

## LES MESURES D'EMBARGO : LA PART DU DROIT

PAR

R. CHARVIN

DOYEN HONORAIRE DE LA FACULTÉ DE DROIT  
ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES  
DE NICE-SOPHIA-ANTIPOLIS

« Les sanctions ont toujours existé dans les rapports internationaux sous la forme originaire de la vengeance privée ». Les représailles, actes de guerre, « contre-illégalités », sont la « forme de sanction caractéristique d'un ordre juridique invertébré », note G. SCELLE (1).

Le droit classique légitimait ces représailles par leur but, qui est de contraindre à l'obligation du droit. Mais « cette légitimation, ajoute G. Scelle, ne vaut bien entendu que dans la mesure où il n'existe aucun autre moyen de faire respecter le droit, aucun procédé institutionnel de contrainte ». Ce procédé doit en effet disparaître s'il existe des institutions internationales de redressement du droit (2). C'est le cas de la SdN et aujourd'hui de l'O.N.U.

Le but des sanctions « institutionnelles » est social : il s'agit de rétablir le droit par l'annulation de l'acte illégal, par une contrainte exigeant la prestation éludée ou la remise en état par une mesure de réparation.

Lorsqu'une organisation internationale, telle que la SdN ou l'O.N.U., prend des mesures de sanction, elle est tenue de se comporter comme une autorité publique : l'application de la sanction est précédée par la constatation de l'acte illégal et par l'identification de son auteur ou du sujet de droit responsable, les liens d'imputabilité incontestables ayant été établis.

Lorsque le but est atteint, la sanction doit évidemment cesser car elle ne peut viser à autre chose qu'à la restauration et à l'efficacité de la règle de droit. A défaut, il n'y aurait qu'un vulgaire acte de guerre consistant pour le belligérant à n'apprécier que l'opportunité des mesures qu'il prend contre un autre État, afin de ne satisfaire que ses propres intérêts.

(1) Cf. *Traité élémentaire de droit international public*, Domat-Monchrestien, 1943, pp. 644-645.

(2) « A partir du moment où les sanctions sociales sont devenues collectives et obligatoires (institutionnelles), il n'y a plus de place pour la compétence individuelle de sanction des gouvernements étatiques », G. SCELLE, *op. cit.*, p. 648.

Ces principes élémentaires enseignés par la doctrine sont mis à mal par la pratique contemporaine de l'embargo qui frappe un certain nombre d'États. Le paradoxe est que l'application de cette sanction est souvent présentée comme une progression de la part du droit dans les relations internationales : la prétentieuse notion de « nouvel ordre international » est même apparue, lors de la Guerre du Golfe, comme si un véritable bouleversement de la société internationale était en cours par le seul fait de l'applicabilité de ces mesures de sanction à l'encontre de quelques États.

La fin de la bipolarité Est-Ouest permettait de fonder une « société internationale de droit », de même que la disparition des régimes de parti unique devait suffire à fonder un « État de droit » dans l'ordre interne des pays de l'Est ou du Sud.

L'ambiguïté de la pratique des Puissances et du Conseil de Sécurité a cependant vite rejoint l'équivoque du discours sur la conduite des relations internationales. Comme l'annonce Géraud de la Pradelle (3), la pratique de l'embargo fait au contraire apparaître un « affaiblissement du droit et des institutions internationales » qui ne pourra pas être longtemps dissimulé.

#### I. — L'ÉVOLUTION HISTORIQUE DES SANCTIONS ÉCONOMIQUES

L'histoire permet de saisir la notion « d'embargo » dont il est fait usage dans la société internationale contemporaine.

A l'origine de ce type de mesure, c'est-à-dire au XVII<sup>e</sup> siècle, l'embargo international « consiste de la part d'un gouvernement à retenir provisoirement des navires se trouvant dans ses ports pour contraindre un autre État auquel appartiennent ces navires à lui donner satisfaction de certains griefs ».

L'embargo naît en Europe, lorsqu'elle devient la région du monde la plus riche et la plus puissante. Il permet le plus souvent aux plus grands États de peser sur les plus faibles : c'est ainsi que la Russie de Catherine II met un embargo sur les navires civils suédois dans les ports russes pour peser sur la Suède ; la France du XVIII<sup>e</sup> siècle, de la même façon, sanctionne les navires des villes hanséatiques (telle Hambourg) et les bateaux américains. L'Angleterre, première puissance mondiale au XVIII<sup>e</sup> siècle, en use dans ses relations avec les petits États (par exemple, en 1840 contre le Royaume des Deux Siciles), afin d'obtenir des privilèges en matière de soufre produit par le petit royaume.

C'est plus rarement un moyen de régler des rivalités commerciales entre grandes puissances, notamment en 1688 entre les deux puissances maritimes la France et l'Angleterre.

(3) « L'O.N.U., le droit et la poigne américaine », in *Le Monde Diplomatique*, mai 1992.

Au XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècle, les États voyaient dans l'embargo une mesure annonciatrice de guerre. Cette contrainte se prolongeait en général par le « blocus », visant à interrompre l'ensemble des relations économiques et financières.

L'embargo comme le blocus sont à cette époque des formes de « justice privée » : une Puissance prétend se rendre justice à elle-même sur la base de ses seules appréciations de la justice et en considération de ses seuls intérêts.

Ainsi, l'embargo n'est pas dissociable des représailles, sanction violente décidée unilatéralement par un État contre un autre au nom d'un « droit » que l'État s'octroie à lui-même. Les États-Unis en font un large usage sur l'ensemble du continent américain dès le XIX<sup>e</sup> siècle : ils bombardent, par exemple, en 1854, Greytown au Nicaragua au motif qu'une société américaine y avait subi certains préjudices ; ils font de même en 1888 contre Haïti à la suite de la saisie d'un navire américain.

Au XX<sup>e</sup> siècle, la flotte de l'Italie fasciste en 1923 bombarde la ville grecque de Corfou prétendant ainsi faire rétablir son « bon droit ». Devant le Conseil de la SDN, l'Italie en effet ose affirmer qu'il ne s'agit en rien d'une opération de guerre.

À la fin du XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle, la tendance est à condamner ces divers types de mesures. L'Institut de Droit International condamne en 1898 les représailles comme mesure anticipatrice de la guerre. La Convention de La Haye de 1909 dispose que même en cas de conflit armé entre deux États, les navires de commerce ne doivent pas être mis en cause et les États-Unis considèrent, à cette époque, « qu'il n'est pas bon d'employer cette procédure ».

Cette condamnation repose sur la trop grande liberté que l'État (puissant) s'octroie. Le professeur M. Sibert (4) souligne que « c'est un très grand risque pour la justice que cette liberté laissée à l'État lésé, de choisir les représailles 'appropriées' sans autre restriction qu'un petit nombre de règles destinées à protéger l'auteur du dommage contre une répression excessive ».

Les actes de violence sont « d'autant plus odieux » qu'ils émanent d'un État fort contre un État faible et que des « innocents en font les frais » : « pareille justice n'a de justice que le nom. Elle se rattache au stade des civilisations primitives » (5).

L'un des reproches majeurs qui condamne les représailles c'est qu'elles sont utilisées par les États sans qu'il ait été préalablement tenté de faire fonctionner la conciliation et les procédures judiciaires (arbitrage ou juridiction). « La pratique des États, note le Professeur Sibert, les a conduits le

(4) *Traité de Droit International Public*, Dalloz, 1951, t. 2, p. 560.

(5) Cf. M. SIBERT, *op. cit.*, pp. 563-564.

plus souvent à se jeter dans la voie des représailles, avec toute la frénésie que donne à certains le sentiment d'être le plus fort, d'emblée et sans même s'être assurés, au préalable, quand les intérêts des particuliers étaient en jeu, qu'il y ait vraiment eu déni de justice de la part de l'État adverse ».

L'évolution a donc consisté, avec la SdN notamment, à supprimer les sanctions « unilatérales », décidées au gré de l'arbitraire d'un État suffisamment puissant pour les imposer, par des sanctions décidées collectivement (6) et dans le cadre de l'Organisation internationale afin de les réguler selon des normes contrôlées.

Les sanctions économiques et financières furent prévues par l'article 16 du Pacte de la SdN : elles ne pouvaient résulter que d'une opération collective des membres de l'organisation. Les modalités d'application devaient être souples : la « Commission du blocus », instance spécialisée et restreinte de la SdN, comme l'Assemblée, recommandaient que l'exécution des sanctions poursuivent un but précis. L'ajournement était toujours possible puisque l'essentiel était d'atteindre l'objectif visé tout en réduisant au minimum les inconvénients que les sanctions pouvaient causer (résolution du 4 octobre 1921). C'était donc au Conseil de la SdN d'apprécier de l'opportunité d'aménager, de poursuivre ou de stopper les sanctions, tout comme l'action publique dans l'ordre interne en matière de poursuite pénale.

La SdN, dominée par les Grandes Puissances de l'époque (essentiellement la France et la Grande Bretagne), ne s'est pas avérée capable de respecter ses propres principes.

L'opportunité politique et la complicité des puissances européennes entre elles, malgré leur rivalité, permit, par exemple, à l'Italie fasciste de ne pas subir effectivement de sanctions, malgré ses méthodes violentes (contre la Grèce notamment) et sa politique impériale en Afrique (Abyssinie, Éthiopie) (7).

Il en fut de même pour les États alliés de la rébellion militaire franquiste contre la République Espagnole qui, en 1937, commirent des actes de violence par le moyen de leurs sous-marins contre les navires d'États tiers se rendant dans les ports espagnols contrôlés par le gouvernement légal. La Conférence de Nyons (réunissant les États méditerranéens victimes, constatant la violation du Traité de Londres de 1930 sur la limitation des arme-

(6) Le « Concert Européen », associant au XIX<sup>e</sup> siècle les grandes puissances européennes, afin d'imposer le statu quo politique dans toute l'Europe avait déjà pris des sanctions collectives, mais sans aucune considération de « droit » ni même d'équité. Les mesures prises s'inspiraient du plus pur opportunisme et de conceptions dictatoriales cf. REDSLOB, *Histoire des grands principes du droit des gens moderne*, Paris, 1937, p. 502.

