

*Les sanctions économiques globales contre l'Irak
(1990-2003) étaient-elles compatibles avec le respect
effectif de la Charte de l'ONU, des droits humains et
du droit international humanitaire ?*

Michaël Lessard

93 160 449

Présenté au Professeur Maurice Arbour

pour l'essai de maîtrise en relations internationales (MRI).

Institut québécois des hautes études internationales

(IQHEI)

À Université Laval.

Jeudi le 13 mai 2004.

© MICHAËL LESSARD : Toute utilisation de cet essai d'une manière générant un profit direct ou indirect est interdite sans l'approbation explicite de Michaël Lessard répondant aux coordonnées miclesgeo@yahoo.com ou 1-418-254-6448.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	3
CHAPITRE I.....	9
HISTOIRE DES SANCTIONS ÉCONOMIQUES.....	9
1.1 — Bref historique des sanctions économiques du 20e siècle	9
1.2 — Impacts humanitaires des sanctions	11
1.3 — Recherche de sanctions ciblées ou « intelligentes »	12
CHAPITRE II.....	14
IMPACTS NÉFASTES SUR LA SOCIÉTÉ IRAKIENNE.....	14
2.1 — Effets visibles et prévisibles dès 1991	14
2.2 — Programme « pétrole contre nourriture »	17
2.3 — Crise humanitaire persistante malgré le programme « pétrole contre nourriture »	21
CHAPITRE III.....	26
COMPATIBILITÉ OU INCOMPATIBILITÉ DES SANCTIONS ONUSSIENNES CONTRE L'IRAK AVEC LE DROIT INTERNATIONAL	26
3.1 — Polémique sur les pouvoirs octroyés par le Chapitre VII de la Charte de l'ONU.....	26
3.1.1 — <i>Respect des buts et des principes de l'ONU et des obligations erga omnes</i>	28
3.1.2 — <i>Maintien de sanctions économiques onusiennes en l'absence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression</i>	30
3.2 — Respect des droits humains internationaux dans l'application de sanctions économiques	33
3.3 — Sanctions économiques : la violence et le droit international humanitaire.....	39
3.3.1 — <i>Prescriptions des Conventions de Genève en temps de paix</i>	39
3.3.2 — <i>Sanctions économiques et l'usage de la force</i>	42
CHAPITRE IV.....	44
RÉFLEXIONS SUR L'EFFICACITÉ DES SANCTIONS ÉCONOMIQUES GLOBALES.....	44
CONCLUSIONS	47
BIBLIOGRAPHIE	52

Introduction

Entre 1945 — année de la création de l'Organisation des Nations Unies (ONU) — et 1990, le Conseil de sécurité de l'ONU avait imposé des sanctions économiques seulement deux fois, soit des sanctions commerciales et financières contre la Rhodésie en 1966 (aujourd'hui la Zambie et le Zimbabwe) et un embargo sur l'armement contre l'Afrique du Sud en 1977. Par contre, entre 1990 et 2001, des sanctions économiques onusiennes, de divers types et de sévérité variable, ont ciblé les pays suivants : Irak, Libye, ex-Yougoslavie, Haïti, Somalie, Angola, Rwanda, Liberia, Soudan, Cambodge, Afghanistan, Érythrée et Éthiopie.¹ Cette augmentation de l'usage de sanctions économiques, tant multilatérales (ou onusiennes) qu'unilatérales, explique le nombre si grandissant d'études non seulement sur leurs effets (humanitaires, politiques, sociaux, etc.), mais aussi sur leur place dans le droit international. Les mesures de sanctions ou de coercitions économiques², surtout lorsqu'elles sont imposées collectivement par les membres de l'ONU, ont évidemment des effets importants, parfois néfastes, sur l'économie et le développement d'une société. Concrètement, les sanctions économiques limitent le droit d'un pays d'exporter ou d'importer. Nécessairement, la souveraineté de l'État ciblé se retrouve limitée, aspect fondamental dans le droit international public. C'est pourquoi les sanctions économiques onusiennes sont permises uniquement en cas de menace à la paix ou à la sécurité internationales. C'est donc dans le cadre du Chapitre VII de la Charte de l'ONU — stipulant les actions que le Conseil de sécurité de

¹ Chantal de Jonge Oudraat, « Making economic sanctions work », (2000) 42:105-27, No. 3 *Survival, Int'l Inst. for Strategic Studies*, Oxford: Oxford Univ. Press. ; Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (F.I.D.H.), « Les sanctions contre l'Irak au regard des droits de l'Homme : une méthode dévastatrice, détournée, inacceptable, Une analyse juridique », (Déc. 2001) 321 *La lettre de la FIDH : Rapport hors série*, FIDH.

² Exemples : embargos sur l'exportation de certains produits, tels des armes, vers un pays ou sur l'interdiction d'importer des produits en provenance d'un pays particulier ; sanctions financières (interdiction de financer un pays ou encore un gel de capitaux) ; blocus maritime, aérien, etc.

l'ONU peut entreprendre en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression, que des mesures d'interruption économique obligatoires et collectives (onusiennes) sont légales.

Les sanctions économiques onusiennes contre l'Irak, de 1990 à 2003, ont soulevé de vives inquiétudes concernant les droits et la santé de la population civile irakienne et des questions importantes sur l'application du droit international. Les effets néfastes de ces sanctions sur la population irakienne, rapportés de manière crédible et unanime par les agences humanitaires de l'ONU, avaient soulevé l'indignation d'un vaste mouvement mondial d'organisations humanitaires et d'individus. Ces derniers considéraient qu'il s'agissait d'un châtement collectif incompatible avec les droits humains internationaux et avec les principes onusiens. Dans notre analyse, nous verrons que ces inquiétudes et cette indignation ne sont pas propres aux citoyen(ne)s militant pour les droits humains ; elles sont aussi largement partagées par des juristes, des expert(e)s, des professeur(e)s et des hauts fonctionnaires de l'ONU. Notre essai prendra l'histoire de ces sanctions onusiennes contre l'Irak comme étude de cas, car nous estimons qu'elle est d'une importance exceptionnelle vu ce qu'elle nous révèle sur l'application du droit international par le Conseil de sécurité de l'ONU. En effet, de sérieuses questions méritent d'être soulevées et d'obtenir des réponses concernant le lien entre les sanctions économiques et le droit international, plus particulièrement concernant l'application du Chapitre VII de la Charte et le respect effectif des droits humains internationaux et du droit international humanitaire. Le cas des sanctions contre l'Irak est, sans contredit, le plus pertinent à analyser pour mettre en relief les limites humanitaires que l'ONU devrait imposer lors de sanctions économiques.

À l'aide d'études récentes de juristes et de mémoires universitaires, cette essai cherchera à répondre à la question :

Les sanctions économiques globales contre l'Irak (1990-2003) étaient-elles compatibles avec le respect effectif de la Charte de l'ONU, des droits humains et du droit international humanitaire ?

Notre analyse n'est toutefois pas uniquement juridique : le droit international traitant, en grande partie, des limites et des normes que les États s'imposent dans leurs *relations internationales*. Autrement dit, cet essai concerne aussi des questionnements éthiques, les effets politiques des sanctions économiques et les alternatives proposées par des expert(e)s. Mais avant de résumer le contenu des chapitres et de présenter notre approche, nous croyons qu'il importe de proposer d'abord un résumé de la crise irakienne de 1990 à 2003.

Brève historique des sanctions économiques globales contre Irak (1990-2003)

En 1990, le Conseil de sécurité de l'ONU a imposé des sanctions économiques contre l'Irak (Rés. 661), pour forcer le gouvernement de Saddam Hussein à mettre fin à l'annexion ou l'invasion du Koweït et donc en réaction à sa grave violation de la Charte de l'ONU. Ces sanctions n'ayant pas eu l'effet escompté, le Conseil autorisa l'usage de la force militaire contre l'Irak (la coalition de 26 pays menée surtout par les États-Unis en janvier 1991). Ces sanctions interdisaient à la fois les importations-exportations et les transactions financières (à l'exception de produits ou de paiements « destinés exclusivement à des fins strictement médicales ou humanitaires ») et imposaient un embargo sur toute vente d'armement à l'Irak.³

Après la Guerre du Golfe (1990-91), le Conseil a maintenu ces sanctions en place avec la résolution 687 (avril 1991). Celle-ci affirmait qu'il existait une menace potentielle à la paix et à la sécurité internationales fondée sur le risque que l'Irak utilise des armes de destruction massive.⁴ Elle stipulait aussi des conditions à respecter pour que les sanctions économiques soient levées : l'Irak doit accepter et respecter la frontière du Koweït établie en 1963 ; renoncer à la production et à l'utilisation future de toute arme de destruction massive ; éliminer tout son armement illicite et tout missile ayant une portée supérieure à 150 Km ; laisser l'ONU vérifier ce désarmement ; accepter des

³ Conseil de sécurité de l'ONU, Résolution 661 (1990) du 6 août 1990, Doc. de l'ONU: S/RES/661 (1990).

⁴ Conseil de sécurité de l'ONU, Résolution 687 (1991) du 3 avril 1991, Doc. de l'ONU: S/RES/687 (1991).

obligations relatives à sa dette extérieure et financer le Fonds d'indemnisation pour les dommages causés par la Guerre du Golfe (1990-91).

Ces sanctions économiques sont les plus globales, les plus sévères et les plus « extensives » de l'histoire de l'ONU. Elles étaient globales (*comprehensive sanctions*) dans le sens qu'elles englobaient tout le pays irakien et toutes les sphères de la vie économique irakienne. Entre 1990 et 1996, les importations et les exportations de et vers l'Irak ont été presque réduites à néant. Vu la sévérité des sanctions, l'ONU a permis à l'Irak d'exporter du pétrole pour financer un programme humanitaire onusien. Cette entente a été signée en 1995 (Rés. 986 du Conseil de sécurité) et le programme était effectif en 1996. Finalement, nous les qualifions d'« extensives » vu leur durée, soit près de treize années, mais surtout parce que de nombreuses résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU les ont reconduites, révisées et modifiées. Étant donné que ledit programme n'arrivait pas à subvenir aux besoins de base des citoyen(ne)s irakien(ne)s ni à maintenir les infrastructures civiles essentielles⁵, il fut bonifié à de nombreuses reprises. En mai 2002, constatant que le programme humanitaire n'était toujours pas suffisamment efficace, ce système d'exception aux sanctions fut réformé pour mettre fin à des blocages bureaucratiques. Cette réforme devait assurer le droit d'importer des biens à usage non militaire (Rés. 1409).

Pour maintenir ces sanctions en place, le Conseil invoqua l'absence de preuve que l'Irak ne possédait plus les matières nécessaires au développement d'armes de destruction massive ni de programmes de développement potentiel de ces armes. Mentionnons qu'en 1999, au sein des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, la Chine, la France et la Russie militaient pour la levée de ces sanctions⁶, mais le droit de veto des États-Unis et du Royaume-Uni rendait impossible leur levée, ne serait-ce que partielle. Ces sanctions

⁵ Le Chapitre II sera consacré à ce sujet.

⁶ de Jonge Oudraat, *op. cit.* p. 108.

globales ont été levées en mai 2003 (Rés. 1483)⁷, soit après l'invasion de l'Irak par une coalition américano-britannique, ironiquement, en violation de la Charte de l'ONU.

Vu la crise économique et humanitaire subie par la population irakienne après 1990, cette politique du Conseil de sécurité a suscité de vives controverses, voire même la création d'un mouvement mondial exigeant la levée de ces sanctions.

Notre démarche et la présentation des chapitres

Dans le cadre de cet essai, nous aborderons les limites, les principes ou les obligations internationales que le Conseil de sécurité de l'ONU devrait respecter lorsqu'il impose des sanctions économiques en vertu du Chapitre VII de la Charte. En fait, plusieurs des limites légales qui seront évoquées s'imposent à tout État appliquant toute mesure de coercition économique, en particulier lorsque celle-ci est globale⁸. Notre analyse conclut que plusieurs aspects de ces sanctions étaient incompatibles avec le droit international, mais il ne sera pas question de responsabilité criminelle ni de justice internationale. En effet, les questions sur les procédures judiciaires qui peuvent ou ne peuvent pas s'appliquer contre le Conseil de sécurité de l'ONU ou sur la nature criminelle ou non de ces sanctions, sont immensément complexes et mériteraient une étude détaillée débordant le cadre de cet essai. Qui plus est, malgré nos cours de droit international public, de droit humanitaire et portant sur les droits humains fondamentaux, suivis à la maîtrise en relations internationales, il demeure que ces questions exigeraient l'expertise de plusieurs juristes.

⁷ Il reste des sanctions plus ciblées : l'ONU applique un gel des avoirs de l'ancien régime et maintient un embargo sur l'armement. Voir: Conseil de sécurité de l'ONU, Résolution 1483 (2003) du 22 mai 2003, Doc. de l'ONU: S/RES/1483 (2003).

⁸ 'Globales' dans le sens de sanctions qui englobent toutes les sphères économiques d'un pays. En anglais, il s'agit de *comprehensive sanctions*. Leur contraire étant des sanctions ciblées ou sélectives (angl. *targeted or selective*).

Pour mettre en relief les raisons pour lesquelles il est crucial d'étudier ce cas, nous résumerons d'abord le contexte historique des sanctions économiques du 20e siècle (Chapitre I), puis leurs effets néfastes, factuels et prévisibles sur la société irakienne (Chapitre II). Cette section est importante afin de contrecarrer certaines propagandes visant à nier les souffrances aiguës et les décès prématurés attribuables à cette politique onusienne et aussi de fonder notre analyse juridique sur des faits scientifiquement démontrables. Précisons que le but n'est pas de nier que le régime de Saddam Hussein a contribué à la gravité de la crise économique et humanitaire sous les sanctions économiques, mais nous présenterons les faits honnêtement ; ce qui implique de reconnaître la responsabilité du Conseil de sécurité de l'ONU.

Nous expliciterons plusieurs arguments juridiques, issus de notre recension des écrits scientifiques concernant notre question (Chapitre III). Tout au long de ce chapitre, nous présenterons notre propre analyse. Nous commencerons par analyser le droit d'imposer des sanctions économiques onusiennes en vertu du Chapitre VII de la Charte. Puis, nous ferons référence surtout à des obligations *erga omnes*⁹, à des normes de *jus cogens* et à des principes issus des droits humains internationaux et du droit international humanitaire.

