

LEÏLA EZZARQUI

# RÉSOLUTION 986: «PÉTROLE CONTRE NOURRITURE»

Avant-propos  
de Brigitte Stern

Préface  
de Boutros Boutros-Ghali



CEDIN - PARIS I  
PERSPECTIVES INTERNATIONALES

Montchrestien



**RÉSOLUTION 986 :**  
**« PÉTROLE CONTRE NOURRITURE »**

*« L'Université n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les mémoires et thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs. »*



**Leïla EZZARQUI**

**RÉSOLUTION 986 :  
« PÉTROLE CONTRE NOURRITURE »**

Avant-propos  
de Brigitte Stern

Préface  
de Boutros Boutros-Ghali

**CENTRE DE DROIT INTERNATIONAL  
DE PARIS I**

**PERSPECTIVES INTERNATIONALES  
N° 15**

**Montchrestien**



© 1998, Editions Montchrestien, E.J.A.,  
31, rue Falguière, 75741 Paris Cedex 15  
I.S.B.N. : 2-7076-1115-8  
I.S.S.N. 1264-2800

*je dédie cet ouvrage à ma  
mère, mes soeurs ,  
au professeur Brigitte Stern  
et au peuple irakien.*



## Remerciements

Tout d'abord, des remerciements très chaleureux s'adressent à M. Hien Lam Duc, photographe, qui a gracieusement mis à ma disposition ses talentueuses photos qui illustrent cet ouvrage.

Je tiens ensuite à remercier toutes les personnes qui ont fait preuve de patience et d'efficacité à mon égard pour m'aider à réaliser cet ouvrage, notamment en me fournissant informations, précisions, documents et tout d'abord l'ancien Secrétaire général des Nations Unies, Boutros Boutros Ghali, qui au cours de l'entretien, s'est attaché à expliquer le plus clairement possible les questions complexes qui entourent la résolution 986.

Forts judicieux furent les recommandations et les conseils prodigués de Madame le Professeur Brigitte Stern qui a dirigé ce mémoire.

J'ai été aussi très sensible à la qualité de l'accueil que m'ont accordé S.E.M. Al Anbari, Ambassadeur de la République d'Irak auprès de l'UNESCO, M. Grégoire de Brancovan, Senior Humanitarian Officer au Département des Affaires humanitaires à New York dont l'appui qu'il apporta à la préparation de ce livre fut effectif et constant ainsi que M. Fabrice Mauriès, diplomate responsable du Département Moyen-Orient au Ministère des Affaires étrangères pour son aide précieuse.

Je me dois de remercier également M. Jean Noël Poirier et M. Nicolas Galey qui m'ont chaleureusement accordé à plusieurs reprises des entretiens intéressants et enrichissants.

Je tiens également à témoigner ma profonde gratitude à M<sup>rs</sup> Dolores Sedqi, Department of States at the United States Mission, M. Gian Luca Burci, Legal Officer at the United Nations et M. Rolf Welberts, Counsellor at the Permanent Mission of Germany to the United Nations, M. Thomas Countryman, Adviser, Middle East at the United Nations qui m'ont aimablement fourni des informations utiles.

Mes remerciements s'adressent également à Madame le Professeur Hélène Ruiz Fabri qui a eu la gentillesse de bien

vouloir relire mon travail, à M<sup>me</sup> Say De Brancovan pour ses encouragements et son dévouement, M. Thierry Delombre, documentaliste au Centre d'informations des Nations Unies auprès de la France et à M. Fabrice Lebel pour leur soutien constant.

Je tiens enfin à remercier ceux et celles qui m'ont apporté leur collaboration, leur aide ou leur soutien et que je n'ai pas mentionné, je tiens à les remercier doublement.

## Avant-propos

La résolution « *pétrole contre nourriture* » est au coeur de la problématique des sanctions économiques, qui même lorsqu'il s'agit de sanctions collectives décidées par le Conseil de sécurité et juridiquement fondées sur le Chapitre VII, se doivent de ne pas violer les droits de l'homme les plus fondamentaux.

Le travail de Mlle Leïla Ezzarqui a le mérite de confronter le droit positif et la réalité vécue par les populations soumises aux sanctions de l'ONU, avec une rigueur qui n'exclut pas la sensibilité.

Toutes les questions juridiques soulevées par le maintien de l'embargo contre l'Irak, initialement décidé par la résolution 661 du 6 août 1990, et par l'adoption de la résolution 986 du 14 avril 1995, dont un des objectifs est d'amoindrir les effets négatifs de l'embargo sur le respect des droits de l'homme, ont été clairement présentés et soigneusement analysés.

Il m'apparaît que cette recherche illustre parfaitement les difficultés rencontrées par l'ONU - à tous les niveaux, politique, juridique, économique, humanitaire - dans la mise en oeuvre des sanctions collectives, dont l'objectif doit être le maintien de la paix et de la sécurité internationales, mais qui dans les faits conduisent souvent à des situations humainement intolérables.

Leïla Ezzarqui a réussi à brosser un tableau précis et réaliste de tous les problèmes posés par l'embargo contre l'Irak ; mais les leçons que l'on peut tirer de son analyse ont une portée universelle.

**Brigitte Stern**



## Préface

Le 2 août 1990, avec l'entrée des troupes irakiennes au Koweït et la prise de Koweït City, marque le début de la crise du Golfe, qui débouchera, du 17 janvier au 3 mars 1991, sur une intervention militaire collective. Bagdad poursuit la vieille revendication d'un large accès au Golfe, tandis que le monde occidental entend bien préserver l'enjeu stratégique que constitue le Golfe arabo-persique.

L'agression de l'Irak va donner lieu à l'adoption, par le Conseil de sécurité, de toute une série de mesures coercitives qui déboucheront sur un embargo sans précédent dans l'histoire de l'Organisation des Nations Unies. On sait aujourd'hui les conséquences graves qui en sont résulté pour la population civile et les effets dévastateurs qui ont frappé l'économie de ce pays.

Sept ans se sont écoulés et malgré les missions de vérification, les actions de destruction et de neutralisation des sites d'armement, la Commission des Nations Unies en charge du désarmement de l'Irak, n'est toujours pas en mesure d'apporter la preuve au Conseil de sécurité que l'Irak a pleinement satisfait à ses obligations en matière de programmes de recherche et de fabrication d'armes de destruction massive.

La levée de l'embargo qui, conformément à l'article 22 de la résolution 687 des Nations Unies, est du seul ressort du Conseil de sécurité, reste, en l'état actuel des choses, suspendue à cette incertitude.

L'Assemblée générale des Nations Unies, La Ligue des Etats Arabes, l'Organisation de l'Unité Africaine ne cachent pas leur hostilité à l'égard d'un régime de sanctions qui frappe bien souvent des pays en voie de développement, aggravant sérieusement, du même coup, une situation déjà précaire. Le cas de Haïti en est la parfaite illustration.

Le conflit dans le Golfe a engendré des conséquences politiques, humanitaires et économiques extrêmement graves et le maintien de l'embargo empêche définitivement toute velléité de reconstruction : l'économie irakienne est anéantie, la situation humanitaire ne cesse de se dégrader. Le bilan est lourd pour l'Irak : selon les derniers rapports des organisations humanitaires, de l'OMS et de l'UNICEF, « plus d'un million d'Irakiens sont déjà morts des conséquences de l'embargo » et chaque mois où sont maintenues les sanctions, des morts supplémentaires se chiffrent.