(7) L'embargo décidé en application de l'article 16 du Pacte de la SdN avec un retard calculé, n'eut qu'un contenu très limité (ne concernait pas le pétrole) et ne dura que du 18 novembre 1935 au 15 juillet 1936, sans qu'aucun résultat ne fut obtenu. C'est la France, en négociation avec Mussolini, qui bloqua les velléités britanniques d'imposer un véritable embargo. La SdN n'était en fait qu'une institution d'usage européen », Cf. G.M. GATHORNE-HARDY, *Histoire des événements internationaux de 1920 à 1939*, P.U.F., 1946, pp. 401 et s.

ments navals) réclama des sanctions pour des « actes qualifiés de piraterie ». Rien ne fut entrepris, par « indulgence » politique à l'égard d'États avec lesquels les Grandes Puissances s'efforçaient de conclure des compromis comme en attestent ultérieurement les Accords de Munich de 1938.

Les conditions d'une mise en œuvre d'une sanction étaient pourtant saines. Toute sanction devait être organisée par une délibération objective portant sur le fait à réprimer : l'objectif était de fixer des critères, d'imposer une procédure réglementée et de ne plus laisser prendre les sanctions au gré des politiques de puissance.

Les sanctions devaient être subies par l'État auquel elles s'appliquaient, y compris lorsque celui-ci était une Puissance : la SdN se souvenait que la Prusse ne s'était jamais acquittée de la dette contractée envers Napoléon après 1807 et se préoccupait de l'Allemagne, qui dès 1918 avait notifié au monde entier son refus de respecter les sanctions prévues dans le Traité de Versailles.

La SdN avait ainsi officiellement la volonté de sanctionner éventuellement tous les États, y compris les grandes puissances qui n'y avaient jamais été soumises. Jusqu'en 1919, par exemple, le « blocus » n'avait été appliqué qu'à de petits États militairement faibles ou à d'ex-puissances en pleine décadence : en Europe, la Hollande, la Turquie, le Portugal, la Grèce, le Monténégro ; en Amérique, le Mexique, l'Argentine, le Brésil, le Nicaragua, la Colombie ; en Asie, la Chine, le Siam. La disproportion des forces était telle entre la ou les puissances « bloquantes » et l'État « bloqué » que ce dernier eut évidemment succombé dans une lutte armée.

La sanction devait frapper également tous les États selon des règles établies d'un commun accord (une juridiction pénale internationale était même, par ailleurs en projet), tout en se préoccupant de l'humanitaire. Comme dans la justice interne, la notion de « circonstances atténuantes » devait être consacrée afin que les populations n'en subissent pas trop lourdement les conséquences.

Enfin, les sanctions devaient être exprimées de manière claire et précise. Le professeur Cavaré (8) souligne « le danger d'une rédaction insuffisante des motifs de la sanction et de ses modalités » ; « il laisse la porte ouverte au pouvoir discrétionnaire et souvent arbitraire des États ; il permet le jeu cruel et aveugle des représailles, rend possibles les mesures de violence ». Il n'est pas rare, souligne le professeur Sibert déjà cité, que « les diplomates se laissent aller à cette erreur par calcul » (9), comme en atteste la rédaction de plusieurs dispositions des Conventions de La Haye de 1899 et de 1907 ou du Traité de Versailles de 1919.

(8) « L'idée de sanction et sa mise en œuvre en droit international public », *Revue de droit international public*, 1937, p. 426.

(9) *Op. cit.*, p. 573.

Le professeur Verdross ajoutait que les sanctions devaient respecter le principe de proportionnalité. La sentence arbitrale relative à l'affaire de Naulilaa (31 juillet 1928) l'a formulé expressément : le nombre restreint de victimes d'un incident armé ne pouvait justifier les six actes de représailles qui l'ont suivi. Elles devaient être « ajustées » à l'infraction commise dans sa rigueur et sa durée d'application. Si la sanction est plus lourde qu'il ne convient et si elle se prolonge malgré le rétablissement de l'ordre public international ou la réalisation de la réparation, il y a abus de droit. La sanction devient alors elle-même illicite.

Enfin, il était surtout précisé que les États tiers ne devaient pas subir de préjudice du fait de ces sanctions. La sentence arbitrale du 30 juin 1930 dans l'affaire Cysne (Portugal/ Allemagne) en consacre le principe. En cas de blocus, par exemple, la sanction devait prendre en considération les intérêts d'États non directement concernés par le contentieux qui en était à l'origine.

Ainsi, les sanctions économiques avaient, avant la naissance des Nations Unies, fait l'objet de controverses, puis d'une tentative d'encadrement et de régulation, faisant ainsi clairement apparaître toutes les difficultés de mise en œuvre et les risques qu'elles ne demeurent, ce qu'elles avaient toujours été avant la SDN, des mesures exprimant la loi du plus fort (10).

## II. — L'ILLICÉITÉ DES MESURES UNILATÉRALES

### *Les embargos contre la Charte*

Avec l'institutionnalisation d'un mécanisme de sanction dans la Charte des Nations Unies, l'ensemble des Conventions adoptées par les États et la jurisprudence internationale, les sanctions prises par un État en réaction à un fait qu'il estime illicite à l'encontre d'un autre État, sont qualifiées de « contre-mesures », selon une terminologie d'origine américaine (11).

Pour les États-Unis, devenus la première puissance mondiale, dotés de tous les moyens matériels de prendre et d'imposer des sanctions unilatérales, la disparition juridique de la notion classique de « représailles » consti-

(10) Le Ministre de l'Intérieur du régime nazi, Frick, a clairement exprimé ce qui a toujours été de facto la conception dominante du droit pour les Grandes Puissances : « Le droit est ce qui sert le peuple allemand ; l'injustice, ce qui lui porte ombrage ».

(11) Dans une étude sur « L'embargo dans la pratique contemporaine » (*A.F.D.I.*, 1982, pp. 99 et s.) L. Dubouis souligne « la souplesse de la terminologie du droit international... ». Il faudrait ajouter que cette souplesse relève de la pression des puissances qui ont les moyens d'imposer leur choix sémantique.

tue un handicap. Il est donc « utile » de les pratiquer encore en les présentant comme une réponse à l'illégalité de l'État adverse (12).

C'est ainsi que dans l'affaire relative au personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran, les États-Unis ont prétendu avoir pris des « contre-mesures » en réaction à la capture de leur ambassade par un groupe armé et à la détention en otages de membres de leur personnel diplomatique et consulaire. La Cour dans son arrêt du 24 mai 1980 ne s'est pas prononcée sur la licéité de ces « contre-mesures », ce qui a pu être interprété soit comme une consécration soit comme leur rejet.

Les États-Unis organisant des activités militaires à l'encontre du Nicaragua ont prétendu à nouveau exercer des « contre-mesures » dans des circonstances telles qu'elles acquéraient, selon Washington, une nature licite. La Cour Internationale de Justice, dans son arrêt du 27 juin 1986, a répondu par la négative et a condamné les États-Unis, sans pour autant que le Conseil de Sécurité soit en mesure de faire exécuter le jugement.

Il est donc certain que les « représailles armées » sont clairement illicites. L'article 2-4 de la Charte des Nations Unies, conforté par la Déclaration de 1970 relative aux « principes du droit international concernant les relations amicales et la coopération entre les États » interdit à tout État (même aux États-Unis !) d'user de moyens armés pour quelque raison que ce soit sauf légitime défense. Ainsi, l'intervention de l'aviation américaine en 1986 et les bombardements effectués sur la Libye, en particulier sur la capitale Tripoli et sur Benghazi, faisant de nombreuses victimes et détruisant certains bâtiments diplomatiques (en particulier une partie de l'Ambassade de France, sans susciter de réactions des autorités concernées) au nom de la lutte contre le terrorisme sont expressément illégaux.

La pratique nord-américaine n'est qu'une survivance de la guerre privée lorsqu'un sujet se faisait justice lui-même, ou lorsqu'un État usait du recours à la force pour le recouvrement de ses créances.

Avec plus d'un demi-siècle de retard sur la légalité, telle qu'elle s'est établie, les États-Unis considèrent toujours que « leur bon droit » fonde l'usage de la force, alors que le Pacte de la SdN (articles 12 à 15) l'interdisait déjà et que le Conseil de la SdN, bien qu'ayant une pratique incertaine, garantissait tout au moins que les mesures étatiques de coercition ne pouvaient qu'être supplétives, c'est-à-dire que le recours préalable aux procédures de négociation, de conciliation et aux procédures juridictionnelles étaient obligatoires. Avec la SdN, il n'y avait déjà « plus de place pour la compétence individuelle en matière de sanction des gouvernements étatiques » insiste G.

(12) La pratique de l'U.R.S.S., seconde puissance mondiale, n'en était guère éloignée, si ce n'était par le fait que ses moyens d'action économique répressive étaient moindres. L'U.R.S.S. a usé de « contre-mesures » contre la Yougoslavie (1948-1957), contre l'Australie (1954), Israël (1956), la Finlande (1959), la Chine et l'Albanie (à partir de 1959).

Scelle (13). Avec l'O.N.U., c'est au Conseil de Sécurité d'apprécier de l'utilisation de la force armée, même s'il délègue ensuite à un ou plusieurs États le choix des actions à entreprendre.

Aucun État, fût-il une grande puissance membre permanent du Conseil de Sécurité, n'est fondé à recourir à des actions armées. Certes, la pratique du Conseil de Sécurité des Nations Unies tendant à déléguer à certains États, et en particulier aux États-Unis, sa propre compétence est d'une légalité incertaine. L'esprit de la Charte est de retirer aux États la compétence de guerre pour la transférer à la collectivité. Le retour par voie de délégation, à la maîtrise au moins partielle par un ou plusieurs États (les plus puissants inévitablement) de cette compétence est un archaïsme, d'autant que les procédures de contrôle sur l'action de police internationale ne sont pas respectées (absence de mise en place de Comité d'état major prévu par la Charte, permettant à la communauté internationale d'assurer la direction collective des opérations armées) et que la délégation est elle-même le résultat d'une pression effectuée par une Grande Puissance, autrement dit les États-Unis, sur les autres États membres de l'Organisation et sur l'Organisation elle-même.