Nous apporterons aussi une réflexion sur l'efficacité de sanctions globales en lien avec des questionnements éthiques et le droit international (Chapitre IV). Enfin, nous proposerons nos conclusions concernant les sanctions économiques et le respect effectif du droit international dans l'application du Chapitre VII de la Charte.

⁹ Les obligations de tout État envers la communauté internationale dans son ensemble. Aller à l'encontre d'une obligation *erga omnes* revient à violer les normes ou des intérêts fondamentaux de la communauté internationale et donc à causer préjudice à cette dernière. Cette notion est issue des jugements de la Cour internationale de Justice et s'inspire aussi de l'existence de normes internationales estimées fondamentales ou impératives (*jus cogens*) vis-à-vis desquelles aucune dérogation ne serait permise.

À ce sujet : André de Hoogh, *Obligations Erga Omnes and International Crimes : A Theoretical Inquiry into the Implementation and Enforcement of the International Responsibility of States*, La Haye : Kluwer L. Int'l., 1996.

Chapitre I

Histoire des sanctions économiques

1.1 — Bref historique des sanctions économiques du 20e siècle

La Ligue des Nations — considérée le précurseur de l'ONU — a eu recours une fois à des sanctions collectives et globales. Ces dernières furent imposées contre l'Italie en 1935 lorsqu'elle avait envahi l'Éthiopie (le territoire abbasside). La Ligue demandait à tous les pays membres de couper tout lien commercial ou financier avec l'Italie. Malgré qu'environ 50 pays aient appliqué ces sanctions, ce fut un échec dans la mesure où l'Italie n'a pas mis fin à son action. La Ligue a donc levé cette politique en 1936.¹⁰ De plus, la Ligue a aussi imposé quelques embargos sur la vente d'arme vers quelques pays.¹¹

De la Deuxième Guerre mondiale jusqu'à 2001, l'ONU a imposé des sanctions globales cinq fois, des sanctions partielles huit fois, des sanctions uniquement financières deux fois et un embargo sur les armes douze fois.¹² Des sanctions globales ont été imposées à la Rhodésie (1966 à 1979), l'Irak (1990 à 2003), la République fédérale de Yougoslavie (Serbie & Monténégro) (1992 à 1995), Haïti (mai à octobre 1994) et aux Serbes bosniaques (1994 à 1996). Le premier cas onusien de sanctions globales visait la Rhodésie en réaction à sa déclaration unilatérale d'indépendance du Royaume-Uni. Ces sanctions étaient modestes au départ, ont été intensifiées pendant treize années, mais sont

¹⁰ M. Shervin Majlessi, *Use of economic sanctions under international law : A contemporary assessment*, Thesis for Master of Law (LLM), Montreal : McGill Univ., 2000, p. 7. ; Christopher C. Joyner, « Sanctions, compliance and international law : reflections on the United Nations' experience against Iraq » (1991), 32:1-46 no.1 *Virginia J. of Int'l. L.*, Charlottesville: V.J. of Int'l L. Asso. & co., 5.

¹¹ *ibid.* ; Gary C. Hufbauer & Barbara Oegg, « Targeted sanctions : a policy alternative? », (2000) 32:11-20 No. 1 *Law and Policy in Int'l Business (Georgetown J. of Int'l L.)*, Wash. : Georgetown Univ.

¹² de Jonge Oudraat, *op. cit.* Table I, p. 107-08.

généralement considérées comme un échec.¹³ Selon l'examen fait par Hufbauer et Oegg de plus de cent cas de sanctions économiques au 20^e siècle, incluant celles précédant l'ONU et appliquées unilatéralement par un ou quelques pays, seulement 20 cas concernaient des sanctions ciblées, tels un embargo sur l'armement, le gel de capitaux, l'interdiction de voyager sur un territoire, etc.¹⁴ De plus, la plupart des sanctions ciblées étaient imposées comme avertissement avant l'imposition de sanctions plus étendues ou globales.¹⁵

Vu le nombre relativement élevé de cas récents de sanctions onusiennes et les échecs des sanctions économiques dans l'histoire du 20^e siècle, de plus en plus de chercheur(euse)s, d'organisations non gouvernementales et de politicien(ne)s expriment des questionnements critiques sur ces mesures de coercition.¹⁶ Plusieurs auteurs ont abordé les effets négatifs des sanctions économiques sur les pays voisins, c'est-à-dire en lien avec l'Article 50 de la Charte qui prévoit que tout pays, qui estime éprouver des problèmes causés par des mesures de sanctions onusiennes, a le droit de consulter le Conseil pour trouver une solution.¹⁷ Considérant les effets négatifs sur l'économie et la qualité de vie des gens, et parfois même néfastes pour la santé des personnes civiles, de nouvelles études ont porté sur la manière de rendre les sanctions économiques moins violentes, sur les actions concrètes qu'un gouvernement doit entreprendre pour mettre fin aux sanctions ou sur les limites à respecter dans l'imposition de celles-ci en vertu du droit international. Les effets néfastes des sanctions onusiennes sur les plus pauvres et les plus vulnérables sous le régime irakien de Saddam Hussein ont éveillé une vigilance vis-à-vis des conséquences et des lacunes de ces mesures.

¹³ Joyner, *op. cit.*, p. 7.

¹⁴ Hufbauer & Oegg, *op. cit.*, p. 16-17.

¹⁵ *ibid.*

¹⁶ Entre autres : Margaret P. Doxey, « Sanctions through the looking glass : the spectrum of goals and achievements » (2000) 55:207-23 No. 2 *International Journal*, Canada.

¹⁷ À ce sujet : Carver & Hulsmann, « The role of article 50 of the UN Charter in the search for international peace and security », (2000) 49:528-77 No. 3 *Int'l and Comparative Law Quarterly*.

1.2 — Impacts humanitaires des sanctions

La vigilance, voire même la colère des groupes militant pour les droits humains internationaux, vise particulièrement les sanctions les plus globales, car elles sont justement réputées pour avoir des effets néfastes sur les personnes innocentes. Par exemple, le Carter Center's International Negotiation Network (INN) affirmait, en 1995 : *sanctions have contributed to horrendous health conditions within the targeted countries while achieving only questionable results.*¹⁸ Une table ronde de vingt expert(e)s — des professeur(e)s et des employé(e)s de l'ONU pour la plupart —, organisée par le Centre canadien pour la sécurité mondiale et le *United Nations Studies* de l'Université Yale, a abordé les sanctions onusiennes contre l'Irak, Haïti et la Serbie/Monténégro.¹⁹ Dans ces trois cas, les taux de décès infantiles et de malnutrition avaient augmentés.²⁰ Les participant(e)s ont considéré que ces effets négatifs n'étaient pas voulus par les membres du Conseil de sécurité, mais étaient pourtant tout à fait prévisibles.²¹

Comme l'explique Claude Bruderlein, expert de l'Université Harvard sur la question des sanctions économiques et conseiller spécial à l'ONU²², la plupart des régimes de sanctions économiques depuis 1990 ont inclus des mesures pour tenter de réduire les impacts négatifs au niveau humanitaire (santé et qualité de vie des gens).²³ Les résolutions du Conseil de sécurité permettaient l'importation de denrées alimentaires et de médicaments dans le cas des sanctions contre la Sierra Leone et l'Irak par exemple. Par contre, de graves retards dans l'arrivée des biens, causés surtout par la lourdeur

¹⁸ Réunion du INN, 3-5 avril 1995 dans L. Kirk Wolcott, « Seeking effective sanctions », (1997) 11:351-64 no.1 *Emory International Law Review*, Atlanta: Emory Univ. School of Law, p. 353.

¹⁹ Jane Boulden, *The application of sanctions under chapter VII of the United Nations charter : a contemporary assessment : report of the Mohonk Mountain House Workshop*, Ottawa: Canadian Centre for Global Security = Centre canadien pour la sécurité mondiale, 1994.

²⁰ *id.*, p. 5.

²¹ *ibid.*

²² Claude Bruderlein: *Special Advisor*, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)

²³ Claude Bruderlein, « U.N. Sanctions Can Be More Humane and Better Targeted », (2000) 41, no.1 *Public Affairs Report*, Berkeley: Univ. of California.

[En ligne] <http://www.igs.berkeley.edu/publications/par/Jan2000/Bruderlein.html>

bureaucratique d'un système d'exception humanitaire aux sanctions, ont souvent réduit l'efficacité des opérations humanitaires (tant onusiennes que non gouvernementales). Comme nous le verrons au Chapitre II, cela était particulièrement vrai dans le cas de l'Irak. Qui plus est, les sanctions économiques peuvent empêcher un pays d'avoir les fonds pour acheter les biens humanitaires nécessaires et l'équipement pour maintenir des services publics essentiels.

Dans le cas des sanctions contre l'Irak, le Conseil de sécurité a conçu le programme « pétrole contre nourriture » (Rés.: S/1995/986) permettant à l'Irak d'exporter du pétrole pour financer un vaste programme humanitaire onusien. À cause de problèmes politiques et diplomatiques entre le Conseil et l'Irak, ce programme fut appliqué concrètement seulement en 1996. Comme nous l'expliquerons au Chapitre II de cet essai, à l'aide des avis et des études des agences humanitaires onusiennes et des organisations humanitaires indépendantes, ce programme n'a pas réussi à freiner les effets violents de la crise économique et humanitaire sous les sanctions.

1.3 — Recherche de sanctions ciblées ou « intelligentes »

L'incapacité du programme « pétrole contre nourriture » à mettre fin à la crise humanitaire, et le fait que celui-ci rendait la population civile plus dépendante du régime de Saddam Hussein, amenèrent les États membres et des acteurs de la société civile mondiale à proposer une réforme structurelle des sanctions économiques contre l'Irak. Les rapports annuels du Secrétaire général de l'ONU indiquent que Kofi Annan estimait que ces sanctions causaient un dilemme moral pour l'ONU et, à partir de 2000, il proposait que les sanctions onusiennes soient plus *ciblées (targeted)*.²⁴ Claude Bruderlein²⁵ affirmait que les « embargos globaux » (*comprehensive embargoes*), comme dans le cas

²⁴ O.N.U., Press release, DSG/SM/26/Rev.1, 28 octobre 1998. ; *Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation*, 1997, § 89 ; 1998, § 63 ; 2000, § 99 ; 2001, § 85. Cité dans F.I.D.H., *op. cit.*, p. 18.

²⁵ Claude Bruderlein est Conseiller spécial pour le United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA).

de l'Irak, « *were designed precisely to cripple the social and economic infrastructure of the target country, in order to increase the cost of the unlawful policies of the target state and encourage restlessness against its government.* »²⁶ La stratégie de s'attaquer à l'économie civile et à l'infrastructure d'une société était contestée au profit de sanctions plus ciblées visant à réduire le pouvoir de l'élite politique. En mai 2001, le Conseil de sécurité introduit la notion de « sanctions intelligentes ». Selon la description de la F.I.D.H., l'objectif officiel était de concevoir

une sanction économique généralisée qui touche les dirigeants du pays concerné par la mesure, mais qui ne porte pas atteinte au bien-être de la population et qui ne pénalise pas les pays voisins en limitant leurs échanges. La sanction économique intelligente ne doit perturber ni la micro-économie locale, ni les équilibres commerciaux régionaux, tout en permettant d'atteindre les objectifs fixés. Elle doit par conséquent permettre d'esquiver l'instrumentalisation des sanctions par le régime.²⁷

²⁶ Trad. libre: « ont été conçus précisément pour "rendre infirme" l'infrastructure sociale et économique du pays ciblé, pour ainsi accroître les coûts associés à une politique illicite de la part de l'État ciblé et pour encourager du mécontentement contre son gouvernement. » dans Bruderlein Claude (2000), *op. cit.*

²⁷ F.I.D.H., *op. cit.*, p. 18.

Chapitre II

Impacts néfastes sur la société irakienne

Pour notre analyse, nous utilisons l'expression « crise économique et humanitaire » pour qualifier la situation qui prévalait sous les sanctions économiques onusiennes, mais cette expression ne traduit peut-être pas l'ampleur des effets néfastes engendrés par la Guerre du Golfe, le régime de Saddam Hussein et les sanctions économiques sur la santé physique et mentale de la population civile irakienne. Les recherches et les évaluations des agences humanitaires de l'ONU ont, pendant plus d'une décennie, joué leur rôle non politique d'informer la communauté internationale que les sanctions économiques causaient des souffrances aiguës à des millions d'êtres humains et d'innombrables décès prématurés²⁸. Il importe de rappeler que ces effets étaient prévisibles et nous allons le démontrer. Qui plus est, nous allons aussi affirmer, qu'à partir de faits empiriquement vérifiables, il y avait toujours de nombreux décès prématurés et la présence de souffrances aiguës même après la mise en oeuvre effective du programme « pétrole contre nourriture » entre 1996 et 2003.

2.1 — Effets visibles et prévisibles dès 1991

Il faut mettre en relief la grande vulnérabilité de la société irakienne vis-à-vis d'un arrêt des importations et des exportations. En 1990, l'économie irakienne était déjà fragilisée par huit années de guerre contre l'Iran avec une dette de guerre d'environ 70 milliards US.²⁹ De plus, les exportations de pétrole comptaient pour 95 % des échanges

²⁸ Nous allons expliciter les estimations de ce nombre plus loin.

²⁹ Joyner, *op. cit.*, p. 38.

en monnaie étrangère et 60 % de son produit intérieur brut.³⁰ Il était estimé que l'Irak allait épuiser ses réserves de devises étrangères (estimées à 10 ou 12 milliards US) vers le printemps 1991.³¹ Concernant la vulnérabilité de la population civile irakienne, il importe de noter que l'Irak importait au moins 70 % de sa nourriture.³² Ce fait était bien connu en 1990-1991. À cela s'ajoutait la perte de production agricole par manque d'équipement et de pesticides sous les sanctions économiques.

L'effondrement de l'économie irakienne faisait suite aussi à six semaines de bombardements intensifs qui, selon les observations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS),

ont causé la destruction d'un grand nombre d'installations liées à la santé publique (centrales électriques, centres de purification de l'eau, infrastructure de santé, etc.), interrompant partiellement ou complètement l'approvisionnement destiné aux services de santé courants. Les sanctions imposées à l'Irak depuis 1990 ont empêché le pays de réparer l'infrastructure endommagée ou détruite, de maintenir les programmes de santé courants, d'importer le niveau nécessaire de biens vitaux tels nourriture et médicaments.