Le problème avec les sanctions, c'est qu'elles visent le gouvernement, mais qu'elles frappent le peuple. Peut-on donc continuer à sacrifier la population aux fins de punir un régime ? Par ailleurs l'expérience a montré que la cible n'est jamais atteinte. L'embargo décrété contre l'Irak, en dépit des sacrifices imposés aux populations, n'a à aucun moment déstabilisé le pouvoir politique.

Face à cette situation insupportable, les Etats membres ont infléchi leur position. C'est tout le sens de la résolution 986 qui, au terme de longues négociations, a débouché sur la formule « *pétrole contre nourriture* ». L'Irak est désormais autorisé à exporter du pétrole afin, entre autres, de subvenir à ses besoins en produits alimentaires et pharmaceutiques.

Il ne s'agit là que d'une solution provisoire puisque d'une part, les sanctions sont toujours maintenues, et que d'autre part, cette formule n'autorise l'échange que sur une période de six mois renouvelable par le Conseil de sécurité.

A cet égard, la résolution 986 repose sur une configuration équilibrée, compte tenu des solutions qu'elle prévoit aussi bien sur le plan politique, juridique, économique que humanitaire. Elle est riche d'enseignements et offre un mécanisme novateur et original en droit international qui permet de pallier les carences des sanctions classiques. Cette résolution présente, en outre, un grand intérêt quant aux règles

juridiques employées, révélant ainsi un accroissement des compétences des Nations Unies.

Cependant bien qu'efficace dans son fonctionnement, elle reste insatisfaisante au plan des résultats.

Ne serait-il pas temps d'envisager une réforme du régime des sanctions ?

J'ai, à maintes reprises, présenté dans « *l'Agenda pour la paix* », différentes recommandations et propositions. J'ai notamment suggéré « d'évaluer, à la demande du Conseil de sécurité, et avant que les sanctions ne soient imposées, leur impact potentiel sur le pays visé et sur les pays tiers ». J'ai préconisé, par ailleurs, de « contrôler l'application des sanctions, de mesurer leurs effets afin de permettre au Conseil de sécurité de minimiser les dommages indirects qui en résultent, d'assurer la fourniture d'une assistance humanitaire aux groupes vulnérables ».

La voie de la réforme est ouverte. Il est urgent d'aller plus loin.

Cette première étude pertinente d'une jeune Marocaine, Mademoiselle Leila Ezzarqui, apporte une contribution à l'analyse de la résolution 986. Elle s'attache notamment à expliquer les rouages de cette résolution et, plus généralement, les enjeux qui l'entourent. Elle fournit un éclairage d'actualité sur la question du désarmement irakien et de la levée de l'embargo, conformément aux résolutions des Nations Unies. Elle est, en dernier ressort, un signe d'encouragement pour l'intérêt que nourrit la jeune génération au maintien de la paix dans le monde, que je tiens à saluer.



**Boutros Boutros-Ghali**



# TABLE DES MATIERES

<b>INTRODUCTION</b> .....	13
<b>PREMIERE PARTIE LA RESOLUTION 986 : UN REGIME D'EXCEPTION A L'EMBARGO</b> .....	19
<b>CHAPITRE I LE MAINTIEN DE L'EMBARGO CONTRE L'IRAK</b> .....	21
<b>SECTION 1 LA RESOLUTION 687 : LA « RESOLUTION MERE »</b> .....	21
I- LE CADRE GENERAL DE LA RESOLUTION 687 .....	22
A- La base juridique .....	22
B- Les conséquences de l'agression irakienne.....	24
II- RESOLUTION 687 : LE DESARMEMENT DE L'IRAK .....	27
A- Les mesures de désarmement .....	28
B- L'évolution récente de la Commission spéciale dans le domaine de la vérification .....	31
<b>SECTION 2 INADEQUATION DES SANCTIONS AU PROBLEME IRAKIEN</b> .....	35
I- LES PREMISSES DE LA RESOLUTION 986 .....	35
A- Résolution 687 : une réponse insuffisante.....	36
B- Les résolutions 706 et 712 : un mécanisme rigide .....	39
II- DES SANCTIONS ONUSSIENNES INADAPTEES .....	46
A- L'économie irakienne dépendante de sa rente pétrolière.....	46
B- La longévité exceptionnelle de l'embargo : résultat de la politique du double endiguement.....	50
<b>CHAPITRE II LA RESOLUTION 986 : UNE DEROGATION HUMANITAIRE AUX SANCTIONS</b> .....	54
<b>SECTION I DES CONSEQUENCES HUMANITAIRES GRAVES</b> .....	55
I- UNE VERITABLE TRAGEDIE HUMANITAIRE.....	55
A- Un état alimentaire inquiétant .....	56
B- Une situation sanitaire alarmante .....	63
II- LE PEUPLE IRAKIEN : LA VERITABLE VICTIME DES SANCTIONS.....	66
A- Le régime irakien n'est pas fragilisé.....	66
B- La réforme du régime des sanctions.....	71

<b>SECTION 2 L'ADOPTION DE LA RESOLUTION 986 (1995)</b> .....	75
I- LE CONTEXTE DE L'ELABORATION DE LA RESOLUTION 986 .....	75
A- La résolution 986 issue d'un compromis politique.....	76
B- Des discussions menées dans un climat tendu .....	78
II- DES NEGOCIATIONS DIFFICILES POUR LA MISE EN ŒUVRE.....	80
A- La position des Etats membres.....	81
B- La position de l'Irak.....	85

**DEUXIEME PARTIE LA RESOLUTION 986 : UN MECANISME ORIGINAL EN DROIT INTERNATIONAL..... 91**

**CHAPITRE I LE FONCTIONNEMENT DE LA RESOLUTION 986 : LES ASPECTS TECHNIQUES..... 93**

**SECTION 1 UN MECANISME DE VENTE LIMITEE DE PETROLE..... 93**

I- L'AUTORISATION D'EXPORTER LE PETROLE.....	93
A- Le système d'approbation des contrats pétroliers : le contrôle des exportations irakiennes.....	94
B- L'ouverture du compte séquestre .....	99
II- L'EXPORTATION DE PETROLE ET DE PRODUITS PETROLIERS ....	101
A- L'établissement d'une lettre de crédit .....	101
B- Le contrôle des inspecteurs indépendants.....	103

**SECTION 2 L'ACHAT DE FOURNITURES HUMANITAIRES : LE CONTROLE DES IMPORTATIONS IRAKIENNES..... 107**

I- UN MECANISME DE FINANCEMENT .....	107
A- Le financement d'objectifs prioritaires.....	108
B- Le financement d'objectifs secondaires .....	112
II- UN MECANISME DE CONTROLE ET DE SURVEILLANCE DANS LA DISTRIBUTION.....	114
A- Le contrôle à l'arrivée des marchandises.....	114
B- La procédure d'observation dans la distribution .....	120

**CHAPITRE II ANALYSE DU MECANISME DE LA RESOLUTION 986 ..... 123 |**

**SECTION 1 LA MISE EN ŒUVRE ACTUELLE DU MECANISME.. 123**

I- SUR LE PLAN ECONOMIQUE ET PETROLIER : DES RESULTATS POSITIFS.....	123
A- En Irak : des enjeux stratégiques considérables .....	124
B- Le retour de l'Irak sur le marché pétrolier .....	130
II- SUR LE PLAN HUMANITAIRE : UN PROCESSUS LENT.....	136