Les représailles non armées ont un statut moins clair. A la différence des représailles armées, elles n'ont pas été formellement et précisément déclarées illicites. Néanmoins, le régime des « contre-mesures » s'insère dans un vaste réseau de règles qui s'est beaucoup développé après l'adoption de la Charte des Nations Unies. De nombreuses normes touchant notamment à la non intervention et au respect des droits de l'Homme et des Peuples, ont acquis valeur suprême (normes de « *jus cogens* ») ce qui encadre et limite la possibilité de mise en œuvre des représailles non armées et les moyens employés. La Charte des Nations Unies interdit, en effet, que les actes de représailles non armés puissent échapper à un certain nombre de règles précises bien que les États et leurs médias entretiennent dans l'opinion internationale l'idée que tout acte illicite puisse entraîner mécaniquement le « droit » de répliquer par tous les moyens. L'absence de réaction aux actes de guerre contre des États comme Cuba, le Nicaragua ou la Libye, s'explique par de multiples manipulations de l'opinion, façonnée par la vieille notion du « dent pour dent », satisfaite, dans l'ordre interne, par la rigueur des peines à l'encontre des auteurs d'infractions et sensible au « plaisir de punir ». Les individus, en effet, extrapolent souvent leurs problèmes internes (voire domestiques) aux problèmes internationaux. De surcroît, l'opinion tolère encore plus facilement les représailles non armées, frappant des États lointains et inconnus, dans la mesure où elle n'a pas le moindre respect pour une légalité internationale le plus souvent parfaitement ignorée.

(13) *Manuel élémentaire de droit international public*, Paris, 1943.

Pourtant, les mesures de coercition économique ne sont pas étrangères à la notion de « menace à l'emploi de la force », interdite par la Charte. Si la légitime défense est toujours à la disposition de chaque État, elle ne peut jouer qu'en cas d'agression armée. Lorsque les États arabes décrètent le 17 octobre 1973 l'embargo pétrolier à l'égard d'Israël, c'est sur le fondement de la présence illégale de troupes israéliennes sur les territoires syriens et égyptiens depuis 1967 et conformément aux résolutions 242 (1967) et 338 (1973) du Conseil de Sécurité, exigeant le retrait des Territoires Occupés et le respect du principe de l'inviolabilité territoriale.

Il faut aussi souligner que les mesures de sanctions économiques, tel l'embargo, violent le principe de la liberté commerciale (14) consacrée par le Gatt, puis par l'O.M.C., ainsi que les exigences de la coopération économique internationale reconnues par les articles 2-3 et 55-b de la Charte. Il peut paraître étonnant que les Puissances occidentales aient fondé leurs interventions militaires en Asie, notamment contre la Chine ou la Corée en particulier au nom de la liberté du commerce au XIX<sup>e</sup> siècle en exigeant « l'ouverture de leur marché au commerce international », alors qu'elles défendent aujourd'hui, États-Unis en tête, la pratique des embargos contre certains États dans le but d'asphyxier leur économie nationale.

En fait, en Occident, l'embargo a acquis ses « lettres de noblesse » en tant qu'instrument de la guerre froide contre les États se réclamant du communisme, dont la puissance a été délibérément surévaluée. Privées de marchés représentant près de 2 milliards d'individus (U.R.S.S., Chine, pays de l'Est), les Puissances occidentales, en premier lieu des États-Unis, ont constamment utilisé les moyens de coercition économiques dans le cadre d'une sorte de « guerre civile mondiale », guerre d'apparence pacifique dans laquelle, toutefois, les limites de la violence économique n'ont cessé de reculer. Les États-Unis ont développé des politiques d'embargo contre la plupart des « États communistes ». La simple existence d'un État de nature différente des États occidentaux, le fait que leur régime soit structuré autrement que les autres, constituaient, pour les États-Unis, une sorte d'« agression rentrée » passible de sanction. D'ailleurs, la loi américaine de 1917, utilisée pour fonder les mesures d'embargo contre les pays communistes, avait été adoptée durant la Première Guerre mondiale contre les belligérants, réutilisée durant le second conflit mondial, puis seulement complétée en 1949, 1951 et 1954.

Contrairement à la Charte des Nations Unies, ces « sanctions » unilatérales contre « l'Est », loin de conduire à une application plus effective du

(14) Lorsqu'une résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies condamne l'embargo subi par Cuba, renforcé par la Loi Torricelli votée par le Sénat des États-Unis en octobre 1992, elle le fait en indiquant que celle-ci « affecte la liberté du commerce et de la navigation ». Cette résolution est soutenue par 59 États (dont la France) contre 3 (États-Unis, Israël et Roumanie) et 71 abstentions.

droit international, tendait à rendre les relations internationales plus difficiles et le respect du droit plus incertain.

Armes de la « guerre froide », elles entretenaient un climat de tension entre les États. Elles menaçaient de faire exploser le conflit davantage qu'elles ne permettaient de trouver sa solution. C'est d'ailleurs la coexistence pacifique établie et le développement de la coopération qui ont conduit à la résorption de ce conflit Est-Ouest.

Aujourd'hui, les mesures de coercition économique ne sont que l'héritage de cette « guerre froide », retournées contre tous les États, en particulier ceux du Sud, qui selon la doctrine du Département d'État américain, risquent de devenir de nouveaux pôles de contestation de l'ordre international établi. R. Cheney, Secrétaire à la Défense, désigne en février 1990 « comme danger principal l'émergence de puissances régionales dans le Tiers Monde » (15).

Elles sont en réalité le contraire de « contre-mesures » : elles visent de manière préventive à éliminer ou du moins à isoler le régime politique des États qui peuvent devenir la source d'une influence « négative » dans des zones stratégiques, dites « d'intérêt vital » pour les États-Unis. Cuba pour les Caraïbes et l'Amérique latine, l'Irak au cœur de la région pétrolière, la Libye, puissance pétrolière et puissance révolutionnaire pour le monde arabe et l'Afrique, la Corée du Nord au cœur de l'Asie du Sud-Est et partiellement l'État iranien (menace directe pour Israël) bien que lié commercialement avec l'Union Européenne.

Les mesures de coercition économiques sont, de plus, essentiellement un instrument privilégié « traditionnel » de la politique des États-Unis, utilisé constamment depuis 1940, de manière unilatérale. Les États-Unis, depuis 50 ans, ont utilisé l'embargo contre la Corée du Nord (depuis 1949), la République Dominicaine (1960-62), Cuba (depuis 1960 jusqu'à nos jours), l'Indonésie (1963-65), la République Arabe Unie (1965) l'Inde (1965-67), le Chili (1972), l'Inde à nouveau (1972), l'Angola (à partir de 1976), l'Ouganda (1978), l'Iran (1979-80), l'Union Soviétique (1980), la Pologne (1982), l'Argentine (1982), le Nicaragua (1985), l'Afrique du Sud (1985), la Libye (à partir de 1982-85)

Ce type de sanction frappe aujourd'hui la République Populaire Démocratique de Corée et Cuba, qui sont objets des plus « vieux » et des plus longs embargos de l'histoire des relations internationales, et partiellement l'Iran.

— Les sanctions économiques imposées par les États-Unis à la R.P.D. de Corée remontent à 1949, date de la fondation de cet État. Les mesures coercitives ont été plus ou moins rigoureuses selon le degré de tension entre les

(15) Cité par Chapour HAGHIGHAT, *Histoire de la crise du Golfe*, Ed. Complexe, Bruxelles, 1991.

deux pays. Elles se sont, par exemple, fortement renforcées lors de la « crise nucléaire », les États-Unis accusant la Corée du Nord de préparer la réalisation d'une arme nucléaire, malgré son adhésion à l'A.I.E.A. Elles se sont allégées depuis l'accord cadre conclu entre les deux États le 21.10.1994 (16).

Ce blocus, dont les conséquences étaient limitées lorsque la R.P.D. de Corée pouvait développer ses relations économiques selon des modalités relativement avantageuses (le troc, par exemple, évitant d'avoir recours aux devises) avec l'U.R.S.S., la Chine et les pays de l'Europe de l'Est, s'est transformé depuis l'effondrement de l'U.R.S.S. et les réorientations commerciales de la R.P. de Chine vers le Japon, les États-Unis et même la Corée du Sud, en une véritable tentative d'élimination totale du régime de Pyong Yang.

De nombreux prétextes ont été avancés par les États-Unis pour justifier la prolongation de ces sanctions, malgré l'entrée à l'O.N.U. de la R.P.D. de Corée en 1973.

Les États-Unis ont nié, dès sa naissance en 1949, l'existence de l'État nord-coréen « simple satellite de l'U.R.S.S. » (1950-53). L'hostilité américaine s'est évidemment renforcée avec la guerre de Corée.

Après la guerre, le maintien de la division de la Corée (séquelle de la Seconde guerre mondiale) est considéré comme provisoire : les États-Unis (avec leur allié sud-coréen) prétendent à une réunification par absorption de cette Corée du Nord qui n'est pour Séoul qu'une « organisation illégale anti-étatique » (Loi sud-coréenne sur la « Sécurité Nationale »).

Le système complexe d'alliance États-Unis-Japon-Corée du Sud, n'excluant pas une rivalité nippo-américaine qui s'accroît sans cesse, fait, malgré l'entrée de la R.P.D.C dans la communauté internationale, que les tentatives d'isolement de la Corée du Nord se sont perpétuées. Elle fait en effet partie de l'une des « zones d'intérêt vital » des États-Unis, bien que ne bénéficiant plus du soutien soviétique, et la Corée du Nord demeure officiellement une « menace pour la paix » en Asie du Sud-Est. La R.P.D.C ne bénéficie pas de la reconnaissance diplomatique de jure des États-Unis et de la plupart des puissances occidentales européennes. De plus, la Corée du Sud pratique un chantage systématique, menaçant de réduire les relations économiques avec tout pays resserrant ses liens avec le Nord.

Ainsi, sans que la R.P.D.C, membre à part entière des Nations Unies, n'ait jamais fait l'objet d'une sanction « institutionnelle » émanant des instances onusiennes compétentes, elle continue à subir des mesures coercitives (particulièrement dans le domaine financier) de la part des États-Unis et de leurs alliés (depuis 47 ans !) pour des motifs strictement politiques et sans que la R.P.D.C ne soit accusée d'une quelconque infraction majeure de la légalité internationale.

(16) Cf. le texte de cet accord dans la revue « *Nord-Sud XXI* » (Genève) n° 7 (1995).