Ces deux facteurs ont contribué à une diète de semi-famine pour la population, avec la non-disponibilité de médicaments et de fournitures vitales, induisant de sérieuses conséquences pour l'état de santé de la population et sur la qualité de vie du pays. Les missions d'évaluation rapportent que la qualité des services de santé en Irak a régressé d'au moins 50 années. Des maladies telles la malaria, la typhoïde et le choléra, qui étaient jadis presque sous contrôle, ont fait un bond de recrudescence en 1991 à des niveaux épidémiques.³³

En termes économiques, le « blocus » (la force d'interception maritime et les zones d'exclusion aérienne) et l'embargo pétrolier (1990-1995) ont privé l'Irak de la quasi-totalité de ses échanges en monnaie étrangère et, par conséquent, les importations irakiennes sont passées de 11.5 milliards \$ US en 1980 à 0.5 milliard \$ US en 1996 et ses

³⁰ Chantal de Jonge Oudraat, *op. cit.*, p. 108 ; Joyner, *op. cit.*, p. 12. ; *The World Factbook 1990*, Central Intelligence Agency, p. 150.

³¹ Joyner, *op. cit.*, p. 39.

³² C'est un fait reconnu par de très nombreuses sources. Notons seulement : *Report of the Secretary-General on Humanitarian Needs in Kuwait and Iraq in the Immediate Post-Crisis Environment (...)* by Mr. Martti Ahtisaari, Under-Secretary-General for Administration and Management, U.N. SCOR, U.N. Doc S/22366 (1991) ; Boulden [Table ronde d'expert], supra note 19. ; Joyner, *op. cit.*, p. 38.

³³ Traduction libre de : WHO/OMS 1998, *WHO's Humanitarian Activities in Iraq under SCR 986*. [En ligne] <http://www.who.int/eha/emergenc/iraq/100898b.htm>

exportations de 28.3 milliards \$ US en 1980 à 0.5 milliard \$ US en 1996. En somme, en 1996, les importations et exportations de l'Irak équivalaient à peine à 5 % de celles en 1980.³⁴

Pour notre analyse du lien entre le droit international et cette politique du Conseil de sécurité de l'ONU, nous voulons mettre en relief que les effets néfastes de ces sanctions étaient connus et prévisibles. À ce titre, nous trouvons saisissant le rapport du Directeur de la CIA, William Webster, devant le Congrès des États-Unis d'Amérique en décembre 1990. Ce dernier déclarait que l'embargo et le blocus avaient stoppé plus de 90 % des importations et 97 % des exportations, que les prix de la nourriture avaient dramatiquement augmenté et que de nombreuses industries avaient été fermées par la force des choses.³⁵ Il ajoutait que l'impact sur les capacités militaires de l'Irak était relativement mineur vu ses stocks importants d'armes et qu'il n'y avait « aucune confirmation que les privations économiques allaient forcer Saddam Hussein à changer ses politiques ni mener à une révolte pouvant menacer son régime »³⁶.

Il appert qu'il était tout à fait connu et prévisible que la population irakienne allait être privée d'environ 75 % de sa nourriture en ayant une agriculture en dégradation, que l'Irak allait perdre environ 90 % de ses revenus en devises étrangères, dans un contexte où les infrastructures civiles étaient endommagées ou détruites, que les prix de la nourriture augmentaient alors que le pouvoir d'achat des Irakien(ne)s étaient en chute libre, etc. Après la Guerre du Golfe de 1991, une mission du Secrétaire général de l'ONU, Javier Perez de Cuellar, déclarait que « le peuple iraquien pourrait très prochainement être exposé à une nouvelle catastrophe, épidémies et famine incluses, si

³⁴ de Jonge Oudraat, *op. cit.*, p. 108.

³⁵ Cité dans Joyner, *op. cit.*, p. 39 : *Remarks by Webster and Baker on Embargo's Drain on Iraq*, N.Y. Times, 6 déc. 1990, A16; et *Head of C.I.A. Sees Iraqis Weakening In 3 To 9 Months*, par Michael Wines, N.Y. Times, 6 déc. 1990.

³⁶ Traduction libre d'une citation dans Joyner, *op. cit.*

les mesures qui s'imposent ne sont pas prises sans attendre ».³⁷ Les États membres du Conseil de sécurité étaient donc, on peut objectivement l'affirmer, informés de cette situation et ont opté de proposer au gouvernement irakien le programme « pétrole contre nourriture ».

2.2 — Programme « pétrole contre nourriture »

La proposition d'un programme « pétrole contre nourriture » est née en 1991 (rés. 706 et 712, 1991) en réaction au rapport d'une mission d'agences humanitaires de l'ONU en Irak (faisant suite au rapport du Secrétaire général cité précédemment). Ce rapport avertissait alors que « les civils innocents, et surtout les plus vulnérables, ne sauraient être les victimes d'événements indépendants de leur volonté... Il est impératif que les besoins essentiels de la population civile de l'Irak soient satisfaits d'urgence ».³⁸ Ce rapport estimait à 22 milliards \$ US le montant nécessaire pour restaurer les secteurs clefs telles l'électricité, l'eau, la santé, etc. La première proposition du Conseil de sécurité permettait à l'Irak d'exporter du pétrole pour financer l'achat de produits de première nécessité, dont nourriture et médicaments. Selon des expert(e)s et des professeur(e)s, le régime de Saddam Hussein refusait, en 1994, d'utiliser 1.6 milliards \$ US de ses fonds pour financer la proposition « pétrole contre nourriture » et donc aucune aide n'était offerte aux mal nourris et aux affamés.³⁹ Après plus de quatre années de négociation, l'Irak et le Conseil de sécurité arrivèrent à une entente par la résolution 986 en avril 1995, permettant des importations humanitaires ne dépassant pas 2 milliards \$ US, aux six mois, et payées par

³⁷ *Report of the Secretary-General on Humanitarian Needs in Kuwait and Iraq in the Immediate Post-Crisis Environment by a Mission of the Area Led by Mr. Martti Ahtisaari, Under-Secretary-General for Administration and Management, U.N. SCOR, U.N. Doc S/22366 (1991).*
[En ligne] <http://www.un.org/Depts/oip/background/reports/s22366.pdf>

³⁸ *Report to the Secretary-General on Humanitarian Needs in Iraq by a Mission led by Sadruddin Aga Khan, Executive Delegate of the Secretary-General, S/22799 (15 July 1991).* Cité dans: Commission des droits de l'Homme, *Communication de Int'l Educ. Dev. Inc., ONG inscrite sur la Liste : Les sanctions contre l'Iraq, du point de vue des droits de l'homme et des principes humanitaires, Doc. de l'ONU: E/CN.4/1999/NGO/119, mars 1999.* ; de Wet, *op. cit.*, p. 282.

³⁹ Boulden [Table ronde d'expert(e)s], *op. cit.*, p. 4.

l'Irak. Ce montant était loin des sommes nécessaires pour restaurer les infrastructures civiles irakiennes et il faut noter que moins de 75 % des fonds allait à l'aide humanitaire ; le reste allant à un fond de compensation et à l'administration onusienne du programme. Environ deux années après la mise en application de ce programme, le montant fut porté à 5.2 milliards \$ US (S/1998/1153) pour répondre aux critiques sévères d'un mouvement de plus en plus massif de citoyen(ne)s des quatre coins de la planète. Puis, en réponse aux demandes françaises et russes, le Conseil accepta le dé plafonnement des exportations de pétrole, mais ceci ne fut malheureusement pas de grande utilité étant donné que l'Irak n'avait plus l'infrastructure nécessaire pour puiser davantage de pétrole.⁴⁰

Sous les sanctions économiques, ce programme ne servait pas uniquement à offrir nourriture et médicaments, mais aussi à tenter de maintenir les infrastructures cruciales dont le système de santé, l'épuration des eaux, l'agriculture, l'électricité, etc. Le dernier rapport du Secrétaire général de l'ONU relatif à ce programme permet d'estimer les fonds utilisés à des fins humanitaires ou de reconstruction de 1996 à 2003. Les recettes pétrolières ont totalisé 65 milliards \$ US, dont 46 milliards \$ US étaient disponibles pour le programme humanitaire.⁴¹ Mais, en fait, ce sont 28 milliards \$ US de marchandises qui ont été livrées dans les 18 gouvernorats de l'Irak pour les produits alimentaires (13 milliards \$ US), le traitement des denrées, les médicaments, l'eau et l'assainissement, l'électricité, l'agriculture et l'irrigation, le logement, les transports et les télécommunications, l'éducation, les pièces de rechange et le matériel destiné à l'industrie pétrolière.⁴² Le reste du montant alloué à l'aide humanitaire (mais non utilisé en date de mai 2003) est en partie des commandes en attente valant 9.4 milliards \$ US et en partie un fonds non utilisé.

En résumé, dans un contexte d'effondrement de l'économie irakienne et des

⁴⁰ Les sources sont nombreuses, mais notons que l'analyse de la F.I.D.H. fait la même constatation, *op. cit.* p. 19.

⁴¹ *Rapport présenté par le Secrétaire général en application des résolutions 1447 (2002), 1472 (2003) et 1476 (2003)*, 28 mai 2003, Doc de l'ONU: S/2003/576, § 117.

⁴² *id.*, § 118.

infrastructures civiles, les 65 milliards \$ US de vente de pétrole ont permis 28 milliards \$ US pour fournir tous les services publics à une population de 22 millions pendant environ 7 années. Nous estimons donc que le programme « pétrole contre nourriture » a permis d'investir, en moyenne, 4 milliards \$ US par année pour toutes les infrastructures cruciales. On peut se demander si de tels fonds sont suffisants pour maintenir au minimum les services essentiels à une société moderne, mais la problématique est en fait plus complexe. L'incapacité pour la très grande majorité de la population irakienne de pouvoir s'acheter une quantité suffisante de nourriture, et encore moins se procurer des médicaments de manière privée, rendait la population extrêmement dépendante du programme humanitaire, dont les rations alimentaires distribuées par le régime irakien dans les 15 gouvernorats du Centre et du Sud de l'Irak.⁴³ Autrement dit, l'économie de la société irakienne fut en grande partie réduite à un vaste programme de pénuries et de blocages bureaucratiques et politiques (tant onusiens qu'irakiens).

Les lourdeurs bureaucratiques, voire parfois des blocages purs et simples, ont eu des effets meurtriers. Les pénuries de chlore liquide, produit chimique le plus répandu mondialement pour purifier l'eau, constituent l'exemple le plus patent. Étant donné que le Comité des sanctions⁴⁴ considérait ce produit comme pouvant servir à de fins militaires, son importation était bloquée. L'Irak a donc subi des pénuries de chlore néfastes pour la santé ; les maladies transmises par l'eau étant la cause première de décès chez les enfants irakiens. L'UNICEF a donc dû mettre en place un système extrêmement ardu et complexe pour contrôler chacun des contenants de chlore gazeux. Notons que ce système

⁴³ Comité international de la Croix-Rouge (CICR), *Irak: Aperçu de l'action humanitaire - septembre 2002*, *Faits et chiffres*, 29 oct. 2002.

Texte en ligne: <http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/iraq>

Les effets dévastateurs des 20 dernières années – guerres, effondrement de l'économie et des infrastructures – font que les 23 millions d'habitants que compte l'Irak sont presque entièrement tributaires des rations du gouvernement et du programme « pétrole contre nourriture » administré [par] les Nations Unies. Tous les secteurs sociaux et économiques continuent de subir les conséquences des pénuries de biens et de services essentiels. Les besoins humanitaires sont immenses partout dans le pays.

⁴⁴ Le comité créé par le Conseil de sécurité dès le début des sanctions économiques contre l'Irak. Vu qu'il fonctionnait par consensus, un(e) seul(e) représentant(e) pouvait bloquer l'approbation d'une commande sous le programme « pétrole contre nourriture ».

de l'UNICEF était nécessaire pour fournir plus de 300 centres de purification de l'eau, desservant environ 13 millions de personnes.⁴⁵ Malgré ce travail énorme de l'UNICEF, étant donné la complexité bureaucratique et les fonds limités du programme « pétrole contre nourriture », les pénuries de chlore et le manque d'accès à une eau potable sont demeurés des problèmes graves.⁴⁶

Dans la prochaine section, nous montrerons que les agences humanitaires de l'ONU et les rapports du Secrétaire général, entre autres, ont informé le Conseil de sécurité de la crise économique et humanitaire qui persistait en Irak même après 1995-1996. Ce programme humanitaire n'arrivait pas à réduire suffisamment les souffrances de la population civile ni les décès prématurés, tellement que Denis J. Halliday, ancien Assistant-secrétaire général de l'ONU et Coordonnateur humanitaire de l'ONU en Irak (1997-98), a quitté l'ONU pour protester contre les sanctions économiques qu'il qualifiait de crime contre l'humanité. Plus précisément, devant un comité parlementaire du Canada, M. Halliday a déclaré :

Nous avons là un programme de génocide qui est causé par le fait que le Conseil de sécurité maintient délibérément les sanctions économiques depuis presque 10 ans, tout en sachant parfaitement quelles en sont les conséquences meurtrières pour les enfants et les adultes de l'Iraq.⁴⁷

De plus, en l'an 2000, ont suivi les démissions très lourdes de signification de M. Hans von Sponeck, nouveau Coordonnateur du programme humanitaire de l'ONU en Irak, et

⁴⁵ Jean Dupraz, « UNICEF and the Sanctions Committee - Lessons Learned from Iraq », dans *United Nations Sanctions and International Law* (Gowlland-Debbas & coll., ed.), 2001, 160.

⁴⁶ Voir la prochaine section pour des références à ce sujet.

⁴⁷ Témoignage de Denis Halliday à titre personnel [1020], *Comité perm. des affaires étrangères et du commerce int'l: Témoignages*, 23 mars 2000 [Trad.].

[En ligne] <http://www.parl.gc.ca/InfocomDoc/36/2/FAIT/Meetings/Evidence/faitev32-f.htm>

Denis Halliday, *Guerre sans fin contre l'Irak: Des sanctions qui tuent*, *Le Monde Diplomatique*, Jan. 1999.