*Résolution 986 : « Pétrole contre nourriture »*

---

A- L'arrivée des fournitures humanitaires et leur distribution.....	136
B- Le système d'observation des Nations Unies pour une distribution équitable.....	145
<b>SECTION 2 UN MECANISME JURIDIQUEMENT INEDIT.....</b>	<b>148</b>
I- UN CONTENU IMPOSE UNILATERALEMENT .....	149
A- Le fondement juridique de la résolution 986.....	149
B- Des conditions contraignantes .....	154
II- UNE MISE EN ŒUVRE QUI NECESSITE UNE COOPERATION DE L'IRAK .....	158
A- Une construction juridique atypique .....	158
B- Les pouvoirs du Secrétaire général .....	164
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>169</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>173</b>
<b>LISTE DES ENTRETIENS .....</b>	<b>189</b>
<b>TABLE DES ANNEXES.....</b>	<b>193</b>



*« Faut-il nous soumettre ou lutter ?  
Il faut se soumettre pour survivre  
et lutter pour continuer d'être »*

*SAINT EXUPERY, Citadelle*



## **Sigles et abréviations**

- AIEA** : Agence internationale de l'énergie atomique
- B.N.P.** : Banque Nationale de Paris
- FAO** : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.
- O.E.C.P.** : Organisme d'Etat pour la commercialisation du pétrole
- OMS** : Organisation mondiale de la santé
- O.N.G.** : Organisation non gouvernementale
- ONU** : Organisation des Nations Unies
- PAM** : Programme alimentaire mondial
- P.H.N.U.** : Programme humanitaire des Nations Unies (« le Programme »).
- PNUD** : Programme des Nations Unies pour le développement
- UNESCO** : Organisation des Nations Unies pour la science la culture et l'éducation
- UNICEF** : Fonds des Nations Unies pour l'enfance
- UNSCOM** : Commission Spéciale des Nations Unies pour le désarmement de l'Irak
- A.F.D.I.* : Annuaire français de droit international
- C.P.J.I.* : Cour permanente de justice internationale
- R.G.D.I.P.* : Revue générale de droit international public



## INTRODUCTION

L'invasion et l'annexion du Koweït par l'Irak, le 2 août 1990, provoquèrent une vive réaction de la communauté internationale. Cette invasion s'inscrivait dans la stratégie même du régime baasiste, confronté à la faillite consécutive à sa guerre contre l'Iran. Le pays sortait, en effet, littéralement épuisé de ces huit années de conflit et entendait conquérir le *leadership* dans le Golfe, afin d'avoir une place dominante au sein du système régional arabe.

En se lançant dans l'aventure, il commettait toutefois la même erreur grossière qu'en 1980 : il sous-estimait l'adversaire. Ainsi, très vite, se mettaient en place les conditions de l'escalade. S'ils furent surpris par les événements, les Etats-Unis réagirent rapidement en organisant avec les alliés, la protestation de l'ONU contre l'invasion de l'Emirat. Le Conseil de sécurité adoptait, dès le 2 août 1990, la résolution 660 qui « exige » le retrait immédiat et inconditionnel de toutes les forces irakiennes du Koweït.

Une escalade progressive dans les résolutions du Conseil de sécurité allait dès lors avoir lieu. En effet, en cinq mois, le Conseil de sécurité allait franchir toutes les étapes des actions possibles, en vue de restaurer la légalité internationale. Trois étapes dans son action doivent être relevées.

La première concerne les sanctions économiques. Elle instaure le boycott et l'embargo commercial à l'encontre de l'Irak, ainsi que le blocage de ses avoirs financiers en août 1990.

La seconde étape sanctionne le blocus naval et aérien décrété contre ce pays. Le 8 août 1990, le Président Bush rend publique la décision d'envoyer dans la région des dizaines de milliers de soldats américains, appuyés par des avions de combat et des blindés. En Arabie Saoudite, l'opération « Bouclier du désert » commence. La crise, déclarait James Baker, le 4 septembre 1990, constitue « un test politique pour le fonctionnement du monde dans l'après-guerre froide. L'Amérique doit diriger et notre peuple doit le comprendre ».

Enfin, la troisième phase s'apparente à celle de l'ultimatum, elle commence après l'adoption par le Conseil de sécurité, le 29 novembre 1990, de la résolution 678 qui autorise « les Etats membres coopérant avec le gouvernement koweïtien (...) à user de tous les moyens nécessaires pour contraindre l'Irak à se retirer du Koweït s'il ne l'a pas fait avant le 15 janvier 1991 ». Le passage de la crise à la guerre du Golfe est alors inéluctable.

L'Irak passant outre l'ultimatum, la guerre eut lieu du 17 janvier 1991 au 2 mars 1991.

Finalement, Tarek Aziz annonce aux Nations Unies qu'il accepte sans condition, les douze résolutions du Conseil de sécurité. Celui-ci dans sa résolution 686, fixe les conditions du cessez-le-feu provisoire. Il faudra attendre le 27 mars 1991, pour que Bagdad donne son accord au cessez-le-feu défini par la résolution 687.

Cependant, malgré la défaite, la dictature de Saddam Hussein a survécu. En effet, ce dernier est parvenu à conserver les rênes du pouvoir et continue à diriger un régime dont les méthodes de gouvernement et les grandes lignes politiques demeurent inchangées, néanmoins réadaptées avec une marge de manoeuvre désormais très réduite. Il a réussi jusqu'à présent, à neutraliser toute opposition interne et à rester l'interlocuteur incontournable de la communauté internationale.

Les sanctions internationales, maintenues depuis août 1990, ont certainement contribué à affaiblir durablement, et ont neutralisé l'Irak en tant que puissance régionale. Elles ont conservé cependant au pouvoir central suffisamment de ressources pour geler la situation interne, alors que le véritable problème est que la population ne dispose pas des moyens nécessaires pour inverser les orientations politiques qui sont précisément à l'origine des sanctions.

Paradoxalement, les sanctions ont permis au régime d'occulter vis-à-vis de sa propre population sa responsabilité dans la défaite. Ces mêmes sanctions rendent indispensable l'existence d'un pouvoir central en Irak

afin de préserver l'unité d'une entité territoriale dont l'éclatement aurait de graves conséquences régionales.

La continuité des sanctions auxquelles est soumis l'Irak, traduit la volonté de « punir » un Etat dont l'agression contre un pays voisin avait constitué une grave rupture de la paix et de la légalité internationale et de s'assurer qu'il ne recommencerait plus. Ainsi, les épreuves de force et les multiples épisodes de conflits entre le pouvoir irakien et la Commission spéciale de désarmement de l'ONU (l'UNSCOM), ne font toujours pas état d'un démantèlement par Bagdad de la totalité de son arsenal d'armes de destruction massive. L'enjeu est de taille car, selon les résolutions du Conseil de sécurité, l'embargo sur l'Irak sera levé lorsque l'UNSCOM aura certifié le désarmement de l'Irak.

Bien que l'accumulation d'armements soit monnaie courante dans la région et que le caractère parfois aventurier et non démocratique du régime soit omniprésent, le peuple irakien ne doit pas être la cible des effets pervers engendrés par les sanctions internationales. Il est évident que la prolongation de l'embargo contre l'Irak, n'est pas sans conséquences sur la population : le manque de médicaments et d'équipements médicaux, conjugué à la malnutrition et à la crise des services publics les plus élémentaires (eau, assainissement) se traduit par une surmortalité qui frappe, notamment, les enfants, victimes dès leur naissance de mauvaises conditions d'alimentation.

Les sanctions internationales ont entraîné, dans tous les domaines, une régression d'autant plus insupportable que l'Irak avait connu depuis 25 ans, un développement économique et social sans équivalent dans le reste du monde arabe.

Les conséquences humanitaires sont donc visibles et dramatiques, principalement chez les catégories les plus faibles de la population, qui demeurent très vulnérables aux conséquences d'un tel embargo.