— La République Socialiste de Cuba connaît le même sort depuis plus de 37 ans. Elle subit en effet depuis 1959 un blocus économique, commercial et financier de la part des États-Unis et de leurs alliés. Décidé unilatéralement par les États-Unis, appuyés par l'O.E.A. et imposé aux autres États dont seul un petit nombre (tel l'Espagne, en raison de liens séculaires) ont su s'affranchir.

Avant la révolution castriste, les États-Unis avaient des relations étroites avec Cuba dont le régime était ouvertement dictatorial, répressif et ultra-conservateur sans susciter pour autant de réactions hostiles : 70 % du volume des exportations cubaines provenaient des États-Unis. Cuba était pleinement intégrée au marché de la zone caraïbe et placée depuis 1901 (17) sous la « protection » politique et militaire directe des États-Unis.

Les premières mesures révolutionnaires castristes provoquèrent une première note de protestation du gouvernement des États-Unis (le 12 juin 1959) qui étaient jusque là restés silencieux sur la vie politique interne de Cuba. Le propositions cubaines de compensations (indemnisation sur 20 ans avec intérêt) pour les biens nationalisés furent rejetées.

L'augmentation de la tension avec les États-Unis poussait Cuba à se rapprocher de l'U.R.S.S., ce qui a encore aggravé le contentieux. En juin 1960, les compagnies pétrolières américaines présentes dans l'île (Texaco, Shell et Esso) se refusèrent à raffiner le pétrole soviétique avec l'objectif de paralyser l'économie nationale, ce qui entraîna leur nationalisation. La rupture était consommée et le blocus est devenu complet. Il constituait même une peine pour les États tiers : le 13 septembre 1964, par exemple, un cargo espagnol assurant un service régulier avec Cuba était victime d'une attaque à quelques dizaines de milles de l'île, faisant 8 morts et 5 blessés parmi l'équipage. Les États-Unis ont refusé d'assurer leur responsabilité malgré la demande « d'éclaircissement » du gouvernement espagnol.

La volonté de provoquer par les armes (agression de la Baie des Cochons de 1961, ou assistance aux multiples agressions de l'émigration cubaine aux États-Unis) ou par l'asphyxie économique la chute du régime castriste était évidente. Cuba était sortie du « marché américain » pour devenir dans les années 60-70 un allié étroit de l'U.R.S.S. et le symbole de la Révolution dans le Tiers monde. Ces faits ne constituaient en rien une infraction à la légalité internationale.

Cuba castriste était sanctionnée pour avoir simplement exercé ses droits, ce que ne faisaient pas les régimes cubains précédents.

(17) Date de « l'Amendement Platt », imposé par les États-Unis à Cuba et autorisant l'intervention militaire américaine dans l'île, tandis qu'un traité de 1903 permettait l'établissement de la base navale américaine de Guantanamo et qu'un traité de 1934 renforçait encore ces liens imposés. Tous ces traités, comme ceux que la Chine avait dû conclure à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> sont inégaux, car imposés par la force, et de valeur nulle.

Les mesures d'embargo se sont même aggravées, avec la loi américaine Torricelli (« Defence Authorization Bill ») de 1992, inspirée par le Président Bush, et la loi Helms-Burton de 1996. La loi Torricelli, par exemple, prolongeant l'Amendement Hickenloopen de 1964, interdit tout acte de commerce, quelqu'il soit, avec Cuba, pour tout État tiers, en prévoyant des mesures empêchant l'accès des navires aux ports cubains.

Les modalités de l'embargo unilatéral dépassaient les limites du supportable, y compris pour les alliés des États-Unis. Le Parlement Européen, dans sa résolution A 3.0243/ de 1993, tout en rappelant qu'il estimait que les Droits de l'Homme n'étaient pas respectés par le régime de La Havane, n'en a pas moins condamné la loi Torricelli en raison de son incompatibilité avec les principes de la « Déclaration Transatlantique C.E.E.-E.U. » et en tant que « violation flagrante du droit international sur le libre commerce et le libre transit ».

L'O.E.A., malgré les pressions financières que les États-Unis pratiquent sur les organisations internationales lorsqu'elles contestent leurs positions, a demandé la levée de l'embargo contre Cuba (18).

L'Assemblée Générale des Nations Unies en 1992, 93 et 94, a rappelé sans ambiguïté la nécessaire « liberté de commerce et de navigation internationale » et en 1994, 101 États membres ont voté pour condamner le blocus imposé à Cuba, alors que 2 États seulement (dont les États-Unis) se sont prononcés en faveur de cette mesure.

Le Mouvement des Non Alignés, malgré son profond affaiblissement, réuni en octobre 1995 en Colombie, a adopté un document final dont l'un des passages les plus énergiques concerne Cuba. Les 130 chefs d'États « demandent au gouvernement des États-Unis de lever les mesures économiques, commerciales et financières... unilatérales et contraires à la Charte des Nations Unies » adoptées contre Cuba. La condamnation s'accompagne du rappel de la disposition de la Charte privilégiant les « négociations basées sur l'égalité et le respect mutuel » pour régler les différends bilatéraux.

Néanmoins, le blocus imposé unilatéralement à Cuba se perpétue sans la moindre considération des délibérations des organisations internationales régionales et de l'Assemblée Générale des Nations Unies, pourtant représentative de l'ensemble de la communauté internationale.

— La situation de l'Iran est particulière et très significative : Soumis depuis le 30 avril 1995 à l'embargo unilatéral commercial et financier des

(18) Les États-Unis ont directement menacé de suspendre le paiement de la dette de l'O.E.A. jusqu'à ce que l'Organisation accepte la création d'un « Fonds Spécial » destiné au déploiement d'Inspecteurs des droits de l'homme à Cuba. Ils ont aussi menacé les institutions financières internationales qui « accorderaient un prêt ou un autre type d'assistance à Cuba ». En dépit de ces pressions, l'O.E.A. a renouvelé sa résolution en faveur de la levée de l'embargo cubain, le 4 juin 1996 (par 23 voix /sur 34).

États-Unis pour « terrorisme » (19), le régime de Téhéran bénéficie d'un « dialogue critique » des États membres de l'Union Européenne. En fait, les États européens et le Japon ont multiplié les contacts économiques avec l'Iran, profitant de sa rupture avec les États-Unis.

Les appréciations portées sur l'embargo à l'encontre de l'Iran sont significatives. Le porte parole de l'Union Européenne, le 2 mai 1995, s'était borné à indiquer que « liberté était laissée aux hommes d'affaires pour prendre leurs décisions sur la base de considérations commerciales ». La Grande Bretagne, quatrième partenaire commercial de l'Iran, s'était déjà déclarée, le 1<sup>er</sup> mai, « sceptique » sur ce type de coercition. Lee Raymond, président d'Exxon, première compagnie pétrolière du monde, avait déclaré au *Financial Times* que l'embargo était « vain et inefficace ». Selon le chef de la diplomatie allemande, l'embargo n'était pas « le bon instrument » pour influencer la politique iranienne. « On ne voit pas sur quelles bases nous pourrions nous associer à un exercice de sanctions au plan international » avait déclaré pour sa part, le porte-parole du Ministère français des Affaires étrangères (20).

L'embargo américain que subit l'Iran depuis quelques années est beaucoup moins strict du fait de la concurrence entre Grandes Puissances. De surcroît, pour des raisons de stabilisation des cours du pétrole à un niveau bas, la mesure unilatérale des États-Unis ne touche pas les exportations pétrolières. Seules les compagnies pétrolières américaines se voient fermer l'accès au marché iranien d'où elles retiraient chaque jour 600.000 barils (sur les 2,6 millions exportés quotidiennement par Téhéran). Certaines contradictions semblent donc se développer entre les intérêts électoraux de l'administration américaine et les grandes compagnies pétrolières américaines de plus en plus dépendantes de la seule Arabie Saoudite.

L'indulgence relative dont bénéficie l'Iran de la part de l'Europe et qui résulte du grand intérêt financier que représente ce pays pour des économies européennes en crise (voir par exemple le Règlement financier franco-iranien conclu en 1991) démontre le caractère discriminatoire des politiques d'embargo (21) Les sanctions économiques sont prises lorsqu'elles ne sont pas trop coûteuses pour ceux là mêmes qui les décident ou pour ceux qui pourraient être associés à ces mesures, quelle que soit la gravité des causes qui les motivent.

(19) La tension entre l'Iran et les États-Unis n'est d'ailleurs que relative. La Cour Internationale de Justice a indiqué le 23 février 1996 que l'affaire des opposants au sujet de l'Airbus civil d'Iranair, abattu le 3 juillet 1988, par un croiseur américain et qui avait fait 290 victimes, était « terminée ». Les deux parties se sont mises d'accord directement et les États-Unis ont réglé 101,8 millions de dollars d'indemnisation.

(20) Cf. *Le Monde* du 4 mai 1995.

(21) L'Iran a ainsi bénéficié, malgré une forte suspicion, d'une absence de mise en cause directe pour certains attentats non encore élucidés et le gouvernement français s'est cru autorisé, refusant une demande d'extradition émanant de la Suisse, à libérer un Iranien prévenu d'actes terroristes, l'autorisant à rentrer dans son pays.

### III. — LA LÉGALITÉ CONTESTÉE DE L'EMBARGO « ONUSIEN »

#### *Le Conseil de Sécurité contre le Droit*

Depuis l'acte final de la Conférence de Vienne de 1969, la résolution 36/103 du 9 décembre 1981 de l'Assemblée Générale des Nations Unies, condamnant les représailles économiques, et la disparition du veto soviétique au Conseil de Sécurité, les États-Unis considèrent qu'il est, dans certains cas, plus efficace d'intégrer leur stratégie dans le cadre des Nations Unies, sous couvert de « contre-mesures collectives », sans pour autant renoncer aux mesures unilatérales de coercition économiques lesquelles ont été prises de longue date. En dépit de la spécificité des mesures d'embargo prononcées par le Conseil de Sécurité, à l'encontre de l'Irak à partir de 1990, puis de la Libye depuis 1992 et contre la Serbie de 1992 aux Accords de Dayton, la légalité est dans tous les cas malmenée.