[En ligne] <http://www.monde-diplomatique.fr/1999/01/HALLIDAY/>

Mme Jutta Burghardt, responsable à Bagdad du Programme Alimentaire Mondial (PAM).⁴⁸

2.3 — Crise humanitaire persistante malgré le programme « pétrole contre nourriture »

En 1999, le Conseil de sécurité, sous la présidence du Canada, créa trois commissions chargées d'évaluer les sanctions contre l'Irak. Une des commissions portait sur la situation humanitaire en Irak. Le rapport de cette commission se veut représentatif des évaluations et des recherches des agences humanitaires, surtout celles de l'ONU, qui oeuvraient en Irak.⁴⁹ Nous estimons qu'il s'agit de la meilleure source pour décrire la situation humanitaire qui prévalait en 1999. En effet, en plus de constituer une synthèse officielle des études et des observations d'agences onusiennes sur le terrain depuis au moins 1990, ce rapport permet de constater la persistance d'une crise humanitaire environ trois années après l'application dudit programme « pétrole contre nourriture ». C'est pourquoi, pour décrire cette crise humanitaire, nous allons d'abord présenter des extraits importants de ce rapport, dont quelques-unes de ses conclusions critiques.

§ 20. (...) Ce sont les groupes les plus vulnérables qui ont été le plus durement touchés, en particulier les enfants de moins de 5 ans qui souffrent du manque d'hygiène, surtout dans les centres urbains. Selon les estimations du PAM [Programme alimentaire

⁴⁸ Peggy Kozal, « Is the continued use of sanctions as implemented against Iraq a violation of international human rights? », (2000) 28 no.4 *Denver J. of Int'l L. & Policy* 383, Colorado: Univ. of Denver, 388-89.

Leon Barkho, *U.N.'s Iraq food policy denounced, official quits*, The Associated Press, Feb. 16, 2000. [En ligne] <http://seattlepi.nwsource.com/national/iraq164.shtml>

Iraq sanctions are 'a tragedy,' U.N. humanitarian official says, Post-Intelligenceer News Services, Feb. 9, 2000. [En ligne] <http://seattlepi.nwsource.com/national/iraq09.shtml>

⁴⁹ *Rapport de la deuxième commission d'évaluation créée en application de la note du Président du Conseil de sécurité en date du 30 janvier 1999 (S/1999/100) concernant la situation humanitaire actuelle en Iraq*, Annex II, 30 Mars 1999, Doc. de l'ONU: S/1999/356.

Voir aussi, entre autres : United Nations Department of Humanitarian Affairs: Report by Claudia von Braunmühl and Manfred Kulessa, *The Impact of UN Sanctions of Humanitarian Assistance Activities*, Berlin, 1995 ; World Health Organization, *The Health Conditions of the Population in Iraq Since the Gulf Crisis*, Doc. de l'ONU: WHO/EHA/96.1, mars 1996 ; UNICEF, *The Iraq Child and Maternal Mortality Survey Report 1999*, Doc. de l'ONU: CF/DOC/PR/1999/29.

mondial], l'accès à l'eau potable représente actuellement 50 % du niveau de 1990 dans les villes et 33 % seulement dans les zones rurales. (...)

§ 21. Depuis 1991, les hôpitaux et dispensaires ne sont plus réparés ni entretenus. La capacité du système de soins de santé a souffert en outre de pénuries d'eau et d'électricité, du manque de moyens de transport et de l'effondrement du réseau de télécommunications. D'après l'OMS [Organisation mondiale de la Santé], les maladies transmissibles, telles que les maladies d'origine hydrique et le paludisme, qui étaient maîtrisées, sont réapparues en 1993 sous forme d'épidémies et font désormais partie de la structure endémique de la situation sanitaire précaire.

§ 25. (...) Cette information n'a pas été nécessairement présentée de manière systématique, mais les aspects ci-après ont été fréquemment cités : augmentation de la délinquance juvénile, de la mendicité et de la prostitution, vive inquiétude quant à l'avenir et démotivation, sens de plus en plus aigu d'isolement dû à l'absence de contacts avec le monde extérieur, constitution d'une économie parallèle marquée par les profiteurs et les délinquants, appauvrissement sur les plans culturel et scientifique, perturbation de la vie familiale.⁵⁰ L'OMS signale que le nombre des malades mentaux s'adressant aux services de santé a augmenté de 157 % entre 1990 et 1998, passant de 197 000 à 507 000.

§ 42. (...) En dernier lieu, on a fait observer que, lorsque les sanctions seraient éventuellement levées, il faudra longtemps pour que les infrastructures soient réparées et que l'économie se redresse.

§ 43. Les données fournies à la commission montrent la dégradation continue de l'économie iraquienne, accompagnée d'une détérioration aiguë des conditions de vie de la population et l'apparition de graves fractures sociales. Comme le résume le bureau du PNUD [Programme des Nations Unies pour le Développement] en Iraq, « le pays est passé d'une relative prospérité à une pauvreté de masse ». Contrairement à la situation qui prévalait avant les événements de 1990-1991, les taux de mortalité infantile, en Iraq, à ce jour, sont parmi les plus élevés au monde, l'insuffisance pondérale à la naissance concerne au moins 23 % des nouveau-nés, la malnutrition chronique affecte un enfant de moins de 5 ans sur quatre⁵¹, 41 % seulement de la population a régulièrement accès à de l'eau propre, 83 % des établissements scolaires ont besoin de réparations importantes. Le CICR [Comité international de la Croix-Rouge] déclare que le système de soins de santé iraquien, à ce jour, est dans un état de décrépitude. Le PNUD calcule qu'il faudrait sept milliards de dollars pour ramener le secteur de la production électrique à sa capacité de 1990.

§ 46. (...) Mais même si les fournitures humanitaires arrivaient en temps voulu, le programme humanitaire appliqué en vertu de la résolution 986 (1995) ne peut, on le sait, que couvrir une faible fraction des besoins prioritaires du peuple iraquien. Quelles que

⁵⁰ [Note de M. Lessard] À ce sujet: UNICEF Office of Emergency Programmes, *The Impact of Sanctions: A Study of UNICEF's Perspective*, Working Paper Series, 1998, §4-5.

⁵¹ [Note de M. Lessard] À ce sujet: UNICEF, *L'UNICEF dénombre près d'un million d'enfants malnutris en Iraq*, 26 novembre 1997 [Communiqué au sujet du Doc.: CF/DOC/PR/1997/60]. & UNICEF, *Une étude en Iraq révèle une « urgence humanitaire »*, 12 août 1999 [Communiqué au sujet du Doc: CF/DOC/PR/1999/29].

soient les améliorations qui pourraient être apportées à l'application du programme humanitaire (...), l'ampleur des besoins humanitaires est telle qu'ils ne sauraient être satisfaits dans la limite des paramètres définis par la résolution 986 (1995) et les résolutions ultérieures (...) [Soulignement ajouté]

§ 49. La gravité de la situation humanitaire du peuple iraquien est incontestable et ne saurait être trop soulignée. Les autorités iraquiennes passent pour tenter d'exagérer la gravité de certains faits, pour des raisons de propagande politique, mais il reste que les données émanant de sources différentes ainsi que les appréciations qualitatives d'observateurs de bonne foi et le simple bon sens, à la lecture des variables économiques, donnent des indications convergentes qui corroborent cette évaluation.⁵²

Il nous semble particulièrement important que les agences humanitaires onusiennes aient affirmé, par le rapport cité ci-dessus, que le programme humanitaire ne pourrait jamais réussir à subvenir aux besoins essentiels de la population civile et était incapable de compenser les effets néfastes des sanctions économiques globales. De même, le Comité international de la Croix-Rouge (CIRC) a déclaré, à maintes reprises, qu'aucune aide ne pouvait se substituer à l'économie d'un pays tout entier ni subvenir aux besoins de base de 22 millions de personnes.⁵³

Anupama Rao Singh, Directrice régionale de l'UNICEF déclarait : « Nous estimons que peut-être un demi-million d'enfants de moins de cinq ans sont morts, ce qui n'aurait pas été le cas si le déclin de la mortalité constaté au cours des années 1970 et 1980 s'était poursuivi durant les années 1990 ». ⁵⁴ En se basant sur plusieurs enquêtes et recherches sur les taux de mortalité des enfants (de moins de cinq ans) entre 1960 et 1999, selon lesquelles le taux de mortalité des enfants avait au moins doublé vers 1991, l'UNICEF estimait publiquement qu'un demi-million d'enfants seraient peut-être encore vivants si

⁵² *Rapport de la deuxième commission d'évaluation créée en application de la note du Président du Conseil de sécurité en date du 30 janvier 1999 (S/1999/100) concernant la situation humanitaire actuelle en Iraq, Annex II, 30 Mars 1999, Doc. de l'ONU: S/1999/356.*

⁵³ Comité international de la Croix-Rouge (CICR), *The ICRC in Iraq – fighting despair and disintegration*, ICRC Operational update, 24 déc. 2002.
Texte en ligne : <http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/iraq>

⁵⁴ Cité dans Reuters, 500.000 enfants irakiens morts depuis le début des sanctions, vend. 21 juillet 2000.
Voir aussi : Wolcott, *op. cit.*, p. 358.

les conditions étaient restées normales après 1990.⁵⁵ Ces décès étaient surtout causés par les maladies transmises par l'eau et par le fait que le système de santé irakien était incapable de sauver la vie des malades à cause de pénuries de médicaments et d'équipements. Selon le Dr Nakajima, Directeur général de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) en 1997, la situation sous les sanctions conduisait « aux limites de la paralysie un système de soins qui [cédait] sous la pression de la pénurie de médicaments, de pièces de rechange et autres fournitures essentielles ».⁵⁶

Nous désirons insister sur le fait que l'estimation de 500 000 morts prématurés ne concerne que les enfants de cinq ans et moins : elle n'inclut pas les enfants plus âgés ni les personnes âgées qui seraient décédés avant leur temps. Alors, si nous tenons compte que cette estimation n'inclut pas les années 2000 à 2003 ni les personnes âgées de plus de cinq ans, nous pouvons estimer à un million le nombre de personnes décédées avant leur temps sous ces sanctions. L'idée qu'une politique de l'ONU ait causé, même indirectement, la mort de plusieurs centaines de milliers d'êtres humains en Irak, voire plus ou moins un million, provoque des réactions fortes allant du dégoût chez certain(e)s au déni pour d'autres. Les gouvernements des États-Unis et du Royaume-Uni ont toujours soit nié ces décès, soit contesté les chiffres des agences de l'ONU ou, plus généralement, transféré tout blâme sur Saddam Hussein. Cela n'est pas surprenant car ces deux gouvernements ont souvent été considérés comme les membres du Conseil de sécurité ayant assuré le maintien de ces sanctions économiques en raison de leur droit de veto. En effet, les autres membres permanents demandaient la levée de ces sanctions. Pour notre part, nous partageons la conclusion de Marc Bossuyt dans son analyse produite pour la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'Homme et nous le citons pour conclure ce chapitre :

⁵⁵ UNICEF: *Situation Analysis of Children and Women in Iraq*, 30 April 1998. ; UNICEF et Ministère irakien de la Santé, *Results of the 1999 Iraq Child and Maternal Mortality Surveys - Preliminary Results*, July 1999.

⁵⁶ Organisation mondiale de la Santé (OMS), *Le Système de Santé irakien au Bord de l'Effondrement*, déclare le Directeur général de l'OMS, Communiqué OMS/16, 27 février 1997. [En ligne] <http://www.who.int/archives/inf-pr-1997/fr/cp97-16.html>

Comme l'ont établi des organismes des Nations Unies, des ONG, des organisations humanitaires et de défense des droits de l'homme, des chercheurs et des dirigeants politiques, les sanctions contre l'Iraq ont engendré une catastrophe humanitaire comparable aux pires catastrophes de ces dernières décennies. La question du nombre exact de décès directement imputables aux sanctions suscite de vives controverses, d'autant plus que les données bien attestées sont rares : les estimations vont de 500 000 à 1 500 000 victimes, la majorité d'entre elles étant des enfants. Il convient de souligner que cette controverse autour du nombre de morts occulte le fait essentiel : toute mort causée par le régime des sanctions montre bien qu'il y a eu des violations graves du droit humanitaire et est en soi inacceptable.⁵⁷

⁵⁷ Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'Homme, *Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'homme: Document de travail établi par M. Marc Bossuyt*, Doc. de l'ONU: E/CN.4/Sub.2/2000/33.

Chapitre III

Compatibilité ou incompatibilité des sanctions onusiennes contre l'Irak avec le droit international

3.1 — Polémique sur les pouvoirs octroyés par le Chapitre VII de la Charte de l'ONU

Le Chapitre VII de la Charte de l'ONU octroie au Conseil de sécurité l'autorité de déterminer s'il existe une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression (Art. 39) et précise une procédure à suivre pour les actions collectives visant à maintenir ou à rétablir la paix et la sécurité internationales. Si le Conseil juge qu'un État ou une organisation commettent une action ou appliquent une politique qui menace la paix ou la sécurité internationales, des mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée (sanctions non militaires) peuvent être imposées contre cet État et le Conseil peut demander à tous les membres des Nations Unies d'appliquer ces sanctions (Art. 41). Parmi les mesures ou sanctions non militaires, on retrouve « l'interruption complète ou partielle des relations économiques », l'interruption des moyens de communications de l'État ciblé ou la rupture des relations diplomatiques. Il s'agit d'exemples proposés dans la Charte, mais le Conseil peut choisir d'autres formes de sanctions non militaires telles que des limites financières, politiques ou de déplacement imposées au gouvernement ciblé ou à l'élite dirigeante. Finalement, si les mesures non militaires sont estimées avoir échoué à mettre fin à la menace — et que les options diplomatiques ont été épuisées tel qu'exigé par le Chapitre VI, le Conseil peut « entreprendre (...) toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales » (Art. 42).