L'instauration d'une réforme du régime des sanctions qui pourrait être une solution, afin de corriger les effets nocifs des sanctions

internationales, paraît être la réponse adéquate, cependant elle nécessite un travail de longue haleine et s'avère hypothétique.

L'alternative adoptée par l'ONU sous la forte pression de certains Etats membres, a donc été de permettre à l'Irak de vendre son pétrole ainsi que ses produits pétroliers pour pouvoir acheter des biens humanitaires indispensables à sa population.

Des tentatives ont été effectuées dès 1991 ; elles sont restées, cependant, sans résultat suite à un refus catégorique des autorités irakiennes d'accepter un tel mécanisme à cette époque.

Au regard de la situation humanitaire qui se dégradait de plus en plus, d'autres propositions ont été émises pour instituer un régime temporaire, simple et souple afin de remédier à la tragédie qui sévit en Irak. L'aboutissement a conduit à l'adoption de la résolution 986 du 14 avril 1995. Celle-ci est destinée « à titre temporaire, à répondre aux besoins humanitaires de la population irakienne », en autorisant l'échange « *pétrole contre nourriture* ». Pour la première fois, depuis six ans, Bagdad est ainsi autorisé à vendre du pétrole à hauteur de 1 milliard de dollars par trimestre pour l'achat de vivres, de médicaments et sous contrôle international. Ce montant a été récemment révisé à la hausse permettant à l'Irak d'exporter aujourd'hui son pétrole pour un montant de 5.2 milliards de dollars par semestre.

La résolution 986 (1995) a été reconduite une première fois le 4 juin 1997 par la résolution 1111 du Conseil de sécurité, puis pour une nouvelle période le 4 décembre 1997 par la résolution 1143 puisque la levée de l'embargo n'est toujours pas effective.

Le refus répété des autorités irakiennes d'autoriser l'accès à des sites désignés par la Commission spéciale, qui constitue une violation caractérisée des dispositions des résolutions des Nations Unies a failli déboucher récemment sur l'épreuve des armes avec l'intervention américo-britannique qui a ravivé les tensions dans le Golfe. L'accord conclu le 2 mars 1998 entre le vice-premier ministre de l'Irak M.Tarek Aziz et le Secrétaire général des Nations Unies M.Kofi Annan a ainsi évité *in extremis* le déclenchement des hostilités.

Cependant bien que les Américains aient reconnu « *un certain progrès* »<sup>1</sup> sur le désarmement irakien, le Conseil de sécurité a décidé de maintenir les sanctions le 27 avril 1998, pour une nouvelle période de six mois.

Les sanctions à l'encontre de l'Irak et la question de leur levée fera l'objet d'un nouveau rapport par la Commission spéciale sur le désarmement le 11 octobre 1998.

En premier lieu, il apparaît intéressant, d'étudier le régime instauré par la résolution 986 « *pétrole contre nourriture* » : un régime d'exception à l'embargo (Partie I) dans le cadre duquel a été établi un mécanisme qui institue une nouvelle donnée en droit international (Partie II).

---

<sup>1</sup> A. BASSIR POUR, « le Conseil de sécurité de l'ONU maintient les sanctions contre Bagdad », *Le Monde*, 29 avril 1998, p. 4.



# **PREMIERE PARTIE**

## **LA RESOLUTION 986 : UN REGIME D'EXCEPTION A L'EMBARGO**

L'Irak disposait d'un armement important ; en effet, Bagdad s'était doté d'un potentiel de guerre considérable, allant des missiles balistiques aux armes chimiques et bactériologiques, en passant par un programme nucléaire qui, à terme, aurait, selon toute vraisemblance, débouché sur la fabrication d'une bombe. La résolution 687 qui organise le désarmement de l'Irak est une résolution d'importance majeure, car elle conditionne la levée de l'embargo sur l'Irak. Cependant, la Commission spéciale, à qui a été confiée la mission de constater le désarmement, n'a toujours pas obtenu satisfaction ; par conséquent, l'embargo a été maintenu (Chapitre I).

Ceci étant, les souffrances de la population irakienne s'aggravent de jour en jour. Le Conseil de sécurité a donc adopté, sous la pression de la communauté internationale, la résolution 986 qui constitue une dérogation à l'embargo pour des raisons humanitaires (Chapitre II).



## CHAPITRE I

# LE MAINTIEN DE L'EMBARGO CONTRE L'IRAK

En raison du non respect par Bagdad des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, la reconduction des sanctions internationales imposées à l'Irak depuis plus de six ans (Section 1) affecte plus la population, qui subit les effets très prononcés de l'embargo, que le régime dont la force n'a pas été amoindrie. A ce titre, les résolutions à but humanitaire qui ont été adoptées afin d'alléger les souffrances du peuple irakien, se sont avérées inadéquates (Section 2).

### SECTION 1

#### LA RESOLUTION 687 : LA « RESOLUTION MERE »

La résolution 687 du 3 avril 1991, « mère de toutes les résolutions »<sup>2</sup>, inflige les sanctions les plus sévères que les Nations Unies aient jamais décrétées contre un de leurs membres. Selon M. P.M. Dupuy, « ce texte est sans aucun précédent notable dans l'histoire des Nations Unies, par l'ampleur des décisions qu'il comporte et des compétences que s'octroie le Conseil de sécurité, soudainement réactivé »<sup>3</sup>.

A cet égard, il est donc intéressant d'analyser le cadre général de cette résolution (I), puis de s'occuper plus particulièrement de l'une des manifestations les plus importantes de cette résolution : la question du désarmement de l'Irak qui constitue toute la problématique de la crise irakienne actuelle (II).

---

<sup>2</sup> S. SUR, « La résolution 687 du Conseil de sécurité dans l'affaire du Golfe : problème de rétablissement et de garantie de la paix », *A.F.D.I.*, 1991, pp. 25-117.

<sup>3</sup> P.M DUPUY, « Après la guerre du Golfe », *R.G.D.I.P.*, 1991/3, p. 623.

## I- LE CADRE GENERAL DE LA RESOLUTION 687

La résolution 687 (1991) s'inscrit dans le cadre du régime des sanctions imposées à l'Irak. En effet, le débat actuel dérive de la problématique plus générale de l'action des Nations Unies menée contre l'Irak au lendemain de la cessation des hostilités.

A ce titre, il est nécessaire d'analyser la base juridique de cette résolution (A). Par ailleurs, la vigueur de la réaction de la communauté internationale et du Conseil de sécurité face à la violation flagrante du droit international et du principe de l'interdiction du recours à la force armée, a permis de mettre en place un ensemble de décisions destinées à tirer les conséquences de l'agression irakienne (B).

### A- La base juridique

La résolution 687, adoptée le 3 avril 1991 par le Conseil de sécurité, est « un véritable monument juridique »<sup>4</sup>. Son fondement juridique, dont l'acceptation par l'Irak a conditionné la conclusion et l'entrée en vigueur du cessez-le-feu, est le Chapitre VII de la Charte. Ceci permet de garantir le caractère obligatoire des mesures ; en effet, dans le cadre du Chapitre VII, le Conseil de sécurité peut prendre des décisions obligatoires à l'encontre des membres ou d'un membre déterminé. On sait qu'il dispose également d'un choix et qu'il peut adopter de simples recommandations. Cette résolution s'inscrit pleinement dans la logique du rétablissement de la paix et de la sécurité internationales dans la région.