— Le contentieux Irak — États-Unis et Nations Unies est l'illustration supplémentaire de la « guerre du pétrole ». Ce sont, certes, les revendications territoriales de l'Irak sur le Koweït (22) et les mesures d'annexion, qui ont fondé les mesures de sanction contre l'État irakien. Produit de la diplomatie britannique, le Koweït a néanmoins bénéficié de la reconnaissance de ses frontières par l'Irak, qui a ratifié en 1978 la Convention de Vienne sur la succession d'États, admettant ainsi les frontières héritées de l'époque coloniale. Dignes d'être prises en considération dans le cadre d'un règlement négocié, les prétentions irakiennes ne pouvaient être légalement satisfaites par le recours à la force armée. C'est pourtant la question pétrolière qui est en fait le véritable enjeu. L'O.P.E.P., en juillet 1990, sous la pression de l'Irak, dont les besoins de devises sont immenses à la suite de la guerre avec l'Iran, fixe le prix du baril à 21 dollars minimum. Le Koweït, qui au contraire joue à la « baisse » et ne respecte pas les quotas de vente, est envahi par l'armée irakienne le 2 août 1990. Le 15 août, le Président Bush déclare : « Nos emplois, notre mode de vie, notre liberté et la liberté des pays amis de par le monde souffriront si le contrôle des plus grandes réserves pétrolières tombe entre les mains de Saddam Hussein ». La défaite militaire irakienne devant la Coalition réunie par les États-Unis et les Nations Unies conduit à la baisse du pétrole à compter de janvier 1991. En avril 1992, le baril est retombé à 17,24 dollars, prix avoisinant celui de

(22) La nature de ces revendications territoriales a rarement fait l'objet d'un examen sérieux en Occident. Voir, cependant, O. CORTEN, « La validité en droit international des revendications de l'Irak dans le cadre de son contentieux avec le Koweït », in *Journal des Juristes Démocrates*, Association Belge des Juristes Démocrates, n° 77, Novembre 1990.

1974. Il convient de rappeler que les États-Unis sont les premiers importateurs et premiers consommateurs du monde de pétrole (23).

Les mesures d'embargo permettent aux États-Unis et aux firmes intéressées de maîtriser l'évolution des prix du baril en contrôlant l'introduction du pétrole irakien sur le marché. Ce sont ces préoccupations pétrolières, et non les raisons officiellement invoquées par le Conseil de Sécurité, qui expliquent la prolongation indéfinie des mesures prises. Les sanctions économiques sont ainsi instrumentalisées pour servir à des opérations spéculatives dans le cadre de la « nouvelle » économie mondialisée n'ayant plus rien à voir avec le respect de la légalité internationale.

En effet, les premières résolutions prises par le Conseil de Sécurité (661 du 2 août et 666 du 13 septembre 1990) prévoyaient des sanctions économiques contre l'Irak. La résolution du 28 novembre 1990 (678) autorise l'usage de la force armée. Après la fin de la guerre, la résolution 687 du 3 avril 1991 impose à l'Irak vaincue un mécanisme extrêmement rigoureux de quasi-tutelle internationale qui réalise un véritable démantèlement de sa souveraineté. Les autorités irakiennes sont dans l'obligation de renoncer à toute acquisition de matériel militaire, de déclarer les emplacements des bases et des arsenaux stratégiques, d'autoriser le contrôle des installations nucléaires et éventuellement leur destruction. La résolution 687 exige aussi, évidemment, la reconnaissance de la souveraineté du Koweït, tout en précisant de manière très précise les délais (très brefs) que doit respecter l'État irakien pour se soumettre. En conclusion, la résolution indique que le Conseil de Sécurité étudiera ensuite les conditions de levée de l'embargo.

En 1996, l'embargo est toujours en vigueur, à la suite de votes périodiques du Conseil de Sécurité en assurant le renouvellement au motif que la transparence de la défense nationale irakienne ainsi que les mesures de désarmement ne sont toujours pas suffisantes.

Les différentes résolutions qui se sont ainsi succédées à l'encontre de l'Irak font apparaître que les exigences augmentent au fur et à mesure que l'État irakien a satisfait aux précédentes.

Le caractère imprécis de ces résolutions et l'appréciation inévitablement politique des mesures de contrôle effectuées font apparaître que les mesures d'embargo deviennent, de facto, un mécanisme permettant de maintenir

(23) Déclaration reproduite dans le Monde Diplomatique du 20 juillet 1992, qui cite les travaux de l'Institut Américain du Pétrole (A.P.I.), relevant que la concentration des réserves pétrolières dans le Golfe est décisive pour la fixation des prix.

Les États-Unis sont de plus en plus dépendants du pétrole moyen-oriental (l'O.P.E.P. fournissait 15 % de pétrole aux États-Unis en 1970 et 45 % en 1990). Par ailleurs, ils sont pris dans une contradiction difficile à résoudre : la chute des prix entraîne le déclin de la production de pétrole aux États-Unis même et dans la Mer du Nord, bien que certaines compagnies aient intérêt à l'acquiescer à bas prix à l'importation. Les prévisions sont qu'en 2010, les États-Unis seraient conduits à importer 75 % du pétrole qui leur est nécessaire (C. *World Petroleum Supply*, American Petroleum Institute, Washington, mai 1991).

l'Irak dans une situation de mi-souveraineté, aussi longtemps que les Puissances et en particulier les États-Unis, membres du Conseil de Sécurité, la considèrent opportune.

— L'embargo contre la Libye atteint un tel niveau d'arbitraire que sa relation au droit international est presque inexistante.

De nombreux attentats ou détournements, avant celui de Lockerbie en 1988 (270 victimes) ont affecté la navigation aérienne civile. Durant les années 50, de nombreux avions réguliers des compagnies des pays de l'Est étaient détournés par des passagers choisissant de se réfugier à l'Ouest. Pour la dernière période, on peut rappeler l'attaque à l'aéroport de Rome d'un avion de la Panam au sol en 1973 (32 morts, 18 blessés) ; la destruction en vol d'un avion de la ligne libyenne en 1975 par un missile iranien (124 morts) ; le dynamitage en vol par un pirate de l'air en 1975 d'un avion Air Vietnam, tuant tous les passagers ; une attaque arménienne à l'aéroport d'Ankara en 1982 (9 morts, 82 blessés) ; l'attentat en 1985 probablement d'origine Sikh contre un avion Air India (585 morts) ; la destruction en 1988 de l'Airbus civil iranien par un navire de guerre américain (290 morts), etc. (24). Cette simple énumération fait la démonstration que le terrorisme international n'est pas la spécialité de certains États, mais qu'il est une arme utilisée au service de causes très différentes voire opposées, selon les circonstances et les moments. Ce sont les États-Unis qui ont médiatiquement imposé le concept d'« État terroriste » (dont une liste est dressée chaque année par le Congrès américain selon des critères incertains) (25), afin de mobiliser contre leurs ennemis, leurs alliés et l'opinion internationale, tout en refusant d'admettre la notion de « terrorisme d'État » (26).

Cette hostilité à la Libye a de nombreuses causes : elle est née avec l'expulsion du territoire libyen des bases américaines aux lendemains de la révolution de 1969 ; elle s'est développée avec le rôle décisif qu'a joué la Libye au sein des pays producteurs de pétrole en 1973-74 pour imposer une

(24) Concernant les attentats de cette dernière décennie, on peut aussi faire mention d'un avion civil d'Alitalia abattu au dessus de la Méditerranée où se déroulait des manœuvres militaires de l'OTAN, la destruction d'un avion de la ligne sud-coréenne par la chasse soviétique, etc.

(25) Chaque année, cette liste est renouvelée en considération de la stratégie et de la tactique des États-Unis dans le monde ; tel État arabe, par exemple, y figure pour ensuite la quitter, ... après avoir participé à la Guerre du Golfe aux côtés des États-Unis !

Cette liste américaine ne correspond pas forcément à l'appréciation de l'Union Européenne, au gré des concurrences économiques : c'est le cas de l'Iran, par exemple, en 1995-96.

(26) Certains États du Tiers monde ont dénoncé la terreur que les Puissances qui se sont dotées (parfois de manière illicite, en violation du Traité de Non Prolifération) d'une arme nucléaire et qui en ont désormais le monopole (sanctifié par le renouvellement du T.N.P. en 1995), font régner sur le reste du monde.

A cette menace potentielle, non essentiellement dissuasive, mais surtout incitative, s'ajoutent toutes les violences dont disposent les puissants (violence économique et financière, violence psychologique, etc.) qui permettent de faire pression sur l'opinion et les gouvernements, sans même avoir besoin de recourir à la force armée, elle-même utilisée si l'opportunité se manifeste.

très forte majoration des prix du baril, provoquant ainsi ce qui a été qualifié en Occident de « Premier choc pétrolier » ; elle s'est confortée avec les condamnations radicales par le régime de Tripoli de l'hégémonisme américain et avec l'aide apportée à différents mouvements de libération nationale, et surtout à des forces contestataires internes aux grandes puissances : la Libye retourne ainsi contre les plus Grands, surtout les États-Unis (par exemple, le mouvement musulman américain) une arme constamment utilisée par ces mêmes Grands pour déstabiliser les régimes des États faibles. Par contre, aucune preuve ne permet d'accréditer la thèse de la responsabilité de l'État libyen dans l'affaire de Lockerbie.

Il faut rappeler que le bombardement américain sur Tripoli et sur Benghazi sont antérieurs de deux années à l'affaire de Lockerbie. Lorsque celle-ci survient, l'occasion est trop « belle » pour être manquée par les États-Unis, malgré les pistes iranienne et syrienne plus vraisemblables. Il s'agit de procéder par la voie multilatérale, c'est-à-dire par des mesures prises par le Conseil de Sécurité des Nations Unies, à la liquidation du régime libyen, ou tout au moins à sa neutralisation définitive.

Le terrorisme contre les aéronefs est prévu et sanctionné par plusieurs Conventions (Tokyo 1963, La Haye 1970, Montréal 1971). L'attentat de Lockerbie entre dans les dispositions prévues par la Convention de Montréal, ratifiée par 128 États, dont la Libye, les États-Unis et la Grande Bretagne. Cet instrument juridique pourtant parfaitement adapté à l'affaire (27) est précipitamment écarté par une réunion d'urgence du Conseil de Sécurité sous la pression des États-Unis, qui court-circuite ainsi la Cour Internationale de Justice, saisie par la Libye et dessaisie de fait par le Conseil de Sécurité ! Contrairement à tous les principes généraux de l'ensemble des systèmes juridiques, c'est une instance politique qui dessaisit une juridiction, sans qu'aucune menace réelle sur la paix internationale ne justifie l'intervention d'un Conseil de Sécurité dont la raison d'être est le maintien de la paix et non l'accroissement de la tension entre les États.