Il existe un grand nombre de questions importants quant aux limites que le droit international impose ou n'impose pas au Conseil de sécurité dans son rôle de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Erika de Wet (2001) et Bahdi (2002) expliquent qu'une des écoles de pensée estime que le Conseil est limité, par des normes et des conventions du droit international, lorsqu'il commande des sanctions collectives permises par l'article 41.⁵⁸ Les limites légales évoquées plus particulièrement concernent les buts et les principes des Nations Unies définis dans le premier chapitre de la Charte ainsi que les normes de *jus cogens* du droit international (normes impératives - *peremptory norms*). Mais il existe une autre école de pensée qui affirme, selon Reinisch (2001) et Bahdi, que la Charte libère le Conseil des limites du droit international lorsqu'il exécute sa tâche principale de maintien de la paix et de la sécurité internationales.⁵⁹ Cette lecture, dite *political realist* (« politique réaliste ») par Bahdi, serait fondée sur une interprétation selon laquelle la Charte serait conçue pour qu'il y ait une prédominance du politique sur le juridique dans le rôle du Conseil de sécurité au sein de l'ONU.⁶⁰ Reinisch explique que certains auteurs et juristes estiment que le Conseil doit effectivement respecter les principes du droit international (dont ceux de la Charte), mais pas nécessairement lorsque ce dernier applique des mesures collectives pour retirer une menace à la paix, pour rétablir la paix ou pour arrêter un acte d'agression internationale.⁶¹

⁵⁸ Erika de Wet, « Human Rights Limitations to Economic Enforcement Measures Under Article 41 of the United Nations Charter and the Iraqi Sanctions Regime », (2001) 14 *Leiden J. of Int'l. L.*, Netherlands: Kluwer Acad./Plenum Publ., 277. ; Reem Bahdi, « Iraq, sanctions and security: a critique », (2002) 16 *Duke J. of Gender Law & Policy*.

⁵⁹ [Ce n'est pas l'opinion de ces auteurs.] August Reinisch, « Developing human rights and humanitarian law accountability of the Security Council for the imposition of economic sanctions », (2001) 95:851-72 No. 4 *American J. of Int'l. L.*, Wash.: American Soc. of Int'l. L. ; Bahdi, *op. cit.*, 241-42 ; Elle suggère: Inger Osterdahl, *Threat to the Peace: the Interpretation by the Security Council of Article 39 of the UN Charter*, (1999) 83.

⁶⁰ Bahdi, *op. cit.*, p. 242-43. ; Reinisch, *op. cit.*, p. 855.

⁶¹ Reinisch nomme H. Kelsen, *The Law of the United Nations* (1951) ; G.H. Oosthuizen, « Playing the Devil's Advocate (...) », 12, *Leiden J. Int'l. L.* (1999) ; M.N.Shaw, *Int'l L.* 280 (4^e éd. 1997). ; D. Akande, « The International Court of Justice and the Security Council (...) », *Int'l & Comp. L.Q.*, 46 (1997). Réf. suggérés par Reinsch, *op. cit.*, p. 857.

Selon notre propre compréhension du lien entre la Charte de l'ONU et le mandat du Conseil de sécurité, nous rejoignons plutôt la première école de pensée qui considère qu'il existe des normes de droit international qu'aucun organe de l'ONU ne peut violer légalement, et ce, peu importe les circonstances. Nous allons expliciter certaines de ces normes dans les sections suivantes, mais il faut d'abord préciser notre lecture de la Charte.

3.1.1 — Respect des buts et des principes de l'ONU et des obligations erga omnes

Normand souligne que les États membres ont l'obligation de respecter les résolutions du Conseil de sécurité même lorsque ces dernières entrent en conflit avec les traités qu'ils ont ratifiés (Art. 103) mais, en contrepartie, Normand et Reinisch rappellent que l'Article 1(1) affirme que les buts de l'ONU incluent le maintien de la paix et de la sécurité internationales d'une manière conforme « aux principes de la justice et du droit international » et que l'Article 24(2) stipule que, «[d]ans l'accomplissement de ces devoirs, le Conseil de sécurité agit conformément aux buts et principes des Nations Unies ». ⁶² Dans cette perspective, le Conseil se doit de respecter le droit international même lorsqu'il fait usage des pouvoirs exceptionnels que le Chapitre VII lui concède quand surviennent une menace à la paix ou un acte d'agression. Dans le cas des mesures de sanctions économiques, nous verrons plus loin que les chercheur(euse)s et juristes de cette école de pensée indiquent qu'un des buts de l'ONU est la promotion des droits humains (Art.1(3)) et qu'elle se doit de favoriser « le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion » (Art.55(c)).

⁶² Roger Normand & Christoph Wilcke, « Human Rights, Sanctions, and Terrorist Threats: the United Nations Sanctions Against Iraq » (Symposium: International Sanctions Against Iraq: Where Are We After Ten Years?), (2001) 11:299-343 No. 2 *Trans. L. & Cont. Problems*, Iowa: Univ. of Iowa College of Law, 335. ; Reinisch, *op. cit.*

Bahdi explique que les tenants d'une lecture « politique réaliste » de la Charte vont parfois argumenter qu'elle énumère les buts et les principes de l'ONU en ordre d'importance et, vu que le premier principe réfère au maintien de la paix et de la sécurité internationales, ce dernier aurait préséance sur les autres buts et principes.⁶³ Nous trouvons une telle lecture plus que contestable étant donné que ce principe, intitulé « Maintenir la paix et la sécurité internationales (...) », inclut, dans la même phrase, qu'il faut réaliser le règlement des différends en conformité avec les principes de la justice et du droit international et par des moyens pacifiques (Art. 1(1)). Reinisch affirme un principe de droit qui milite contre la théorie selon laquelle le Conseil de sécurité a le pouvoir légal d'outrepasser des normes fondamentales du droit international lorsqu'il s'agit de protéger la paix et la sécurité internationales : *Nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet* ou Nul ne peut transférer plus de droits qu'il n'en possède.⁶⁴ C'est pourquoi la Commission du droit international était de l'avis qu'il « peut difficilement être avancé que des États puissent éviter le respect des normes de *jus cogens* [*peremptory norms*] par la création d'une organisation » et que ces normes s'appliquent autant aux organisations internationales qu'aux États.⁶⁵

Le Conseil, tel que stipulé dans l'Article 2 (7), a le droit d'intervenir sur un territoire souverain, envers ou contre l'État concerné, lorsqu'il applique son mandat en vertu du Chapitre VII. Par contre, nous concluons que le Conseil de sécurité ne peut pas légalement exonérer ses membres de leurs obligations *erga omnes* et de *jus cogens*. Or, nous démontrerons plus loin que certaines obligations internationales ont été ignorées dans l'application des sanctions économiques contre l'Irak. Toutefois, avant d'aborder ces obligations, il importe de porter notre attention sur le respect du Chapitre VII.

⁶³ Bahdi, *op. cit.*, p. 242-43.

⁶⁴ Trad. libre. Reinisch, *op. cit.*, p. 859.

⁶⁵ Trad. libre et paraphrase. *Commentary on the Draft Convention on the Law of Treaties (...)*, [1982] 2 Y.B. Int'L. Comm'n, partie 2, §56, UN Doc A/CN.4/SER.A/1982/Add.1 (Part.2), cité par Reinisch. *op. cit.*, p. 859.

3.1.2 — *Maintien de sanctions économiques onusiennes en l'absence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression*

Comme l'indique le titre du Chapitre VII de la Charte, le Conseil peut commander une « [a]ction en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression ». Malheureusement, l'expression « menace contre la paix » laisse place à interprétation. Le rapport d'une table ronde d'expert(e)s évoque que les mesures de sanctions économiques apparaissent dans le Chapitre VII, qui aborde l'usage de la force, et non dans le Chapitre VI qui aborde les moyens pacifiques de résolution de conflit. Cela suggère que les sanctions économiques sont des mesures proposées contre un agresseur ou pour arrêter un acte d'agression (ou autres actes mettant en danger la paix et la sécurité internationales).⁶⁶ Autrement dit, elles ne seraient pas, pour l'ONU, un moyen de pression normal contre un État qui ne respecte pas une résolution du Conseil. Normand affirme aussi que les sanctions économiques sont liées à des objectifs précis, soit restorer la paix ou la sécurité internationales et ne devraient pas être imposées comme moyen d'exprimer un désaccord de la part du Conseil ni pour punir après le fait.⁶⁷

Dans le cas de l'Irak, nous croyons que le Conseil pouvait, dans une certaine mesure et pour un temps plutôt limité, justifier le maintien de sanctions onusiennes (collectives) après la Guerre du Golfe dans le but d'éviter que le régime irakien mobilise des armes de destruction massive en représailles à sa défaite militaire et pour forcer ce régime à mettre fin à des violations massives des droits humains contre la population

⁶⁶ Des professeur(e)s et des employé(e)s de l'ONU pour la plupart, organisée par le Centre canadien pour la sécurité mondiale et le *United Nations Studies* de l'Université Yale, dans Boulden [1994], *supra* note 19.

⁶⁷ Normand & Wilck, *op. cit.*, p. 315-16.

irakienne.⁶⁸ Autrement dit, en 1991, ces deux éléments pouvaient suggérer que la menace à la paix et à la sécurité internationales n'était pas tout à fait terminée malgré la fin de l'occupation du Koweït et un cessez-le-feu formel. Par contre, une fois terminées la révolte populaire et sa répression sanglante, donc une fois la situation stabilisée en termes de violence armée, les mesures exceptionnelles de sanctions globales et onusiennes ne pouvaient pas se justifier par une menace matérielle ou concrète à la paix et à la sécurité internationales. Qui plus est, après la destruction des stocks d'armes illégales et après des milliers d'inspections onusiennes, le Conseil demandait à l'Irak de prouver l'absence totale d'armes de destruction massive. Or, nous voyons difficilement comment l'Irak pouvait prouver une telle chose. Comment un pays peut-il prouver l'absence totale d'armes interdites sur son territoire ? C'était techniquement impossible. En somme, le régime de Saddam Hussein se devait de gagner la confiance des membres du Conseil de sécurité. Dans les faits, les sanctions globales ne pouvaient être levées, ni même être remplacées par des sanctions ciblées, tant et aussi longtemps que les gouvernements des États-Unis et du Royaume-Uni souhaitaient qu'elles perdurent ; ces derniers ayant un droit de veto sur toute résolution à cet effet. Était-il possible pour ce régime de convaincre les États-Unis et le Royaume-Uni qu'il ne cachait aucune arme illicite sur son territoire ? À vrai dire, de telles questions politiques, liées surtout à un jeu de confiance-méfiance, ne sont pas des justifications valables pour invoquer les pouvoirs du Chapitre VII de la Charte.

Le Conseil a fondé le maintien de ses sanctions globales sur la mauvaise coopération du régime irakien avec les inspecteurs en armement de l'ONU. Certains affirmeront que la présence potentielle d'armes de destruction massive en Irak était une menace à la sécurité internationale. Mais il y avait là une situation incompatible avec le

⁶⁸ Depuis les années 1999, il se dessine une coutume internationale voulant que certaines violations massives des droits humains peuvent constituer une menace à la paix et à la sécurité internationales. Le Secrétaire-général de l'ONU, Kofi Annan, est cité à cet effet dans Ove Bring, « Should Nato take the lead in formulating a doctrine on humanitarian intervention? », (1999) 47:24-27 no.3 *NATO Review*, Belgium: NATO Info. Ser.. Aussi : Jochen A. Frowein, « Opening Remarks: Sanctions and Human Rights Law », dans *United Nations Sanctions and International Law*, (éd. Gowlland-Debbas et coll.), La Haye : Kluwer L. Int'l, c2001, Ch.8.

Chapitre VII de la Charte : la demande du Conseil (ou de certains de ses membres) ne pouvait certes pas justifier des sanctions économiques onusiennes (collectives), et encore moins aussi globales, en l'absence d'une menace tacite contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression. Ladite *potentielle* menace des armes illicites que l'Irak possédait *peut-être* constituait un conflit politique avec son lot de propagande de part et d'autre.⁶⁹ Objectivement ⁷⁰, il n'existait aucune menace, surtout dans un contexte mondial où l'Irak était désormais soit parmi les pays n'ayant aucune arme de destruction massive, ayant le moins d'armes de destruction massive ou n'ayant pas les moyens techniques d'en utiliser de manière effective.⁷¹ C'est pourquoi des analystes et des juristes estimaient que le Conseil utilisaient ces sanctions onusiennes pour punir l'Irak de ne pas obtempérer, plutôt que pour maintenir la paix et la sécurité internationales.⁷²

Les mesures de coercition économique collective, limitant le droit d'un État de jouir de sa souveraineté, ont été inscrites dans le Chapitre VII de la Charte pour des raisons valables : elles sont, entre autres, contraires à l'obligation internationale de résoudre les conflits ou les différends par des moyens pacifiques. Toutefois, la question de savoir s'il existe ou non une « menace » à la paix ou à la sécurité internationales est nécessairement un jugement subjectif que la Charte confère au Conseil de sécurité (Art. 39). Que faire lorsque ce jugement subjectif d'un ou plusieurs des cinq membres permanents du Conseil est de mauvaise foi ? À notre connaissance, le droit international positif ne prévoit aucune procédure pour contester une décision du Conseil de sécurité. Les critiques de la Chine, de la France et de la Russie et d'un nombre indéterminé d'autres membres de l'ONU, la contestation de certains hauts fonctionnaires onusiens, les rapports accablants d'agences humanitaires et des comités onusiens de surveillance des droits

⁶⁹ C'est, par exemple, l'opinion de Roger Normand et Christoph Wilck, *op. cit.*, p. 318.

⁷⁰ Lire: Si nous nous basons sur les rapports des inspecteurs onusiens et non sur les discours politiques.

⁷¹ Ironiquement, les cinq membres permanents du Conseil de sécurité sont parmi les États ayant le plus d'armes de destruction massive, entre autres.

⁷² Vera Gowlland-Debbas et coll. (éd.), *United Nations Sanctions and International Law*, La Haye : Kluwer L. Int'l, c2001, p. 11-12.

humains et la pression d'un mouvement mondial citoyen exigeant la levée de ces sanctions globales, ont tous échoué. Quant au lien entre la Charte de l'ONU et les sanctions contre l'Irak de 1991 à 2003, nous arrivons à la conclusion que le Conseil de sécurité a outrepassé les pouvoirs octroyés par le Chapitre VII.

Il ne s'agit malheureusement pas simplement d'un écart technique ou juridique des limites inscrites au Chapitre VII mais, tel qu'explicité dans le chapitre précédent, de mesures ayant causé des souffrances et des décès massifs au sein d'une population civile innocente. À notre avis, les gouvernements des États-Unis et du Royaume-Uni, en insistant pour que des sanctions à la fois collectives et globales demeurent en place, ont perverti le sens de la Charte de l'ONU. Les prochaines sections seront consacrées aux principes et aux obligations internationales issus de la Charte, des droits humains internationaux et du droit international humanitaire, qui devraient s'appliquer lorsque le Conseil impose des sanctions (même en vertu du Chapitre VII). Autrement dit, même lorsque des sanctions économiques sont réellement justifiées, des limites légales s'imposent dans leur application.