De plus, ce rétablissement de la paix s'insère non pas dans le contexte d'une action militaire, mais bien plutôt dans la recherche « de bases permanentes et pacifiques pouvant consolider le cessez-le-feu et garantir objectivement les intentions pacifiques de l'Irak »<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> G. COTTEREAU, « Problèmes de responsabilité de l'Irak selon la résolution 687 », *A.F.D.I.*, 1991, pp. 99-117.

<sup>5</sup> Voir *infra* n°2.

Dans son contenu et ses effets juridiques, la résolution est plus qu'un cessez-le-feu, elle s'apparente à un « traité de paix »<sup>6</sup> dans lequel le vainqueur impose sa volonté au vaincu. Dans le cadre de la résolution 687, l'accord et la coopération de l'Irak sont requis à plusieurs points de vue.

Cependant, ce pays se voit soumis à un régime juridique d'exception, contraignant et unilatéralement défini. En effet, la résolution se distingue du « traité de paix » car elle se présente non comme une convention entre belligérants, mais comme une décision du Conseil. Celle-ci est exécutoire en tant que décision prise en vertu de l'article 25 de la Charte, que l'on considère ses clauses relatives aux frontières, aux réparations ou au désarmement. Cependant, elle comporte concrètement un mélange d'unilatéral et de concerté, de coercitif et de coopératif qui s'adapte à la diversité de ses objets.

Dans son paragraphe 33, la résolution 687 demande à l'Irak de notifier officiellement « au Secrétaire général et au Conseil de sécurité son acceptation »<sup>7</sup> de ses dispositions. Cette acceptation conditionne l'entrée en vigueur d'un cessez-le-feu entre l'Irak, le Koweït et « les Etats membres coopérant avec le Koweït en application de la résolution 687 ».

L'Irak a rapidement exprimé ce consentement de telle sorte que le cessez-le-feu a été officiellement conclu entre les belligérants. L'accord de l'Irak emporte donc acquiescement à la validité de la résolution et lui interdit de la remettre ultérieurement en cause, que ce soit en bloc ou en détail. Il conditionne la mise en œuvre pratique de la résolution 687 qui nécessite sur beaucoup de points la coopération de l'Irak. Celle-ci n'est pas une simple exigence formelle compte tenu de l'ampleur et de la complexité des opérations en cause, du caractère par nature secret de nombre d'activités unilatérales, des particularités du terrain et du climat ; elle est pratiquement indispensable pour que l'exécution de la résolution 687 soit assurée.

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Voir *infra* n°2.

De plus, s'agissant d'un acte unilatéral, le Conseil a toute latitude pour en fixer l'interprétation et l'Irak ne peut pas revenir sur ce qu'il a accepté en général.

Enfin, l'acceptation emporte reconnaissance de la compétence unilatérale de principe du Conseil et par la même la reconnaissance d'un régime de responsabilité très contraignant qui fait suite à son agression contre le Koweït.

## **B- Les conséquences de l'agression irakienne**

L'objectif de la responsabilité mise à la charge de l'Irak consiste à assurer la réparation des dommages que sa violation du droit international a causés. C'est ainsi que la résolution 687 réalise une construction juridique très diversifiée. Ses dispositions traitent des questions de frontières, de réparations et de désarmement.

La résolution 687 rappelle, en premier lieu, que la frontière<sup>8</sup> entre l'Irak et le Koweït a été fixée par le procès verbal d'accord en 1963 ; elle proclame l'inviolabilité de cette frontière internationale et en exige le respect. Le Conseil de sécurité est allé au-delà de cette affirmation de principe et pris deux sortes de mesures. Il a d'abord constaté que la délimitation résultant des actes conventionnels en vigueur, n'avait pas été suivie d'une démarcation, de telle sorte que des incertitudes demeuraient sur le tracé exact de la frontière. Afin d'éviter d'éventuels incidents relatifs à ce tracé, le Secrétaire général a créé une Commission de démarcation de la frontière, composée de cinq membres qui avait pour tâche de procéder à la démarcation de la frontière<sup>9</sup>.

La Commission a finalement fixé la frontière occidentale du Koweït et de l'Irak ; pour ce faire, elle a eu recours aux techniques cartographiques les plus modernes. Par la résolution 833 du 27 mai 1993, le Conseil de sécurité a « exprimé sa gratitude à la Commission, s'est

---

<sup>8</sup> Cette question est régie par la section A de la résolution 687 (1997).

<sup>9</sup> Résolution 773 du Conseil de sécurité du 26 août 1992.

félicité de ses décisions et a réaffirmé que les décisions adoptées en matière de démarcation étaient finales »<sup>10</sup>.

En même temps, le Conseil de sécurité a décidé de garantir l'inviolabilité de la frontière ainsi fixée et d'en permettre la surveillance. Il a donc demandé au Secrétaire général de mettre sur pied une Mission d'observation des Nations Unies pour l'Irak et le Koweït (dénommée MONUIK).

En outre, afin de suivre méticuleusement l'évolution de la situation sur place, le Conseil de sécurité a prié le Secrétaire général de lui rendre compte immédiatement, en cas de « violations graves de la zone ou de menaces potentielles à la paix »<sup>11</sup>.

En ce qui concerne la réparation des dommages de guerre, le Conseil de sécurité a estimé que l'Irak était responsable, en vertu du droit international, de tous les dommages « directement imputables à l'invasion et à l'occupation illicites du Koweït, y compris les atteintes à l'environnement et le pillage délibéré des ressources naturelles ». Le principe de cette responsabilité avait déjà été posé par la résolution 674 (1990) du 29 octobre 1990. Par ailleurs, bien que le Conseil de sécurité ait organisé le régime de responsabilité de l'Irak dans le cadre du Chapitre VII, cette responsabilité applique parallèlement un principe bien connu du droit international qui affirme que « toute violation du droit implique automatiquement une obligation de réparer »<sup>12</sup>.

Un mécanisme ayant pour objet d'assurer la réparation des dommages causés a été établi ; ainsi, la réparation concernant les biens koweïtiens saisis par l'Irak consistait en une simple restitution.

Dans les autres cas, un processus d'indemnisation a été prévu, à travers un Fonds de compensation géré par une commission spécialement établie à cet effet<sup>13</sup>. Cette dernière qui est un organe politique agissant sous le

---

<sup>10</sup> G. GUILLAUME, « *Les grandes crises internationales et le droit* », Coll. Points-Essais, Paris, 1994, 318 pages.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> C.P.J.I., 13 septembre 1928, *Usine de Chorzow*, série A, n°17, p. 29.

<sup>13</sup> Résolution 687 (1991), §18.

contrôle du Conseil de sécurité est saisie de réclamations pour les dommages subis par des particuliers, des sociétés ou des Etats<sup>14</sup>. Ces réclamations sont présentées par des Etats, qui vont par la suite verser les indemnisations à leurs destinataires physiques.

Le Fonds de compensation aurait pu être alimenté par les avoirs de l'Irak gelés dans les pays tiers, mais le Conseil de sécurité a préféré laisser ces avoirs disponibles pour permettre à l'Irak de régler les dettes et obligations qu'il avait contractées avant le 2 août 1990.

Selon la résolution 687, le Fonds de compensation doit être alimenté par « un certain pourcentage de la valeur des exportations de pétrole et de produits pétroliers de l'Irak »<sup>15</sup>.