Le différend juridique sur l'applicabilité de la Convention de Montréal à l'affaire de Lockerbie ne sera donc jamais tranché. Ce que souhaitent les États-Unis, c'est une condamnation politique de la Libye et son isolement international, et non pas la vérité sur l'affaire de Lockerbie, tout en satisfaisant l'électorat américain.

La Résolution 731 (21 janvier 1992), simple recommandation, puis la résolution 748 (31 mars 1992), véritable décision, condamnent la Libye sur

(27) La Convention de Montréal ne permet pas une mise au ban de la société internationale. Ses dispositions garantissent le respect de la souveraineté des parties par la coopération judiciaire entre les parties au litige et prévoient une procédure permettant une véritable instruction avant arbitrage.

les simples présomptions présentées par la partie accusatrice (28), sans même que la justice libyenne n'ait eu connaissance du dossier supposé contenir les preuves de l'accusation (29).

Selon la résolution 748, l'attitude libyenne est considérée par le Conseil de Sécurité, comme « constituant une menace à la paix et à la sécurité internationales ».

Périodiquement depuis 1992, le Conseil de Sécurité a renouvelé ses sanctions (sans pouvoir les aggraver malgré les pressions américaines), interdisant les communications aériennes entre la Libye et les autres pays de la communauté internationale, bloquant les avoirs libyens à l'étranger, et limitant l'ensemble des activités commerciales d'import-export.

A défaut d'avoir pu détruire le régime libyen par la force (bombardements de 1986, soutien à des mouvements de dissidence), il s'agit de neutraliser sa politique extérieure, de pervertir son fonctionnement intérieur grâce à la pénurie et de créer progressivement les conditions de son élimination.

La finalité authentique de l'embargo apparaît clairement : c'est la « voie pacifique » de l'ingérence et de la mise en cause du principe de la souveraineté et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (30).

Au delà de la perversion des objectifs (31) réels poursuivis par les mesures d'embargo décidées sur un constat arbitraire « d'une menace contre la paix » (art. 39 de la Charte), très éloignées des buts définis dans la Charte, la légalité des modalités de mise en vigueur et d'application s'avère contestable. Le mécanisme de sanction de la Charte, prévu pour assurer le respect du

(28) Le Parlementaire écossais Tom DALYELL a évoqué publiquement l'un des éléments de l'affaire en soulignant : « Les parents des victimes et leurs avocats sont enfermés dans un dilemme — ou bien ils prennent leur argent et se dispensent de la vérité, ou ils choisissent la vérité et laissent leur argent. Le fond de la chose est que leurs intérêts financiers et l'extorsion des assureurs de la Pan Am ne font qu'un », in *Dialogue du Moyen Orient*, décembre 1993, p. 3.

(29) Diverses dispositions de la Charte ont été à cette occasion violées, comme par exemple, l'article 27-3 indiquant « qu'une partie à un différend s'abstient de voter ».

Cf. à ce sujet : — M.P. CHANSAY-WILMOTTE, « L'affaire Lockerbie. Examen d'un abus de pouvoir du Conseil de Sécurité », *Nord-Sud XXI*, 1994.

— Türkkiye ATAÖV, *Le cas Lockerbie. Sanctions contre la Libye et légalité*, Ankara, 1992.

Voir aussi, Tom DALYELL, « Sanctions scandaleuses », in *Dialogue au Moyen Orient*, Londres, décembre 1993.

(30) J. Delors, personnalité politique française de premier plan, ancien Président de la Commission de l'Union Européenne avait cru pouvoir déclarer en 1990 à l'occasion de la crise du Golfe : « Si cette crise est résolue avec la victoire du droit, rien ne sera comme avant et Israël devra en tenir compte ainsi que les puissances qui occupent le Liban » ! (*Le Monde*, 19 septembre 1990). La prophétie a fait long feu !

(31) Cf. P. BRUNOT, in « L'embargo, solution de facilité dans les conflits internationaux », in *Revue Défense Nationale*, novembre 1995, pp. 75 et s., écrit : « l'arme économique est la solution de facilité : la confrontation directe entre États dont les intérêts divergent se réduit de plus en plus au niveau infra-militaire, c'est-à-dire à des sanctions économiques et commerciales... Quant aux sociétés multinationales, elles restent les grandes gagnantes de ce nouveau théâtre : elles réussissent là où les Églises, les diplomates et les armées avaient échoué ».

droit, connaît des « dérapages » tels qu'il devient lui-même violation du droit international (32).

Si vis-à-vis de l'Irak l'embargo est fondé sur une violation incontestable du droit international, la prolongation de la sanction ne repose que sur une substitution de cause. La cause originaire (occupation et annexion du Koweït) a disparu ; les nouvelles résolutions du Conseil de Sécurité n'ont pas pour but de donner effet à une décision non appliquée, elles imposent à l'Irak de nouvelles obligations qui ne relèvent pas du droit international général (désarmement, fonds pour les réparations des dommages de guerre, etc.). Il y a abus de droit (33).

Dans le cas de la Libye, la résolution du Conseil de Sécurité est sans cause véritable : il apparaît que, plus de cinq ans après l'adoption de la première résolution, aucune preuve n'a été fournie établissant la responsabilité de l'État libyen ou de ses ressortissants. L'argument de l'absence de « collaboration » de la justice libyenne ne semble pas fondé : le dossier d'accusation n'a pas même été transmis aux autorités judiciaires libyennes et les différentes propositions initiées ou acceptées par Tripoli ne reçoivent aucun écho (34). Le caractère à la fois imprécis et évolutif des résolutions périodiques renouvelant l'embargo en rend impossible une application rigoureuse échappant à l'interprétation politique du Conseil de Sécurité. Le Conseil de Sécurité, en réalité, ne fait qu'assurer une sorte de novation des décisions gouvernementales des États-Unis (35), et les sanctions ne peuvent prendre

(32) Voir : — *The U.N. and international democracy*, Vienne, 1995.

— O. RUSSBACH, « O.N.U. contre O.N.U », *Le droit international confisqué*, La Découverte, 1994.

— P. CHANSAY-WILMOTTE, « L'affaire de Lockerbie. Les excès de pouvoir du Conseil de Sécurité », *Nord-Sud XXI*, 1995.

— H. KOEHLER, « The United Nations Sanctions Policy and International Law », *Just World Trust*, Malaysia, 1995.

— H. ALIKHANI, *In the Claw of the Eagle : a Guide to U.S. Sanctions Against Libya* (Centre for Business Studies, London, 1995).

— T.M. DUFFY, « The Libyan sanctions, international and democracy Law », *I.D.D.R.A.*, Dublin, 1995.

(33) Les exigences du Conseil de Sécurité en matière de désarmement sont d'autant plus abusives que cet organe des Nations Unies n'a jamais cru bon de respecter les dispositions de l'article 26 de la Charte visant à « établir un système de réglementation des armements ».

(34) Tout en protestant de son refus de principe de ne pas extradier ses nationaux, conformément à la loi libyenne (qui est aussi celle des États-Unis ou de la plupart des États européens), la Libye a, par exemple, accepté la proposition de la Ligue Arabe de s'en remettre au jugement d'un Tribunal Pénal composé de juges écossais.

Dans le contentieux franco-libyen de l'attentat contre l'avion de la Compagnie U.T.A., l'invitation des autorités de Tripoli au juge français Bruguière de se rendre en Libye pour coopérer avec les magistrats locaux s'est dans un premier temps, soldée par un échec : le juge Bruguière s'est présenté dans les eaux territoriales libyenne à bord d'un navire de la marine militaire française, ce qui a conduit à son refoulement. Par contre, durant l'été 1996, la coopération judiciaire a pu s'établir permettant de conclure l'instruction en septembre 1996.

(35) Les positions de la France, de la Russie et de la Chine (sur laquelle des pressions américaines ont eu lieu en échange du bénéfice de la « clause de la nation la plus favorisée ») s'éloignent progressivement de celles des États-Unis, surtout vis-à-vis de l'Irak et de l'Iran.

fin que lorsque, pour des raisons d'opportunité, les États-Unis le décideront.

De surcroît, l'absence de contrôle de légalité des actes du Conseil de Sécurité permet à cette instance éminemment politique des Nations Unies d'imposer à toute l'Organisation et à tous ses membres ses propres conceptions de l'application de la Charte et du droit international. Le Conseil de Sécurité a, dans l'affaire de Lockerbie, empêché la Cour Internationale de Justice de remplir sa mission et l'a placée en fait dans un état de subordination. C'est la position du Président Bedjaoui, dans son opinion individuelle, ainsi que celles avec quelques variantes de douze juges sur 16 à propos de la requête de la Libye sollicitant des mesures conservatoires dans l'attente d'un avis juridique sur l'applicabilité du Traité de Montréal de 1971 (sur les attentats contre les aéronefs) ou sur l'application des dispositions de la Charte en matière de « règlement pacifique des différends ». L'arrêt du 14 avril 1992 n'a fait que constater sa paralysie (36).

En effet, la question des mesures conservatoires se plaيدا les 26-28 mars 1992. Le 31 mars, sans attendre le moment où la Cour pouvait être en mesure de rendre son ordonnance, le Conseil de Sécurité, à l'initiative des États-Unis, transformait l'invitation adressée à la Libye de répondre à ses accusateurs (en vertu du Chapitre VI de la Charte) en décision coercitive s'imposant à tous les États membres de l'Organisation et à la Cour elle-même (en vertu du Chapitre VII). Selon la résolution du 31 mars 1992 « le manquement de la Libye à répondre de manière complète et effective aux requêtes » de la résolution (731) précédente constituait « une menace pour la paix et la sécurité internationale » ! En quarante-huit heures, le litige avait été transféré du Chapitre VI au Chapitre VII de la Charte, alors qu'à la même époque, en mars 92, les massacres qui allaient être qualifiés de « crimes contre l'Humanité » en ex-Yougoslavie et le blocus de Sarajevo étaient encore traités par des résolutions « non-coercitives » !! Une lettre des États-Unis adressée à la Cour, en date du 2 avril, toujours avant que ne soit rendue l'ordonnance, confirmait qu'il n'y avait plus aucun choix pour les juges de la juridiction internationale, la décision obligatoire du Conseil de Sécurité était qualifiée de « raison supplémentaire » pour rejeter la requête libyenne, saisine qualifiée de purement « dilatoire » (37). La compétition entre le Conseil de Sécurité et la Cour Internationale de Justice s'achevait par la mise hors jeu de la Cour, sans que celle-ci n'ait été en

(36) Les notes et commentaires sur l'ordonnance du 14 avril 1992 de la Cour Internationale de Justice (affaire de « l'incident aérien de Lockerbie », *Rec.*, C.I.J., 1992) sont rares, et il est apparu impossible d'en publier dans la *Revue Générale de Droit International Public* (Paris). Les grands médias européens pour leur part se sont crus autorisés à en faire un simple argument politique... et expéditif : « la justice internationale a mis définitivement la Libye au ban des nations » (*Le Figaro*).