3.2 — Respect des droits humains internationaux dans l'application de sanctions économiques

D'après notre recension des écrits, la plupart des études d'avant 1992 analysaient la question de l'efficacité politique des sanctions économiques et parfois leurs effets négatifs sur les pays voisins.⁷³ Par exemple, dans l'article de Joyner (1991), ce dernier explicitait l'effondrement dramatique de l'économie irakienne, mais sans jamais mentionner les effets que cela pouvait avoir sur la population.⁷⁴ Il se contentait de mentionner que les États, autres que l'État ciblé par les sanctions, peuvent évoquer l'Article 50. Il ajoutait

⁷³ En lien avec l'Article 50 de la Charte qui prévoit que tout pays, qui estime éprouver des problèmes causés par des mesures de sanctions onusiennes, a le droit de consulter le Conseil pour trouver une solution. Par ex.: Carver et Hulsman, *op. cit.*

⁷⁴ Joyner, *op. cit.*

que les sanctions économiques futures devraient être davantage globales.⁷⁵ Il affirmait que le succès des sanctions économiques dépendait de la volonté de la population d'accepter une diminution progressive de la qualité de vie. On peut donc présumer, qu'à cette époque, Joyner n'était pas informé de la crise humanitaire irakienne. Depuis, cette crise humanitaire est devenue indéniable et de nombreuses organisations ont déclaré que les sanctions contre l'Irak violaient les droits humains de la population civile irakienne. Cette critique a même été adoptée par la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme qui estimait que les effets de ces sanctions étaient contraires à plusieurs normes et conventions du droit international relatives aux droits humains et au droit humanitaire.⁷⁶

À l'instar de la vaste majorité des organisations militant pour les droits humains, le *Carter Center's International Negotiation Network (INN)* affirme que les sanctions économiques *globales* ont contribué à des conditions de santé horribles dans les pays visés, tout en ayant uniquement des résultats discutables.⁷⁷ Reinisch remarque que certains chercheur(euse)s parlent carrément d'un paradoxe pour les droits humains (*human rights paradox*), c'est-à-dire que les résolutions imposant des sanctions économiques évoquent souvent la défense des droits humains, alors que ces mesures font elles-mêmes la sourde oreille aux droits humains.⁷⁸ Pour les défenseurs de ces droits, il est inacceptable que l'ONU puisse imposer des mesures ou des politiques brimant les droits humains, en particulier ceux d'une population civile. Par exemple, selon la

⁷⁵ Joyner, *op. cit.*, p. 41.

⁷⁶ Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'Homme, *Réaffirmations sur la Situation humanitaire de la population irakienne* (7 août 2002; 54e sess., Pt.6), Doc. de l'ONU: E/CN.4/Sub.2/2002/L.7.

& Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'Homme, *Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'homme: Document de travail établi par M. Marc Bossuyt*, Doc. de l'ONU: E/CN.4/Sub.2/2000/33, §71.

⁷⁷ "sanctions have contributed to horrendous health conditions with the targeted countries while achieving only questionable results" dans Wolcott, *op. cit.*, p. 353, note 6.

⁷⁸ H. Köchler, *Neue Wege der Demokratie*, 109 (1998) ; J.K. Fausey, *Conn. J. Int'L. L.*, 10 (1994) ; Int'n Conf. of the Red Cross & Red Crescent, *The Humanitarian Consequences of Economic Sanctions* (Sept. 1995), Réf. suggérés par Reinisch, *op. cit.*, p. 852.

F.I.D.H., respecter le principe de primauté de la Charte (Art. 103) implique « le respect des droits de l'Homme figurant parmi les principaux objectifs de celle-ci (Articles 1(3), 55 & 56) ». ⁷⁹ Cette interprétation de la Charte est appuyée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels :

Le Comité ne remet nullement en cause la nécessité d'imposer des sanctions dans des cas appropriés, en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies ou d'autres instruments internationaux pertinents. Cependant, les dispositions de la Charte qui se rapportent aux droits de l'homme (articles premier, 55 et 56) doivent être considérées comme entièrement applicables en la matière. ⁸⁰

Selon de Wet, en plus de la mention des droits humains dans la Charte, quatre des cinq membres permanents du Conseil de sécurité ont ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP/CCPR) (la Chine l'ayant néanmoins signé) et quatre ont ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC/CESCR) (les États-Unis l'ont signé). Rappelons que le PIDESC exige que les États assurent, par exemple, une bonne santé physique et mentale, un environnement propice à la prévention des maladies et les soins appropriés. Or, n'est-il pas logique que des sanctions économiques globales poussent les conditions de vie dans un sens fortement contraire aux droits économiques et sociaux ? Considérant l'effondrement de l'économie irakienne, n'est-il pas aussi logique que le gouvernement irakien, fût-il de bonne foi ou non, ne pouvait garantir la jouissance des droits sociaux et économiques sous de telles sanctions globales ? Il peut être affirmé que le régime irakien aurait pu faire mieux ou plus pour diminuer la crise humanitaire et a fait preuve de graves discriminations envers une partie de la population mais, comme nous l'avons démontré

⁷⁹ F.I.D.H., *op. cit.*

⁸⁰ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation Generale 8, Relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels*, 12 déc. 1997. Doc. de l'ONU: E/C.12/1997/8.

dans le chapitre précédent, il était indéniable que les droits humains des gens en Irak

étaient brimés par ces sanctions onusiennes.⁸¹

Kozal considère que ces sanctions étaient aussi incompatibles avec les obligations des États ayant ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant⁸² (seulement deux États ne l'ont pas ratifiée : les États-Unis d'Amérique et la Somalie).⁸³ En plus des effets meurtriers de ces sanctions, Kozal mentionne que les crayons et le papier étaient considérés « non essentiels » par le Comité des sanctions ; ce qui serait une violation des articles 17 et 28 portant sur l'accès, pour les enfants, à la connaissance.⁸⁴

Toutefois, comme nous l'avons expliqué précédemment, certains se posent la question suivante : le Conseil de sécurité, ne peut-il pas légalement brimer en partie les droits humains en cas d'urgence, donc pour maintenir la paix et la sécurité internationales ? Le fait d'agir ou d'imposer des sanctions économiques en vertu du Chapitre VII (Articles 41 & 42), donc en cas de rupture de la paix ou d'acte d'agression, devrait signifier qu'il s'agit effectivement d'une situation d'urgence. Le droit international prévoit que les États peuvent réduire ou suspendre certains droits humains si cela est nécessaire dans un état d'urgence (art.4 du PIDCP et du PIDESC)⁸⁵, mais de Wet rappelle à ce sujet qu'il existe des droits humains fondamentaux qui ne peuvent être légalement violés même en temps de crise et ils sont donc considérés comme des normes de *jus cogens* du droit international. Certaines des conséquences des sanctions contre l'Irak, dont la situation dramatique en termes de nourriture, de santé et d'accès limité à l'eau potable, sont nettement contraires aux obligations en vertu de PIDESC.⁸⁶ Est-il nécessaire de préciser que ces conséquences provoquent parfois la mort et que le Conseil était tout à fait informé de ces faits ? Mentionnons dès lors que le droit le plus fondamental est le droit à la vie.

Comme l'affirme de Wet, les sanctions économiques sont conçues, par définition, pour réduire les ressources et donc réduire la jouissance des droits sociaux. Mais il ajoute que le Conseil de sécurité ne peut pas légalement imposer des sanctions qui causent ou suscitent des décès prématurés (qui violent le droit à la vie) et encore moins au sein d'une population civile. Or, c'est un fait que les sanctions économiques globales contre l'Irak ont provoqué la mort prématurée de plusieurs centaines de milliers de personnes pauvres,

malades ou négligées par le régime autoritaire. Autrement dit, on peut débattre ou nuancer la question du respect par l'ONU des droits sociaux et économiques lorsqu'elle impose des mesures pour mettre fin à une réelle menace à la paix et à la sécurité internationales, mais il ne peut être légal que des mesures non militaires violent les droits humains les plus fondamentaux.

De l'avis du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, chargé d'étudier l'application du PIDESC,

... les dispositions du Pacte, qui se retrouvent presque toutes dans d'autres traités relatifs aux droits de l'Homme ainsi que dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme, ne peuvent pas être considérées comme inopérantes, ni, en aucun cas, comme inapplicables pour la simple raison qu'il a été décidé que des considérations relatives à la paix et à la sécurité internationales justifiaient l'imposition de sanctions.⁸⁷

Le Comité précise que « cette obligation de chaque État découle de l'engagement d'encourager le respect des droits de l'homme, énoncé dans la Charte des Nations Unies ». ⁸⁸ Il ajoute que les droits humains fondamentaux ne peuvent être violés parce que leurs dirigeants ont violé des normes relatives à la paix et à la sécurité internationales. En conclusion, le Comité affirme que l'objectif de son observation est de « faire valoir que l'on ne doit pas répondre à un acte illégal par un autre acte illégal au mépris des droits fondamentaux qui sous-tendent et légitiment une action collective de ce genre ». ⁸⁹

3.3 — Sanctions économiques : la violence et le droit international humanitaire

3.3.1 — Prescriptions des Conventions de Genève en temps de paix

En ce qui concerne les Conventions de Genève du droit international humanitaire (DIH, *jus belli* ou parfois appelées le « droit des conflits armés »), une des premières questions généralement posée est de savoir si elles s'appliquent dans le cadre de mesures non militaires. Selon de Wet, les Conventions de Genève s'appliquaient évidemment durant la Guerre du Golfe de 1991 mais, vis-à-vis des sanctions économiques, ce sont plutôt les droits humains internationaux qu'il fallait considérer. Mais les auteurs des

ouvrages consultés apportent plusieurs nuances importantes concernant le champ d'application des Conventions de Genève et des droits humains dans le droit international. Normand, à l'instar de plusieurs analystes et juristes, parle d'un « paradoxe des sanctions », car ces mesures non militaires ont souvent des effets très violents et même meurtriers et ces mesures qui se veulent plus « humaines » sont en fait des mesures de coercition.⁹⁰ C'est pourquoi Murphy rappelle que, même en temps de guerre, les Conventions de Genève viennent protéger certains droits humains fondamentaux.⁹¹ Plusieurs auteurs, tels Kozal et Normand affirment que les prescriptions du droit humanitaire qui s'appliquent en temps de guerre doivent nécessairement toujours s'appliquer aussi en temps de paix.⁹² Normand l'exprime de manière claire comme suit : « Ne découle-t-il pas que, logiquement, ce qui est interdit en temps de guerre ne devrait pas être légitimé par l'instrument "pacifique" des sanctions ».⁹³

Les résolutions du Conseil de sécurité qui ont imposé ou maintenu les sanctions globales contre l'Irak, de 1990 à 2003, ont toujours inclus des clauses pour tenter de respecter une des normes coutumières issue du droit international humanitaire, soit l'obligation de permettre le libre passage de nourriture et autres nécessités tels des médicaments.⁹⁴ En effet, il a toujours été techniquement interdit par le Conseil de bloquer l'importation de nourriture et de médicaments en Irak. À cet effort s'ajoute le programme « pétrole contre nourriture ». Au risque de nous répéter, au-delà des intentions, il demeure que les sanctions économiques contre l'Irak ont gravement limité l'accès aux produits indispensables à la survie d'un grand nombre de personnes civiles et pour le bien-être d'une majorité de la population.⁹⁵ En fait, selon Hufbauer et Oegg et Reinisch, pour ne nommer que ceux-ci, même si à peu près tous les régimes de sanctions économiques, depuis 1990, permettent l'importation de produits humanitaires, les sanctions de type global font inévitablement souffrir les gens qui sont au bas de l'échelle économique alors que parfois l'élite en profite.⁹⁶

Considérant que les sanctions contre l'Irak étaient imposées à l'ensemble de la société irakienne, certains principes du droit international peuvent être invoqués pour

qualifier celles-ci de châtement collectif incompatible avec l'esprit des Conventions de Genève (entre autres). Nous sommes de l'avis de Normand qui estime que le peuple irakien était pris au piège entre la dictature et les sanctions, c'est-à-dire que le Conseil, au lieu de protéger les droits humains, a utilisé ces derniers comme moyen de marchandage avec le régime de Saddam Hussein. C'est d'ailleurs aussi l'avis des coordonnateurs humanitaires de l'ONU (Denis Halliday et Hans von Sponeck) qui ont démissionné de leur fonction en geste de protestation. Somme toute, comme le précise de Wet, même en temps de guerre la population civile ne doit pas être ou devenir la cible principale.

La population civile, surtout les plus pauvres, était la cible principale et la victime exclusive. Pour cette raison, des auteurs et des organisations estiment que les sanctions économiques globales contre l'Irak étaient incompatibles avec les principes généraux du droit international humanitaire, dont les principes de nécessité et de proportionnalité.⁹⁷ Comme l'explique de Wet, ces principes généraux incluent de ne pas s'attaquer aux personnes non responsables du conflit et de discriminer entre combattants et non-combattants. Les sanctions économiques onusiennes étant des substituts à l'usage de la force, Bruderlein affirme que les principes généraux du droit humanitaire devraient d'autant plus s'appliquer.⁹⁸ De plus, de Wet estime que les principes du droit humanitaire font partie des buts et des principes de l'ONU selon sa Charte.⁹⁹ Il ajoute que certaines normes contenues dans le Protocole I (1977)¹⁰⁰, dont celle de la proportionnalité vis-à-vis des dommages à la propriété et à la vie civile, ont acquis le statut de normes de *jus cogens* du droit international.¹⁰¹ Ce serait le cas pour un grand nombre de règles de droit humanitaire qui, selon la Cour internationale de justice, « s'imposent (...) à tous les États ».¹⁰² En fait, selon le juriste Momtaz, il est généralement considéré « que les dispositions du droit international humanitaire destinées à protéger la population civile des conséquences néfastes de l'interruption des relations économiques sont de nature *erga omnes* ».¹⁰³ Erika de Wet arrive à une proposition juridique sévère, concernant l'histoire de l'application des sanctions onusienne contre l'Irak (1990-2003), que nous résumons comme suit : malgré les efforts et les exemptions humanitaires pour réduire les effets meurtriers de ces sanctions, mais sans y mettre fin pendant plus d'une décennie, les

membres du Conseil de sécurité de l'ONU ont agi de mauvaise foi (*act of bad faith*) dans leur interprétation et leur application du droit international humanitaire et des droits humains internationaux.¹⁰⁴ Nous estimons que cette conclusion est fondée sur une juste analyse du droit international.