Le Conseil de sécurité a effectivement déterminé le pourcentage de la contribution irakienne au Fonds de compensation. Cette fixation devait, selon le paragraphe 19 de la résolution 687 (1991), se faire en fonction des capacités de l'économie irakienne « compte tenu des besoins du peuple irakien, de la capacité de paiement de l'Irak, évaluée avec le concours des institutions financières internationales eu égard aux charges afférentes au service de sa dette extérieure et des besoins de l'économie irakienne ». Cette fixation a été décidée par la résolution 705 (1991) du 15 août 1991, qui dispose que « la contribution que l'Irak doit payer conformément à la section E de la résolution 687 n'excédera pas 30% de la valeur annuelle de ses exportations de pétrole et de produits pétroliers ».

Ce pourcentage peut varier, uniquement à la baisse, en fonction des différents besoins.

Le surplus devait servir à couvrir l'ensemble des dépenses effectuées par la Commission spéciale et l'AIEA en charge du désarmement de l'Irak, la moitié des coûts de la Commission de délimitation ainsi que les dépenses

---

<sup>14</sup> La Commission a considéré qu'étaient imputables à l'Irak, non seulement les conséquences des opérations militaires menées par Bagdad et des agissements des fonctionnaires irakiens, mais encore celles des opérations militaires de la coalition ou enfin des préjudices subis par les personnes qui ont dû quitter le pays lors du conflit.

<sup>15</sup> Résolution 687 (1991), §19.

supportées par l'ONU en vue de faciliter la restitution des biens saisis par l'Irak au Koweït.

Si la situation de la Commission de démarcation a été réglée temporairement, celle de la Commission spéciale ne l'est toujours pas ; le maintien de l'embargo empêche l'Irak de disposer des ressources suffisantes pour assurer ce financement. En effet, le problème de ce mécanisme est que son entrée en vigueur est subordonnée à la levée totale de l'embargo contre l'Irak. La mise en place dépend en effet des exportations de pétrole et de produits pétroliers par l'Irak, lesquelles sont liées à la levée des sanctions conformément au paragraphe 22 de la résolution 687 (1991). Ce système n'a donc pas fonctionné et le financement des indemnisations n'est toujours pas assuré par ce biais. Seuls des versements ont été effectués par certains Etats comme les Etats-Unis et l'Arabie Saoudite.

L'autre type d'opération nécessitant une intervention opérationnelle des Nations Unies, concerne le désarmement qui constitue à l'heure actuelle la question centrale.

## **II- RESOLUTION 687 : LE DESARMEMENT DE L'IRAK**

En 1991, après la libération du Koweït par les forces de la coalition, le Conseil de sécurité des Nations Unies s'est chargé d'organiser les conditions de l'après-guerre.

Dans un premier temps, il s'agissait de mettre en œuvre le cessez-le-feu adopté par le Conseil de sécurité et accepté par l'Irak. A plus long terme, l'objectif était de construire la paix dans la région. La pièce maîtresse de ce dispositif était et reste encore le démantèlement des armes de destruction massive détenues par l'Irak, que le Conseil de sécurité considère toujours comme une menace et un facteur d'instabilité régionale. Des mesures de désarmement ont donc été prises à cette fin (A). Pourtant la reconduction des sanctions internationales est toujours effective, il est

donc intéressant à ce titre, d'analyser l'évolution des vérifications de la Commission spéciale dans ce domaine (B).

### **A- Les mesures de désarmement**

La résolution 687 constitue le problème-clé du dénouement de la crise irakienne actuelle car elle subordonne la levée de l'embargo pétrolier au désarmement, pour l'instant entravée par le refus de l'Irak de coopérer. Cette attitude a été condamnée par le Conseil de sécurité dans la résolution 1137 du 12 novembre 1997 suite à l'expulsion par l'Irak des experts américains de l'UNSCOM. Les événements récents qui ont marqué l'actualité internationale ne font que confirmer cette « attitude belliciste » de l'Irak qui a interdit aux inspecteurs de la Commission spéciale d'avoir accès aux sites dits « présidentiels » opposant à l'UNSCOM le respect de sa souveraineté. La solution militaire proposée par les Américains avec l'aide des forces britanniques a déclenché une nouvelle détérioration du climat dans le Golfe. Cette situation a provoqué un effritement dans le clan des alliés de la guerre du Golfe. En effet, la France, la Russie mais aussi la Chine n'ont pas souhaité s'associer à une nouvelle action militaire contre Bagdad.

De même, la presse de nombreux pays arabes a averti qu'une frappe militaire serait « une erreur stratégique » pour les Etats-Unis et que leur crédibilité dans la région serait sérieusement mise à mal.

Finalement, le Secrétaire général des Nations Unies Kofi Annan a réussi ce que l'on a appelé « la mission de la dernière chance pour sauver la paix ». C'est ainsi qu'un accord sur l'inspection de tous les sites -y compris « présidentiels »- a été signé entre le vice-premier ministre Tarek Aziz et le Secrétaire général Kofi Annan le 23 février 1998. Au terme de plusieurs rencontres avec M. Tarek Aziz et d'un long entretien avec Saddam Hussein, M. Kofi Annan est parvenu à obtenir l'agrément de Bagdad sur les modalités d'inspection, sans limite dans le temps, desdits sites par la Commission de l'ONU chargée de désarmer l'Irak.

Le Secrétaire général s'est félicité de cet accord qui est « une victoire pour la paix, pour la raison et pour la diplomatie comme moyen de

règlement des différends »<sup>16</sup>. Le président Jacques Chirac a précisé qu'en réalité « c'est la mobilisation de l'appareil américain et la mobilisation de l'appareil diplomatique, notamment français, qui, ensemble, ont permis de trouver une solution évitant une frappe qui aurait été lourde de conséquences »<sup>17</sup>.

A ce propos, la résolution 1154 a été adoptée à l'unanimité le 2 mars 1998. Cette résolution contenait deux messages. Le premier s'adressait à la population pour dire qu'il existe bien une lumière au « bout du tunnel », que les sanctions économiques peuvent être levées. L'autre avertissait le gouvernement irakien des conséquences graves « d'une éventuelle violation de ses engagements ». L'accord souligne le respect par l'Irak de l'obligation d'accorder immédiatement, inconditionnellement et sans restrictions aux inspecteurs qualifiés « les facilités d'accès prévues dans les résolutions pertinentes (...) nécessaires pour assurer l'application de la résolution 687 (1991) ». A ce sujet, les experts du désarmement de l'ONU, accompagnés de diplomates, ont achevé les visites initiales des sites présidentiels. Le chef de la Commission spéciale Richard Butler a fait état du « haut degré de coopération » allant même jusqu'à rendre hommage au gouvernement irakien pour « sa courtoisie » et son efficacité<sup>18</sup>.

Notons qu'il y a entre l'application de ces mesures et la levée de l'embargo pétrolier, une sorte d'automatisme.

En effet, dans la résolution 687, le Conseil de sécurité proclame « la nécessité d'être assuré des intentions pacifiques de l'Irak, eu égard au fait qu'il a envahi et occupé illégalement le Koweït »<sup>19</sup>. A cette fin, il estime indispensable d'imposer à l'Irak certaines mesures de désarmement. Celles-ci concernent essentiellement les armes de destruction massive, les

---

<sup>16</sup> J.-M. COLOMBANI, A. FRACHON, P. JANEAU et M. NAIM, « M. Chirac plaide pour la fin des sanctions si l'Irak joue le jeu », *Le Monde*, 23 février 1998, p. 2.

<sup>17</sup> A. BASSIR POUR, « Les armes discrètes de Kofi Annan », *Le Monde*, 25 février 1998, p. 27.

<sup>18</sup> A. BASSIR POUR, « Les Nations Unies ont pu accéder aux sites présidentiels irakiens », *Le Monde*, 5-6 avril 1998, p. 5.