(37) Cf. — O. RUSSBACH, « Lockerbie : la Cour se fâche », in *L'O.N.U. mécanique. Situation*, n° 26, 1995.

— L. BOISSON DE CHAZOURNES, « Autonomie et complémentarité », in *O.N.U. mécanique*.

mesure d'apprécier si les « menaces contre la paix ou la sécurité mondiale » n'étaient que des prétextes pour atteindre des objectifs inavoués. La Cour se limitant à une « approche passive de sa fonction judiciaire » ne se crut pas autorisée à évaluer les qualifications effectuées par le Conseil de Sécurité et à empêcher tout excès de pouvoir hors du cadre des dispositions de la Charte.

Pourtant, dès 1948, la Cour avait elle-même, dans un avis, rappelé le « caractère politique » d'un organe comme le Conseil de Sécurité (ou l'Assemblée Générale) ce qui ne « pouvait le soustraire à l'observation des dispositions conventionnelles qui le régissent, lorsque celles-ci constituent des limites à son pouvoir ou des critères à son jugement ». Il apparaît à l'évidence que les États-Unis et la Grande Bretagne invoquent souvent le droit, mais sans vouloir en débattre avec les juges de La Haye (38).

Au delà des entraves opposées ainsi à l'application des traités (Traité de Montréal) et au fonctionnement de la Cour Internationale de Justice, le Conseil de Sécurité porte atteinte aux dispositions de la Charte prévoyant la collaboration des Nations Unies et les Organisations régionales (articles 52 et suivants).

C'est ainsi que la Ligue Arabe, l'Union du Maghreb Arabe, l'O.U.A., la Conférence Islamique et le Mouvement des Non Alignés se sont prononcés officiellement pour la levée des embargos sans susciter de réponse du Conseil de Sécurité. Ces Organisations régionales représentent pourtant la majorité des États membres de l'O.N.U.

Tout le mécanisme de sanction des Nations Unies se concentre ainsi désormais dans le seul organe des Nations Unies chargé spécifiquement du maintien de la paix (39).

Déplorant l'absence de démocratie dans l'ordre interne de certains États, les Grandes Puissances se refusent résolument à l'admettre dans l'ordre international où elles sont minoritaires. Elles font du Conseil de Sécurité leur instrument privilégié car leur immunité y est assurée et leur volonté politique presque toujours respectée, ce qui est source de discrimination et d'inégalité de traitement.

Le résultat global de ces dysfonctionnements est, sous l'apparence d'une efficacité renforcée, un discrédit croissant des Nations Unies au sein de la

(38) On se souvient du refus des États-Unis de respecter l'arrêt de la Cour rendu dans le litige les opposant au Nicaragua, le Conseil de Sécurité était lui-même dans l'impossibilité de faire appliquer le jugement, en raison de la présence des États-Unis au sein de ce même Conseil ! Ainsi, aucun membre permanent du Conseil de Sécurité ne peut se voir appliquer un jugement défavorable.

(39) L'Assemblée Générale, quant à elle, n'est pas même en mesure de faire respecter ses résolutions à l'encontre d'un embargo unilatéral (celui imposé par les États-Unis à Cuba). Le déséquilibre institutionnel des Nations Unies est ainsi profond et seule la volonté politique d'une majorité d'États d'y remédier peut faire évoluer cette dégradation du mode de fonctionnement des Nations Unies.

majorité des États, à la seule exception des pays du G7, créant les conditions d'un affaiblissement général de l'Organisation et d'un recul du droit (40).

#### IV. — LA VIOLATION DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES (41)

Les différents embargos, tels qu'ils sont pratiqués dans les relations internationales contemporaines ont en commun de violer divers principes et droits fondamentaux (42).

Le caractère discriminatoire des sanctions qui frappent exclusivement des États faibles affaiblit encore le principe pourtant fondamental de l'égalité de traitement de tous les sujets de droit, de l'égalité devant la loi internationale, acquis majeur du droit du XX<sup>e</sup> siècle. La pratique rejoint ainsi ce qui était déjà dénoncé à propos des représailles au XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècle

Le principe de la proportionnalité de la sanction à l'infraction n'est pas pris en considération (43).

Parmi les innombrables infractions commises par l'ensemble des États, les Grandes Puissances choisissent discrétionnairement et selon les opportunités politiques du moment, les États qu'il s'agit de sanctionner, selon leur « dangerosité » politique et non selon la gravité de leurs infractions.

Les crimes de guerre commis durant la guerre de Corée, la guerre du Viet Nam ou en Afghanistan, la complicité de certaines puissances dans le génocide au Cambodge et au Rwanda, leur passivité face aux « ethnocides » dans l'ex-Yougoslavie, pour ne prendre que quelques cas, n'entraînent jamais la responsabilité de quiconque : l'impunité des Grandes Puissances et de leur personnel politique est assurée par la force dont ils disposent.

Dans le cas de l'Afrique du Sud, les États-Unis qui étaient au temps de l'apartheid les plus gros investisseurs et qui étaient en situation de dépendance à l'égard des minéraux stratégiques, ont adapté l'embargo non à l'importance du crime commis contre les millions d'Africains mais aux

(40) La formule, constamment reprise dans les diverses instances des Nations Unies, est celle des « deux poids, deux mesures », qui effectivement caractérisent l'appréhension par le Conseil de Sécurité des diverses crises qui affectent la société internationale.

(41) Voir notamment les rapports du Séminaire International « Les embargos une arme contre les Peuples », Madrid, 30 septembre-1<sup>er</sup> octobre 1994.

Voir aussi M. CHEMILLIER-GENDREAU, « L'Irak broyé par le droit international (manipulations aux Nations Unies) », *Le Monde Diplomatique*, juin 1995.

(42) Cf. « L'embargo », in *Nord-Sud XXI*, n° 5, 1994, pp. 123 et s.

(43) L'opération dite « Tempête sur le désert » visant à rétablir la légalité internationale est elle-même à analyser de ce point de vue. Les dommages subis par le peuple irakien sont-ils en rapport avec la faute commise par l'État irakien ? Les modalités et les résultats de l'intervention armée de la « Coalition » sous l'égide des Nations Unies sont-ils conformes à une « opération de police internationale » (bombardements de populations civiles, usages de certaines armes illicites, destruction de sites culturels (157 mosquées dont celle, historique, de Bassorah, 7 musées nationaux, des milliers d'objets d'art détruits ou volés, etc.).

intérêts que représentait l'économie sud-africaine pour les États-Unis ! La sous-Commission des mines de l'administration américaine insistait sur l'idée que le changement politique ne pouvait être réalisé par des pressions extérieures et qu'il fallait donner acte aux Sud-Africains de leurs efforts ! Le Président Reagan appelait cette pratique une « politique d'engagement constructif » et il insistait sur la nécessité de la « prudence » afin « d'éviter de paralyser les attitudes et d'augmenter les intransigeances » !! (44).

En définitive, ou bien les États sanctionnés ont une certaine puissance et les sanctions sont faibles, ou les États sanctionnés par l'embargo sont de petits États et les sanctions qui les frappent sont lourdes !

Mais, il est une contradiction majeure que les embargos révèlent : celle opposant le discours juridique en faveur des droits de l'homme et la situation des peuples victimes des condamnations portées à l'encontre de leur État.

Il faut, à ce propos, tout d'abord souligner que l'individualisation des sanctions est communément admise comme un important progrès du droit. Aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale et de la fin du nazisme et du fascisme, responsables de plus de 30 millions de morts, les peuples allemand et japonais ainsi que les alliés n'ont pas subi de sanctions collectives. Les mesures économiques de démantèlement partiel de l'appareil industriel allemand par l'U.R.S.S. au titre de réparations prévues par les Accords de Potsdam ont été dénoncées comme une sanction frappant inéquitablement l'ensemble du peuple allemand : elles retardaient en effet la reconstruction et le redémarrage économique et donc le progrès social. Le Tribunal de Nuremberg ainsi que celui de Tokyo ont pris soin de prononcer des jugements qui ne mettaient en cause que les individus considérés comme directement responsables des crimes contre l'Humanité bien qu'ils aient été commis au nom des peuples allemand et japonais pour le compte de leur État. L'exonérant de toute responsabilité collective, les États-Unis ont même aidé massivement le peuple allemand lui permettant de redevenir une puissance majeure dans le monde. Il en a été de même pour le Japon dont le Chef de l'État (M. Hiro Ito), déjà en fonction durant la Seconde Guerre mondiale aux côtés du Chancelier Hitler, a bénéficié lors de son décès de véritables « obsèques internationales » en présence de tous les chefs d'États des Grandes Puissances démocratiques.

Les massacres au Rwanda et dans l'ex-Yougoslavie, chiffrés à plus d'un million de victimes (le plus souvent civiles), ont eux aussi suscité la création par les Nations Unies du Tribunal Pénal International de La Haye compétent pour juger les individus criminels.

Or les sanctions telles que l'embargo ne peuvent être que collectives : elles frappent essentiellement les plus démunis des peuples concernés et

(44) Déclaration du Président Reagan à l'hebdomadaire français « Le Point » en juin 1986.

seuls y échappent au moins partiellement les plus privilégiés, en particulier les dirigeants de l'État mis en cause. Le caractère collectif dénature l'application de la sanction et la rend incompatible avec le respect des droits de l'Homme.

Les Nations Unies, comme les États, qui recourent à une mesure d'embargo, doivent tenir compte de leurs engagements en matière de droits de l'Homme.