3.3.2 — Sanctions économiques et l'usage de la force

Selon Majlessi, pour sa thèse de maîtrise en droit à l'Université McGill (Montréal), quand des sanctions collectives de l'ONU sont utilisées comme moyen de pression ou de coercition, les normes du droit international humanitaire devraient s'appliquer.¹⁰⁵ Son analyse juridique est que, si des sanctions économiques causent des dommages ou des souffrances similaires à l'usage de la force armée, les obligations liées aux Conventions de Genève devraient s'appliquer. Majlessi estime néanmoins que les sanctions économiques doivent demeurer un des outils à la disposition de l'ONU vis-à-vis de violations d'obligations *erga omnes*.

D'autres analystes ou chercheur(euse)s jugent que les sanctions économiques devraient être considérées comme une forme de coercition aussi violente que l'usage de la force armée.¹⁰⁶ Plusieurs, à l'instar des critiques formulées par le mouvement mondial qui demandait la levée des sanctions, évaluent que les sanctions économiques peuvent parfois même avoir des effets plus dévastateurs que la guerre.¹⁰⁷ Plusieurs auteurs, dont Rae-Perez, proposent même qu'elles devraient être considérées comme des mesures militaires, un acte de guerre ou comme faisant partie de l'usage de la force au sens de la Charte.¹⁰⁸

Chantal de Jonge Oudraat évalue que les chercheur(euse)s ont trop fait porter leur attention sur les sanctions en soi, mais sans les placer dans leur contexte, c'est-à-dire sans prendre en compte les conditions dans le pays. À l'instar des expert(e)s ayant participé à la table ronde mentionnée précédemment, vu les effets néfastes prévisibles de ces sanctions sur la population civile, de Jonge Oudraat estime qu'une intervention armée était peut-être plus souhaitable au niveau éthique, légale et pour l'intégrité morale de l'ONU.¹⁰⁹ Toutefois, rappelons qu'il n'est pas clair qu'il existait même une menace à la

paix et à la sécurité internationales de la part de l'Irak ; un pays dévasté, dont le gouvernement n'a aucunement exprimé l'intention d'user de sa force armée de manière offensive entre 1991 et 2003, et vis-à-vis duquel il n'existait aucune preuve de possession d'armes illicites. Autrement dit, au-delà de la légitimité ou non de ces sanctions, ces auteurs affirment que toutes les interventions du Conseil de sécurité de l'ONU doivent, minimalement, respecter les principes de nécessité et de proportionnalité du droit humanitaire à l'égard des populations civiles. Il appert qu'il est tout à fait illégal, et même criminel en vertu du droit humanitaire, de considérer qu'il est nécessaire de cibler une population civile pour réduire la puissance d'un ennemi (le régime de Saddam Hussein dans ce cas).

À notre avis, il est préférable de s'en tenir à une lecture plus stricte de la Charte selon laquelle les sanctions économiques établies en vertu de l'Article 41 ne doivent pas être l'équivalent de l'usage de la force. Ainsi, ces mesures non militaires doivent respecter les droits humains fondamentaux en toute circonstance et ne devraient jamais causer de décès, pas même au sein des forces armées ou de l'élite ciblées. Par contre, si le Conseil se voit obligé d'opter pour l'usage de la force, en vertu de l'Article 42, des sanctions économiques violentes ou meurtrières seraient légales uniquement si elles sont compatibles avec le droit international humanitaire. Par définition, même en temps de guerre, les mesures de coercition économique peuvent être légales uniquement si elles ne violent pas les obligations internationales relatives à la protection des populations civiles. Plus concrètement, il vaut mieux éviter les sanctions de type global vu qu'elles sont une forme de châtement collectif : l'ONU devrait plutôt opter pour des sanctions ciblées contre l'élite, l'État ou l'organisation responsable du conflit.

Chapitre IV

Réflexions sur l'efficacité des sanctions économiques globales

Les analyses et les faits présentés tout au long de cette essai mentionnaient que la population civile irakienne a écopé des sanctions onusiennes. Nous avons abordé plusieurs questions plus juridiques, mais l'efficacité politique des sanctions économiques a aussi souvent été mise en cause. Plusieurs des chercheur(euse)s et expert(e)s mentionnés allaient jusqu'à dire que les élites de pays visés, tels que le régime de Saddam Hussein et ses collaborateur(trice)s, arrivent parfois même à profiter de la faiblesse de la population.¹¹⁰ Bon nombre de ces chercheur(euse)s font référence à l'effet « *rally around the flag effect* » où la population, en réaction à une mesure violente étrangère, est poussée dans ses derniers retranchements : un esprit de nationalisme ou de patriotisme dirigé contre les gouvernements qui imposent les sanctions économiques. Dans le cas de l'Irak, non seulement les gens étaient en colère contre les États-Unis, le Royaume-Uni et les Nations Unies, mais ceux-ci devaient compter sur des rations humanitaires, distribuées par le régime dictatorial, pour survivre. Selon nos lectures et nos observations de l'Irak entre 1997 et 2003, il nous semble flagrant que la crise économique et humanitaire a tellement affaibli la population civile qu'elle a rendu quasi impossible toute résistance massive ou populaire¹¹¹ contre la dictature de Saddam Hussein.¹¹²

Dans notre recension des écrits, nous avons constaté qu'une grande majorité des études estime que les sanctions économiques ont peu de « succès politique », c'est-à-dire qu'elles arrivent rarement à forcer un État à mettre fin à l'action ou à la politique en question. Hufbauer et Oegg ont examiné 115 cas de sanctions unilatérales et multilatérales après la Première Guerre mondiale. À partir de critères tant quantitatifs que qualitatifs, ils concluent que les sanctions économiques ont aidé à atteindre des objectifs politiques vis-à-vis d'un pays étranger dans 34% des cas et que le taux de succès de sanctions ciblées est d'environ 25%.¹¹³ Considérant les effets néfastes de sanctions économiques quasi complètes ou globales, nous estimons qu'il est important de constater que, dans environ 70% des cas, ces mesures ne semblent pas avoir créé une pression assez directe sur les élites politiques ou les gouvernements visés.

Dans le cas de l'Irak, on peut estimer que les sanctions onusiennes ont réduit la capacité militaire irakienne, mais au prix de la santé de la population civile et de la vie de plusieurs centaines de milliers d'enfants morts prématurément.¹¹⁴ À l'instar de bien des analystes et juristes, nous voyons mal comment l'appauvrissement généralisé d'un pays peut contribuer à la paix et à la sécurité dans la région concernée.¹¹⁵ De plus, selon Chantal de Jonge Oudraat, les sanctions économiques (tant globales que partielles) n'ont pas eu pour effet de réduire les conflits au sein des pays ciblés.¹¹⁶

Tout dépendant des objectifs poursuivis, le fait de provoquer un effondrement généralisé de l'économie et des infrastructures civiles d'un pays peut avoir des effets (économiques, militaires ou politiques) jugés positifs ou avantageux pour certains États. Autrement dit, ce qui constitue un bénéfice ou un coût, un effet positif ou négatif, est tout à fait relatif et subjectif. Par exemple, est-ce que les décès et les souffrances de la population irakienne sous les sanctions étaient visibles aux yeux des gens au Canada, aux États-Unis ou au Royaume-Uni ? En tant que Canadien ayant attentivement étudié cette question depuis 1997, nous affirmons que la très grande majorité des Canadien(ne)s et des États-unien(ne)s n'était aucunement informée que le peuple irakien souffrait sous des sanctions économiques. Nous voulons ici mettre en relief l'importance de l'imposition du droit international comme cadre venant établir des limites à ce qu'un État ou l'ONU peuvent ou non faire pour atteindre leurs objectifs. Au-delà des questions sur l'efficacité et au-delà des intérêts nationaux des États, nous estimons qu'il est extrêmement important, pour la paix et la sécurité internationales et pour les droits fondamentaux des personnes, que ne soient pas transgressées les limites légales des mesures de coercition onusiennes. Et c'est pourquoi nous avons opté pour une analyse principalement juridique de la problématique des sanctions économiques.

Conclusions

Bon nombre d'expert(e)s et d'observateur(trice)s concluent que la crise économique engendrée dans un pays par des sanctions économiques complètes (globales) ou quasi complètes provoque des effets néfastes pour la santé, surtout au sein de la société civile. En effet, elles viennent réduire les fonds publics disponibles pour les services et, du même coup, le pouvoir d'achat et les revenus des individus ; ces derniers n'arrivent donc pas à pallier de manière privée le déclin des services publics. Si de telles sanctions perdurent, des infrastructures civiles nécessaires à la vie peuvent tomber en décrépitude.

Ces effets néfastes peuvent, selon la vulnérabilité du pays, engendrer une crise humanitaire. Nous avons vu que les sanctions économiques globales provoquent généralement une hausse du taux de décès prématurés, surtout chez les enfants et les personnes âgées, de la malnutrition et d'autres problèmes de santé. Or, le droit à la vie et le droit à une nutrition adéquate, entre autres, sont sans contredit des droits humains fondamentaux, faisant partie des normes de *jus cogens*. À ce titre, un État qui brime ces droits, viole aussi ses obligations internationales. Est-il logique pour l'ONU, considérant les valeurs inscrites dans sa Charte et dans le droit international, d'accepter des sanctions onusiennes qui briment de manière massive et systématique les droits fondamentaux de personnes innocentes ?

Ainsi, même lorsque des sanctions économiques onusiennes sont réellement justifiées en vertu du Chapitre VII de la Charte, des limites légales s'imposent dans leur application. Notre lecture du droit international nous amène à conclure que les mesures non militaires de coercition, imposées dans le cadre de l'Article 41 de la Charte, doivent respecter les droits humains fondamentaux en toute circonstance et ne devraient jamais causer de décès, pas même au sein des forces armées ou de l'élite ciblées. Nous ajoutons toutefois que si le Conseil fait usage de la force, dans le cadre de l'Article 42, des

sanctions économiques violentes ou meurtrières seraient légales uniquement si elles sont compatibles avec le droit international humanitaire, donc uniquement si elles ne violent pas les obligations relatives à la protection des populations civiles.

Dans le cas des sanctions économiques que le Conseil de sécurité a imposées à la société irakienne dans son ensemble, les instances onusiennes responsables de surveiller les droits humains ont déclaré qu'elles étaient contraires aux droits humains et aux principes du droit humanitaire.¹¹⁷

À notre avis, il est indéniable que les principes du droit humanitaire, dont les prescriptions des Conventions de Genève, s'appliquent en tout temps. Dans le cas de sanctions économiques, nous jugeons qu'il est absolument illégal pour le Conseil de sécurité d'imposer des mesures qui provoquent de graves problèmes de santé, et de surcroît des décès, au sein d'une population civile, et ce, même en temps de guerre, en situation d'urgence ou pour maintenir la paix et la sécurité internationales.

Nous désirons affirmer, qu'en vertu des obligations *erga omnes* de tous les États, aucun objectif ne peut justifier de sciemment provoquer un effondrement généralisé de l'économie et des infrastructures civiles d'un pays, considérant que cela a pour effet de violer les droits humains fondamentaux de la population. Ainsi, non seulement les sanctions économiques globales se révèlent peu ou pas efficaces en termes des objectifs officiels, mais nous les considérons nécessairement incompatibles avec le droit international. L'ONU devrait user de sanctions ciblées contre l'élite, l'État ou l'organisation responsable du conflit.

Sur les pouvoirs du Conseil de sécurité...

Dans cet essai, nous avons insisté sur un principe important : le Conseil de sécurité, dans ses actions collectives au nom de l'ONU, ne peut pas exonérer ses membres de leurs *obligations* internationales. Il s'agit là de la conclusion de juristes internationaux consultés par l'ONU.¹¹⁸ Certes, le Conseil a le droit de violer, en partie, la souveraineté (économique, territoriale, etc.) d'un pays si cela est nécessaire pour maintenir la paix et la sécurité internationales, mais les membres des Nations Unies ont l'obligation de respecter tous les autres principes du droit international dans leur application de sanctions économiques ou lors de l'usage de la force.

Qui plus est, le cas de l'Irak nous oblige ici à affirmer une évidence : les pouvoirs exceptionnels du Conseil de sécurité, octroyés par le Chapitre VII de la Charte, peuvent être mis en oeuvre uniquement lorsqu'il y a existence matérielle d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'une agression internationale. En l'absence de telles conditions, les membres de l'ONU et le Conseil de sécurité ont des obligations internationales qui interdisent, par exemple, l'usage de sanctions économiques collectives¹¹⁹ et l'usage de la force. Dans notre analyse des sanctions onusiennes contre l'Irak, nous concluons que le Conseil de sécurité a outrepassé les pouvoirs octroyés par le Chapitre VII.

Sur la justice internationale...

Établir une responsabilité criminelle, pour des actions théoriquement collectives du Conseil de sécurité, est extrêmement complexe, mais pas impossible pour autant. Dans le cas des sanctions économiques contre l'Irak, il faut d'abord démontrer qu'il s'agit d'un crime, ce qui exige d'établir que les effets néfastes étaient « intentionnels » dans le sens juridique du terme.¹²⁰ En effet, même si nous concluons que ces sanctions violaient les droits humains internationaux et le droit international humanitaire, et que le Conseil n'a pas respecté la Charte, établir une responsabilité criminelle représente un tout autre

défi. En effet, cela pourrait requérir l'expertise de toute une équipe de chercheur(euse)s et de juristes. Pour qu'une telle recherche ait lieu ou pour que des procédures judiciaires soient entreprises, il faudrait que les victimes principales, les gens en Irak, portent d'abord une accusation de crime contre l'humanité.