<sup>19</sup> G. COTTEREAU, « Problèmes de responsabilité de l'Irak selon la résolution 687 », *A.F.D.I.*, 1991, pp. 99-117.

armes chimiques, biologiques et nucléaires ainsi que des missiles balistiques d'une portée supérieure à 150 kilomètres.

En premier lieu, la résolution 687 invite l'Irak à réaffirmer inconditionnellement qu'il respectera les obligations résultant pour lui du protocole de Genève du 17 juin 1925 prohibant l'emploi de gaz asphyxiants, toxiques et des moyens bactériologiques. Elle invite, en outre, l'Irak à devenir partie à la Convention du 10 avril 1972 sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques que Bagdad avait signée mais non ratifiée. C'est le 8 avril 1991 qu'il a déposé son instrument de ratification à la dite convention.

Cependant, la résolution 687 est allée au-delà, en ce qui concerne, en particulier, les armes chimiques<sup>20</sup>. L'Irak devait, en outre, accepter que « soient détruites, enlevées ou neutralisées toutes les armes chimiques et biologiques en sa possession, et tous les stocks d'agents ainsi que toutes les installations de recherche, de développement, d'appui et de production dans ces domaines »<sup>21</sup>. Une fois ces opérations réalisées, l'Irak devait s'engager pour l'avenir à « n'employer, mettre au point, fabriquer ou acquérir aucun des articles ainsi énumérés ».

La mise en place d'un plan de surveillance, qui a été précisé par la résolution 715 du 10 octobre 1991, a été prévue. Il s'agissait, en effet, d'assurer le respect de ces obligations. L'Irak devait, en premier lieu, fournir la liste des armes chimiques, biologiques et des installations correspondantes. Puis une commission constituée le 19 avril 1991 composée d'experts internationaux désignés par le Secrétaire général et placée sous l'autorité du Conseil de sécurité, devait procéder à l'inspection sur place des capacités biologiques et chimiques de l'Irak. La Commission devait faire détruire, enlever ou neutraliser tous les articles en cause.

Un mécanisme permanent de contrôle et de vérification devait enfin être mis sur pied par le Secrétaire général, pour s'assurer qu'aucune

---

<sup>20</sup> dont le protocole interdisait l'emploi mais non la fabrication et le stockage.

<sup>21</sup> H. MEYROWITZ, « La guerre du Golfe et le droit des conflits armés », *R.G.D.I.P.* 1992/4, pp. 551-601.

défaillance ne serait constatée en ce qui concerne les armes chimiques et biologiques.

En ce qui concerne les armes nucléaires, le Conseil de sécurité dans la résolution 687 a suivi une démarche analogue. Il a commencé par souligner que l'Irak était lié par le traité de non prolifération des armes nucléaires du 1<sup>er</sup> juillet 1968 et l'a incité à respecter les obligations qui sont les siennes, à savoir « ne pas acquérir, ni mettre au point d'armes nucléaires »<sup>22</sup>. Il y a ajouté l'interdiction de disposer des « matériaux pouvant servir à fabriquer des armes nucléaires et tous sous-systèmes, composants, moyens de recherche, développement d'appui ou de production y ayant trait »<sup>23</sup>.

Enfin, le Conseil de sécurité a mis sur pied un système d'inspection, d'enlèvement ou de destruction et de vérification continue, comparable à celui élaboré pour les armes chimiques et biologiques. Ces tâches ont été confiées à l'AIEA, qui pouvait en tant que de besoin, agir avec le concours de la Commission spéciale et qui rendait compte de ses activités au Conseil par l'intermédiaire du Secrétaire général. De plus, les missiles balistiques d'une portée supérieure à 150 Km devaient être détruits, enlevés ou neutralisés sous le contrôle de la Commission spéciale. Toute mise au point, fabrication ou acquisition futures étaient là encore exclues.

Par conséquent, il est à présent important de nous intéresser à l'état actuel du désarmement de l'Irak qui conditionne toujours la levée de l'embargo imposé à ce pays.

## **B- L'évolution récente de la Commission spéciale dans le domaine de la vérification**

L'UNSCOM a constaté que le gouvernement irakien s'est toujours efforcé de dissimuler les aspects les plus importants de ses programmes

---

<sup>22</sup> G. GUILLAUME « *Les grandes crises internationales et le droit* », coll. Points-Essais, Paris, 1994, 318 pages.

<sup>23</sup> *Ibid.*

d'armement en dépit de la résolution 687 du Conseil de sécurité qu'il avait pourtant acceptée. Face à cette politique, la Commission a dû mettre en place des méthodes d'inspection novatrices organisées de façon à déjouer les manoeuvres de l'Irak.

Finalement, grâce aux recherches menées par des équipes internationales de scientifiques et de spécialistes de l'armement, en rassemblant et en exploitant systématiquement toutes les données recueillies, la Commission spéciale a pu dégager depuis 1991, dans ses grandes lignes, la structure du programme d'armement irakien.

Pour parvenir à ses fins, la Commission spéciale a dû créer un climat de confiance.

Les dernières investigations ont permis de découvrir un programme complet portant sur la production d'armes biologiques. Ces découvertes ont conduit à la destruction sous la supervision de la Commission et en application de la résolution 687 (1991) de grandes quantités d'armes chimiques, de missiles de longue portée et des machines utilisées dans ce domaine.

En 1996, cette politique de destruction, concernant de vastes installations de recherche, de développement et de production d'armes biologiques, s'est poursuivie. Ces résultats prouvent l'efficacité des activités internationales d'inspection menées sous les auspices des Nations Unies, lorsque celles-ci bénéficient d'un personnel hautement qualifié et de techniques modernes. Toutefois, l'incertitude demeure et la Commission, ne pouvant affirmer que l'Irak a livré la totalité des informations sur les armes incriminées<sup>24</sup>, se doit de poursuivre ses travaux.

Dans la plupart des cas, lorsqu'il a été pris en flagrant délit par la Commission, le gouvernement irakien a reconnu les violations qui lui étaient reprochées. Cependant, il a affirmé avoir détruit de nouveaux articles interdits dans le cadre des programmes non déclarés et secrets. Ceux-ci auraient alors été exécutés en violation de la résolution 687 qui stipule que de telles activités de destruction doivent être exécutées sous supervision internationale menée par la Commission. Cette politique de

---

<sup>24</sup> Résolution 687 (1991) du Conseil de sécurité, Section C.

dissimulation de l'Irak avait pour but de déjouer la vigilance des inspecteurs et de conserver dans les domaines interdits, des capacités limitées, mais néanmoins relativement importantes.

Dans le cadre du programme d'action conjoint défini le 22 juin 1996 par la Commission et le vice-premier ministre irakien, une série d'inspections sans précédent a été menée pour détecter les méthodes de dissimulation d'armes interdites utilisées.

Aux termes des résolutions 687 et 707 (1991), l'Irak est censé présenter des déclarations contenant un état complet et définitif de ses programmes dans le domaine des armes chimiques, biologiques et des missiles, que la Commission est censée vérifier.

Toutefois, cette vérification n'a pu avoir lieu, dans la mesure où les différentes déclarations irakiennes effectuées au fil des années, étaient incomplètes et insuffisamment documentées. En effet, la Commission n'a jamais été en mesure d'informer le Conseil de sécurité en application du paragraphe 22 de la résolution 687 (1991) que l'Irak avait satisfait à ses obligations. C'est pourquoi, un processus novateur a été mis en place selon lequel la Commission présente à l'Irak, au niveau politique, des constatations détaillées et une description des problèmes restants afin d'accélérer le processus de vérification.