Les obligations que les États ont souscrites en adhérant aux Déclarations, Pactes et Chartes protégeant les droits de l'Homme ne sont pas suspendues lorsqu'ils imposent un embargo à tel ou tel État ; ils ont pleine vigueur et doivent ne pas être mis en cause par la sanction prise. La plupart des normes relatives à la protection des droits de l'Homme sont admises par la communauté internationale comme bénéficiant d'une « impérativité » intrinsèque et absolue prohibant toute dérogation à leur respect.

De plus, lorsque les États s'engagent, en adhérant aux Déclarations et Pactes sur les droits de l'Homme, à respecter ces droits, il le font à l'égard de tous les autres États, et en toutes circonstances.

Le respect de ces droits n'exige aucune contre-partie : le peuple de l'État sanctionné et les individus le composant n'ont perdu en rien les droits que les autres États leur reconnaissent !

La Cour Internationale de Justice (avis de 1971) a précisé que le peuple namibien ne devait pas souffrir des sanctions économiques contre l'Afrique du Sud.

Certains États, dans certains cas, ont invoqué la nécessité de poursuivre leur assistance alimentaire et sanitaire, alors même que les États concernés font l'objet d'une sanction (par exemple, les États-Unis vis-à-vis de l'Éthiopie, la France vis-à-vis du Centre Afrique).

La C.E.E. a pris un règlement dans le même sens (n° 2340/90 du 8 août 1990) à propos du conflit Irak-Koweït.

Il est paradoxal que le droit humanitaire se développe en permanence afin de mieux protéger les populations civiles en cas de conflit armé, tandis que le droit international général, par le relais d'institutions telles que l'embargo, en soit incapable en temps de paix !

Les droits humains consacrés par l'ensemble des Déclarations et Pactes internationaux, et précisément dans la Déclaration de Vienne de juin 1993, approuvée par consensus de tous les États de la communauté internationale, sont rendus ineffectifs en raison des privations imposées aux peuples victimes de l'embargo.

En Serbie, les conséquences de l'embargo ont eu des conséquences sérieuses sur l'état de santé de la population. Le taux de mortalité à Belgrade, stable entre 1978 et 1990 (790 pour 100.000) est brusquement passé en 1992, année de l'embargo, à 977 pour 100.000), augmentation liée essen-

tiellement à des maladies contagieuses et au recul des vaccinations. Le manque d'antibiotiques a multiplié les infections post-opératoires, l'absence de moyens techniques rendait impossible le plus grand nombre de transplantation d'organes et réduisait fortement le nombre de dialyses possibles dans l'ensemble de la République.

Le droit à la santé est particulièrement remis en cause. A Cuba, où le système de santé publique est l'un des plus perfectionné du Tiers monde, la dégradation est constante lorsqu'on sait qu'en 1959, 80 % des médicaments utilisés dans l'île provenaient des États-Unis et qu'ils ont pratiquement totalement disparu aujourd'hui du marché médical. Ayant constaté ces difficultés sanitaires, le Parlement européen (dans sa résolution A 3-0243/93) a demandé à la Commission ainsi qu'aux États membres de l'Union Européenne de favoriser une aide sanitaire à la population cubaine, par exemple dans le domaine ophtalmologique : de fortes épidémies particulièrement aliénantes ne peuvent plus être soignées.

En Libye, la situation sanitaire s'est aussi fortement dégradée. A la fin de 1994, 8.525 patients recensés n'avaient pu être transportés à l'étranger pour subir des interventions chirurgicales (comme les transplantations rénales) et des traitements spécialisés ne pouvant être assurés sur le territoire national, faisant courir au plus grand nombre d'entre eux, les plus grands risques. Deux cent trente malades sont décédés durant les transports rendus lents et difficiles (notamment au passage des frontières) par l'embargo.

De nombreux services hospitaliers ont dû être fermés faute de pièces de rechange pour le matériel médical. L'arrêt de l'importation de médicaments (par exemple, des anti-allergiques) a provoqué la mort directe de deux cents enfants.

A ces quelques exemples concernant le secteur médical, il faut en ajouter d'autres concernant le secteur agricole et industriel dont les pertes sont évaluées à 2.400 millions de dollars en 1994. La production agricole a diminué de 40 % environ en raison, notamment, de l'impossibilité d'importer des plants et des semences, de l'absence de pièces de rechange pour le matériel agricole, des difficultés pour exporter, etc. Les élevages, faute de moyens vétérinaires suffisants connaissent des pertes extrêmement lourdes.

L'ensemble de ces difficultés économiques a de graves conséquences sociales aboutissant à un profond recul des niveaux de vie et à la disparition de nombreux droits sociaux acquis depuis peu.

Mais c'est en Irak que la population connaît une situation des plus dramatiques. Le Secrétaire Général adjoint des Nations Unies, Marti Ahtissari, accompagné d'une délégation de l'UNICEF, de l'O.M.S. et de la F.A.O., a décrit une situation déjà très grave en 1991, résultant non seulement de l'embargo mais des destructions causées par la guerre : « le conflit a eu des effets quasi-apocalyptiques sur la situation économique », souligne le Secré-

taire Général adjoint des Nations Unies. Dès mars 1991, il conclut en recommandant la levée partielle de l'embargo. En 1991, encore, une équipe de l'Université de Droit et de Santé publique de Harvard (États-Unis), après avoir visité l'Irak, signale que le chiffre des enfants décédés du fait de la guerre et de l'embargo s'élève à 50.000. Cinq ans plus tard, selon l'UNICEF, le chiffre a atteint 560.000 ! Selon l'O.M.S., l'Irak a reculé au plan sanitaire de 50 ans. L'inflation est exceptionnelle : le prix de la farine est à Bagdad en août 1995, 11.667 fois plus élevé qu'en juillet 1990 et 4 à 5000 fois plus élevé pour les prix d'autres produits de base. La pénurie alimentaire est très accentuée (45). Les plus démunis sont évidemment ceux qui souffrent le plus d'un embargo qui constitue un « génocide froid », selon l'expression de plusieurs personnalités françaises (46). Comme l'écrit le Professeur M. Chemillier Gendreau en 1995 : « Quatre ans après la fin de la guerre, est organisé en silence la descente aux enfers d'un peuple, sous le masque du droit » (47).

Ce n'est qu'avec la Résolution 986 qu'un accord dit « Nourriture contre pétrole », résultant de la dégradation des conditions de vie, est conclu entre le gouvernement irakien et les Nations Unies, autorisant la vente limitée de pétrole permettant l'importation de certains biens de première nécessité, malgré l'atteinte majeure à la souveraineté nationale. De surcroît cet accord aux effets limités — et qui n'est pas mise en vigueur à la fin 1996 — risque d'éterniser un embargo qui aurait des conséquences humanitaires moins graves (48).

Ainsi, au nom des Nations Unies, outil de paix et de développement, les victimes de l'embargo, privées de leurs droits élémentaires, s'additionnent dans tous les pays sanctionnés.

Par rivalité économique avec les États-Unis, mais aussi par volonté de respect des Droits humains, la condamnation des sanctions économiques prises contre l'Irak s'est amplifiée en Europe (49). La France et l'Allemagne se sont opposées lors du Sommet de Charm El Cheikh sur le terrorisme, en mars 1996, aux États-Unis désireux de placer l'Iran sous embargo. Par

(45) Cf. Le rapport d'enquête de la F.A.O. (septembre 1995) « Evaluation of food and nutrition situation in Iraq »; TCP/IRQ° /4552, F.A.O., Rome, 1995.

(46) L. et R. AUBRAC, J.-C. CARRIÈRE, J.-P. CHEVÈNEMENT, R. DEBRAY, G. HALIMI, Sami NAÏR, auteurs d'un article sous ce titre dans le journal français *Le Monde* du 19 janvier 1995.

(47) Cf. *Le Monde Diplomatique*, juin 1995, p. 8.

Voir aussi E. ROULEAU, « Le peuple irakien, première victime de l'ordre américain », *Le Monde diplomatique*, novembre 1994.

(48) Cf. J.H. RODIER, « L'accord passé avec l'O.N.U. soulagera peu les Irakiens », *Les Echos*, 22 mai 1996.

(49) Le Sénat belge, par exemple, a voté en 1996, une résolution contre l'embargo irakien. Le gouvernement français a donné sa caution à un système de « pré-contrats » conclus avec l'Irak, devant entrer en vigueur dès la levée (totale ou partielle) de l'embargo. 120 députés en 1993 de 5 partis politiques ont déposé devant la Commission Santé au Parlement italien une résolution réclamant l'abolition totale de l'embargo de l'Irak. Il en a été de même en 1994.

contre, les mesures contre la Libye se constituent en embargo « oublié » permanent.

Le but politique évident des embargos en cours consiste à déstabiliser des régimes politiques (50). ou à défaut de les enfermer dans un statut de semi-liberté. Cependant, cet objectif ne peut être conforme à la Charte et aux missions du Conseil de Sécurité des Nations Unies.

Il s'avère que l'embargo et plus généralement les mesures de coercition économique contredisent la légalité internationale. L'Assemblée Générale des Nations Unies, lors de sa 85<sup>e</sup> session, dans sa résolution du 22 décembre 1989, a appelé la communauté internationale à renoncer à ce type de mesures contre les pays en développement, alors qu'elles sont déjà en fait inapplicables aux pays développés et aux grandes puissances (51).

Peut-on aller jusqu'à qualifier l'embargo de « terrorisme des riches », selon l'expression d'un ancien ministre français ?

En tout état de cause, « l'embargo est un révélateur exemplaire de l'état actuel de la société internationale », comme le soulignait déjà L. Dubouis en 1982 (52). Il révèle notamment la modeste part réservée au droit par les États qui pourtant s'en réclament hautement.

(50) Les États-Unis et la Grande Bretagne ont aidé à la création d'une soixantaine de partis et groupements politiques d'opposition (dont une vingtaine de tendance islamiste) au régime irakien

(51) Le Président Ford, dans une déclaration au journal *Herald Tribune* du 22 janvier 1975 avait déjà condamné l'embargo (sans le citer) en indiquant qu'un « pays étranglé ... a le droit de se défendre contre la mort ». Il est vrai qu'il envisageait l'hypothèse des États-Unis privés d'un éventuel approvisionnement suffisant en pétrole !

(52) Cf. L'embargo dans la pratique contemporaine, *A.F.D.I.*, 1982, p. 152.