Pour notre part, nous proposons que les sanctions globales doivent explicitement être interdites dans le droit international. Cela nous semble nécessaire étant donné que le Chapitre VII de la Charte permet au Conseil de sécurité d'en faire usage. Il peut s'agir d'un nouveau texte juridique affirmant l'incompatibilité entre les obligations *erga omnes* et le fait d'imposer des sanctions qui auraient pour effet de brimer la jouissance des droits humains fondamentaux d'un groupe ou d'une population non responsable d'un conflit, et ce, même en temps de guerre. Un tel texte stipulerait que l'ONU s'engage à ne plus imposer de sanctions économiques complètes ou globales. Il existe aussi l'option d'un amendement à la Charte, mais cela nous semble pratiquement impossible à réaliser. Nous pouvons aussi espérer qu'un tel ajout explicite au droit international ne sera pas nécessaire et qu'une nouvelle coutume internationale fera en sorte que le Conseil n'appliquera plus de sanctions globales. En effet, comme nous l'avons expliqué au premier chapitre, les Nations Unies ont amorcé une réflexion sur l'importance d'opter désormais pour des sanctions ciblées ou dites « intelligentes ».

Toutefois, si on considère la gravité de la crise irakienne de 1990 à 2003, soit l'ampleur des effets néfastes et meurtriers des sanctions onusiennes, et les pouvoirs du Conseil de sécurité, nous jugeons qu'une réforme du droit international et de son système judiciaire s'impose. Nous souhaitons que plus de chercheur(euse)s et de juristes expliciteront les limites à appliquer dans les mesures de coercition onusiennes et comment cela peut se faire, concrètement, lors de l'usage de sanctions ciblées. Mais nous suggérons aussi que des acteurs internationaux, tant des acteurs civils, gouvernementaux que juridiques, devraient initier une réforme effective des pouvoirs du Conseil de sécurité, surtout en ce qui concerne le droit de veto et l'absence de procédure juridique

pour imposer, avant le fait, une compatibilité des résolutions onusiennes avec le droit international.

Bibliographie

Publications officielles ou scientifiques (périodiques et rapports scientifiques)

- Bahdi, Reem, « Iraq, sanctions and security: a critique », (2002) 16 *Duke Journal of Gender Law & Policy*.
- Bring, Ove, « Should Nato take the lead in formulating a doctrine on humanitarian intervention ? », (1999) 47:24-27 no.3 *NATO Review*, Belgium: NATO Information Service.
- Bruderlein, Claude, « U.N. Sanctions Can Be More Humane and Better Targeted » (2000) 41, no.1 *Public Affairs Report*, Berkeley: Univ. of California.
[Disponible en ligne]
<http://www.igs.berkeley.edu/publications/par/Jan2000/Bruderlein.html>
- Carver & Hulsmann, « The role of article 50 of the UN Charter in the search for international peace and security » (2000) 49:528-77 No.3 *International and Comparative Law Quarterly*.
- Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation Generale 8, Relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels*, 12 déc. 1997. Doc. de l'ONU: E/C.12/1997/8.
- Doxey, Margaret P. , « Sanctions through the looking glass : the spectrum of goals and achievements » (2000) 55:207-23 No.2 *International Journal*, Canada.
- Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (F.I.D.H.), « Les sanctions contre l'Irak au regard des droits de l'Homme : une méthode dévastatrice, détournée, inacceptable, Une analyse juridique », (Déc. 2001) 321 *La lettre de la FIDH : Rapport hors série*, FIDH.
- de Jonge Oudraat, Chantal, « Making economic sanctions work », (2000) 42:105-27, No.3 *Survival, International Institut for Strategic Studies*, Oxford Univ. Press.
- de Wet, Erika, « Human Rights Limitations to Economic Enforcement Measures Under Article 41 of the United Nations Charter and the Iraqi Sanctions Regime » (2001) 14 *Leiden Journal of International Law*, Netherlands: Kluwer Acad./Plenum Publ., 277.
- Joyner, Christopher C., « Sanctions, compliance and international law: reflections on the United Nations' experience against Iraq » (1991), 32:1-46 no.1 *Virginia Journal of International Law*, Charlottesville: V.J. of Int'l L. Asso. & co..
- Hufbauer G. C. & Oegg, B., « Targeted sanctions: a policy alternative ? » (2000) 32:11-20 No.1 *Law and Policy in International Business (Georgetown Journal of International Law)*, Washington: Georgetown Univ.

International Law Commission, *Commentary on the Draft Convention on the Law of Treaties (...)*, [1982] 2 Y.B. , partie 2, §56, ONU: A/CN.4/SER.A/1982/Add.1 (Part.2).

Internet des droits humains (IDH), « États d'urgence: Comité des droits de l'homme », dans *BILAN 2001 - Le système des droits humains à l'ONU*, Vol.1.
[En ligne] <http://www.hri.ca/fortherecord2001/frenchtext/vol1french/emergency.htm>

Kozal, Peggy, « Is the continued use of sanctions as implemented against Iraq a violation of international human rights ? » (2000) 28 no.4 *Denver Journal of International Law & Policy* 383, Colorado: Univ. of Denver.

La Rae-Perez, Cassandra, « Economic sanctions as a use of force: re-evaluating the legality of sanctions from an effects-based perspective » (2002) 20:161-88 no.1 *Boston University International Law Journal*.

Murphy, Thomas J., « Sanctions and enforcement of the humanitarian law of the four Geneva Conventions of 1949 and Geneva Protocol I of 1977 » (1984) 103:3-77 *Military Law Review*.

Normand, R. & Wilcke, C., « Human Rights, Sanctions, and Terrorist Threats: the United Nations Sanctions Against Iraq » (Symposium: International Sanctions Against Iraq: Where Are We After Ten Years?), (2001) 11:299-343 No.2 *Transnational Law & Contemporary Problems*, Iowa: Univ. of Iowa College of Law.

[O.N.U - Secrétariat] *Report of the Secretary-General on Humanitarian Needs in Kuwait and Iraq in the Immediate Post-Crisis Environment by a Mission of the Area Led by Mr. Martti Ahtisaari, Under-Secretary-General for Administration and Management*, U.N. SCOR, U.N. Doc S/22366 (1991).

[Disponible en ligne]

<http://www.un.org/Depts/oip/background/reports/s22366.pdf>

[O.N.U.] *Rapport de la deuxième commission d'évaluation créée en application de la note du Président du Conseil de sécurité en date du 30 janvier 1999 (S/1999/100) concernant la situation humanitaire actuelle en Iraq, Annex II, 30 Mars 1999, Doc. de l'ONU: S/1999/356.*

[O.N.U - Secrétariat] *Rapport présenté par le Secrétaire général en application des résolutions 1447 (2002), 1472 (2003) et 1476 (2003), 28 mai 2003, Doc de l'ONU: S/2003/576.*

Reinisch, August, « Developing human rights and humanitarian law accountability of the Security Council for the imposition of economic sanctions » (2001) 95:851-72 No.4 *American Journal of International Law*, Washington: American Society of International Law.

Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'Homme, *Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'homme: Document de travail établi par M. Marc Bossuyt*, Doc. de l'ONU: E/CN.4/Sub.2/2000/33.

United Nations Department of Humanitarian Affairs: Report by Claudia von Braunmühl and Manfred Kulesa, *The Impact of UN Sanctions of Humanitarian Assistance Activities*, Berlin, 1995.

UNICEF Office of Emergency Programmes, *The Impact of Sanctions: A Study of UNICEF's Perspective*, Working Paper Series, 1998, §4-5.

UNICEF: *Situation Analysis of Children and Women in Iraq*, 30 April 1998.

UNICEF et Ministère irakien de la Santé, *Results of the 1999 Iraq Child and Maternal Mortality Surveys - Preliminary Results*, July 1999.

UNICEF, *The Iraq Child and Maternal Mortality Survey Report 1999*, Doc. de l'ONU: CF/DOC/PR/1999/29.

Wolcott, L. Kirk, « Seeking effective sanctions », (1997) 11:351-64 no.1 *Emory International Law Review*, Atlanta: Emory Univ. School of Law.

World Health Organization, *The Health Conditions of the Population in Iraq Since the Gulf Crisis*, Doc. de l'ONU: WHO/EHA/96.1, mars 1996.

Monographies, thèses et mémoires

Central Intelligence Agency, *The World Factbook 1990*, p. 150.

de Hoogh, André, *Obligations Erga Omnes and International Crimes : A Theoretical Inquiry into the Implementation and Enforcement of the International Responsibility of States*, La Haye: Kluwer Law International, 1996.

Majlessi, M. Shervin, *Use of economic sanctions under international law: A contemporary assessment*, Thesis for Master of Law (LLM), Montreal: McGill Univ., 2000, p. 7.

Vera Gowlland-Debbas & coll. (ed.), *United Nations Sanctions and International Law*, The Hague: Kluwer Law International, c2001, p. 11-12.

Jochen A. Frowein, « Opening Remarks: Sanctions and Human Rights Law », Ch.8.

Jean Dupraz, « UNICEF and the Sanctions Committee - Lessons Learned from Iraq », Ch.11.

Luigi Cudorelli, « La compatibilité des sanctions du Conseil de sécurité avec le Droit international humanitaire - Commentaire », Ch.17.

Marco Sassoli, « Sanctions and International Humanitarian Law - Commentary », Ch.18.

Djamchid Momtaz, « La compatibilité des sanctions du Conseil de sécurité avec le Droit international humanitaire », Ch.16.

Communications officielles

Boulden, J., *The application of sanctions under chapter VII of the United Nations charter : a contemporary assessment : report of the Mohonk Mountain House Workshop*, Ottawa: Canadian Centre for Global Security = Centre canadien pour la sécurité mondiale, 1994.

Bruderlein, Claude, « Supplementary memorandum submitted by Claude Bruderlein, Research Fellow, Centre for Population and Development Studies, Harvard University - Targeting Financial Sanctions: A Review of the Interlaken Process » dans *Minutes of Evidence: Select Committee on International Development of The United Kingdom Parliament*, 22 April 1999.

[En ligne]

www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm199900/cmselect/cmintdev/67/9062903.htm

Conseil de sécurité de l'ONU, *Résolution 661 (1990) du 6 août 1990*, Doc. de l'ONU: S/RES/661 (1990).

Conseil de sécurité de l'ONU, *Résolution 687 (1991) du 3 avril 1991*, Doc. de l'ONU: S/RES/687 (1991).

Conseil de sécurité de l'ONU, *Résolution 1483 (2003) du 22 mai 2003*, Doc. de l'ONU: S/RES/1483 (2003).

Comité international de la Croix-Rouge (CICR), *Irak: Aperçu de l'action humanitaire - septembre 2002, Faits et chiffres*, 29 octobre 2002.

[En ligne] <http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/iraq>

Comité international de la Croix-Rouge (CICR), *The ICRC in Iraq - fighting despair and disintegration, ICRC Operational update*, 24 déc. 2002.

[En ligne] <http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/iraq>

Halliday, Denis, *Témoignage à titre personnel [1020], Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international: Témoignages*, 23 mars 2000 [Trad.].

[En ligne]

www.parl.gc.ca/InfocomDoc/36/2/FAIT/Meetings/Evidence/faitev32-f.htm

International Educational Development, Inc., *Communication devant la Commission des droits de l'Homme: ONG inscrite sur la Liste : Les sanctions contre l'Iraq, du point de vue des droits de l'homme et des principes humanitaires*, Doc. de l'ONU: E/CN.4/1999/NGO/119, mars 1999.

Organisation mondiale de la Santé (OMS), *Une étude de l'OMS considère comme 'sérieuse' la situation sanitaire en Irak: La mortalité juvéno-infantile en augmentation de 600 % depuis 1990. Communiqué OMS/23*, 25 mars 1996.

[En ligne] <http://www.who.int/archives/inf-pr-1996/fr/cp96-23.html>

Organisation mondiale de la Santé (OMS), *Le Système de Santé iraquien au Bord de l'Effondrement, déclare le Directeur général de l'OMS, Communiqué OMS/16*, 27 février 1997.

[En ligne] <http://www.who.int/archives/inf-pr-1997/fr/cp97-16.html>

O.N.U., *Press release*, DSG/SM/26/Rev.1, 28 octobre 1998.

[O.N.U.] *Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation*,
 1997, § 89 ;
 1998, § 63 ;
 2000, § 99
 2001, § 85.

Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'Homme,
Réaffirmations sur la Situation humanitaire de la population iraquienne (7 août 2002;
 54e sess., Pt.6), Doc. de l'ONU: E/CN.4/Sub.2/2002/L.7.

UNICEF, *L'UNICEF dénombre près d'un million d'enfants malnutris en Iraq*, 26
 novembre 1997 [Communiqué au sujet du Doc.: CF/DOC/PR/1997/60].

UNICEF, *Une étude en Iraq révèle une « urgence humanitaire »*, 12 août 1999
 [Communiqué au sujet du Doc: CF/DOC/PR/1999/29].

WHO/OMS, *WHO's Humanitarian Activities in Iraq under SCR 986*, 1998.
 [En ligne] <http://www.who.int/eha/emergenc/iraq/100898b.htm>

Charte, conventions ou traités cités explicitement

Convention relative aux droits de l'enfant, New York, 20 novembre 1989.

La Charte des Nations Unies, San Francisco, 26 juin, 1945.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP/CCPR), New York, 16
 décembre 1966.

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
 (PIDESC/CESCR), New York, 16 décembre 1966.

*Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection
 des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I)*, 8 juin 1977.

Jurisprudence (cas invoqués)

Cf. The Corfu Channel Case (Merits), ICJ Reports 1949, p. 22.
 Cité dans Gowlland-Debbas & coll. (2001), p. 244.

(suite ...)

Articles journalistiques

Denis Halliday, *Guerre sans fin contre l'Irak: Des sanctions qui tuent*, Le Monde Diplomatique, Jan. 1999.
[Disponible en ligne] <http://www.monde-diplomatique.fr/1999/01/HALLIDAY/>

Leon Barkho, *U.N.'s Iraq food policy denounced; official quits*, The Associated Press, Feb. 16, 2000.
[Disponible en ligne] <http://seattlepi.nwsourc.com/national/iraq164.shtml>

Iraq sanctions are 'a tragedy,' U.N. humanitarian official says, Post-Intelligenceer News Services, Feb. 9, 2000.
[Disponible en ligne] <http://seattlepi.nwsourc.com/national/iraq09.shtml>

Reuters, *500.000 enfants irakiens morts depuis le début des sanctions*, vendredi 21 juillet 2000.