Afin d'établir des rapports au Conseil de sécurité comme prévu au paragraphe 22 de la résolution 687, la Commission utilise au mieux ses ressources et son temps pour accélérer le processus de vérification et préciser les questions qui restent à régler. Les résultats obtenus jusqu'à maintenant indiquent que le processus constitue une approche fructueuse qui devrait accélérer les choses si l'Irak offre son entière coopération et répond en toute bonne foi aux préoccupations de la Commission.

Le processus de vérification a commencé à être appliqué en décembre 1996 et portait sur la question des missiles. Il s'est poursuivi en février et avril 1997 concernant les armes chimiques. Une réponse détaillée doit être fournie aussi bien de la part de l'Irak que de la Commission. Celle-ci considère que ce processus a permis aux dirigeants politiques irakiens de comprendre beaucoup plus clairement quels sont les problèmes et ce que l'Irak est censé faire pour chercher à les résoudre.

En définitive, la Commission spéciale a obtenu des succès importants dans le domaine du désarmement. Cependant, le bilan est mitigé car il y a eu à la fois des progrès importants et un certain nombre de difficultés.

Au cours de la période couvrant avril jusqu'à octobre 1997, des progrès considérables ont été accomplis dans le domaine des missiles. La Commission est maintenant en mesure de comptabiliser pratiquement tous les missiles de combat importés qui constituaient naguère l'élément central des armes interdites.

Des résultats tangibles ont également été réalisés dans le domaine des armes chimiques.

Cependant, aucun progrès n'a été réalisé dans le domaine des armes biologiques. Malgré les demandes très précises formulées par la Commission, l'Irak continue de laisser ces demandes sans suite. L'Irak ne s'est pas plié aux dispositions de la résolution 687 (1991). A ce sujet, le chef des experts en désarmement de l'ONU affirme qu'il existe un « trou noir » à propos des armes biologiques. Et un trou noir, c'est la négation par Bagdad, de l'existence même d'un programme d'armement biologique qui, selon lui, est à l'origine des « lacunes énormes de ce dossier »<sup>25</sup>. Cet état des choses a été réaffirmé par l'équipe d'experts de l'UNSCOM le 13 avril 1998<sup>26</sup>.

La question du désarmement de l'Irak fera l'objet d'un nouveau rapport semestriel que la Commission devra soumettre le 11 octobre 1998.

Les multiples épisodes de conflits entre le pouvoir irakien et la Commission spéciale de désarmement initialement dirigée par Rolf Ekeus se sont davantage intensifiés avec l'arrivée de Richard Butler à la tête de l'UNSCOM. Cette situation a conduit la Commission à justifier son maintien en Irak et à prolonger sa mission jusqu'à ce que l'Irak renonce à reconstruire son arsenal d'armes de destruction massive et se conforme strictement aux résolutions des Nations Unies.

---

<sup>25</sup> A. BASSIR POUR, « Le chef des experts en désarmement de l'ONU se dit bien disposé à l'égard de l'Irak », *Le Monde*, 23 mars 1998, p. 3.

<sup>26</sup> « UN technical experts conclude Iraq's information on its biological weapons programme is incomplete and inadequate », *Daily Highlights*, Monday, 13 April, 1998.

L'embargo sur l'Irak ne sera levé que lorsque la Commission aura certifié le démantèlement par Bagdad de la totalité de son arsenal d'armes de destruction massive. Elle doit donc s'assurer, par des inspections sur des sites, de la destruction de toutes les composantes prohibées d'armes chimiques, biologiques et balistiques ; elle doit aussi assister l'AIEA afin d'empêcher l'Irak de suivre un programme nucléaire à des fins militaires.

En attendant, la situation humanitaire est demeurée dramatique en dépit des mesures prises, du fait de l'inadéquation des sanctions au cas irakien.

## SECTION 2

### INADEQUATION DES SANCTIONS AU PROBLEME IRAKIEN

L'embargo pétrolier décrété contre l'Irak constitue un précédent dans l'histoire des Nations Unies.

La réaction internationale a été d'autant plus vive que cette crise trouve son origine directe dans le maintien des sanctions par les Nations Unies contre cet Etat. La persistance de la crise humanitaire a donc permis d'instituer dès 1991 une formule « *pétrole contre nourriture* » constituant ainsi les prémisses du mécanisme de la résolution 986 (I). Or les résolutions prévoyant ce programme se sont avérées inefficaces et n'ont pu remédier à l'agonie du pays en raison des circonstances particulières qui lui sont liées (II).

## I- LES PREMISSES DE LA RESOLUTION 986

La résolution 986 « *pétrole contre nourriture* », a eu des antécédents avec la résolution 687 (1991) qui a constitué une réponse insuffisante selon la majorité des Etats membres (A) qui ont souhaité un mécanisme plus rigide avec l'adoption des résolutions 706 et 712 (B).

Deux interprétations peuvent être avancées relativement aux prémisses de la résolution 986 (I) :

- Soit la résolution 687 ne peut être considérée comme un antécédent de la résolution 986 car elle institue un mécanisme « à part » dénué de tout contrôle, à l'inverse des résolutions 706, 712 et 986, mais qui reprend néanmoins l'idée de base : exporter du pétrole pour importer de la nourriture.

- Soit on estime que les résolutions 706 et 712 sont des applications plus approfondies de la résolution 687 et la concrétisent en instaurant un mécanisme plus rigoureux avec un contrôle rigide à l'appui et en rajoutant d'autres objectifs ; les résolutions 706 et 712 seraient donc prises en application des paragraphes 20 et 23 de la résolution 687 d'où elles tireraient leur raison d'être. La résolution 687 constitue à ce titre un antécédent de la résolution 986.

### A- Résolution 687 : une réponse insuffisante

En imposant un embargo général, le Conseil de sécurité a coutume de prévoir des exceptions humanitaires, en particulier pour des livraisons de produits alimentaires et pharmaceutiques. Ces dérogations sont soumises à de strictes conditions qui s'imposent également au Conseil de sécurité. Dans le cadre de sa résolution 661 (1990) du 6 août 1990, le Conseil de sécurité n'a prévu que des exceptions relatives aux médicaments et fournitures médicales. Les produits alimentaires ne sont autorisés que dans « les cas où des considérations humanitaires le justifient ».

Cette résolution a notamment été complétée par la résolution 666 du 13 septembre 1990 qui décide selon quelles procédures il faut déterminer si des considérations humanitaires justifient l'application de cette dérogation.

En fait, une pratique s'est instituée consistant à prévoir des dérogations humanitaires à l'interdiction faite à un Etat d'importer des marchandises. Dans certains cas celle-ci s'est révélée suffisante, notamment dans le cas de la Yougoslavie où la résolution 757 du 18 juin 1992 décide que ne sont pas concernées par l'embargo « les fournitures à usage strictement médical et les produits alimentaires » ; mais dans le cas particulier de l'Irak, cette pratique en dépit des mesures prises, s'est révélée insuffisante.

Dès 1991, l'ensemble de la communauté internationale était sensibilisée à la situation humanitaire dramatique dont était victime la population civile irakienne et qui s'aggravait au fil des jours. Ainsi, afin d'atténuer les souffrances des civils en Irak, le Conseil de sécurité a levé l'embargo imposé sur les denrées alimentaires ainsi que sur les autres besoins humanitaires énoncés dans la résolution 661 (1990) au paragraphe 20 de la résolution 687 et a mis au point la formule dite « des vivres contre du pétrole ». Ce mécanisme prévu au paragraphe 23 de cette même résolution 687 (1991) prévoyait que « l'Irak pourrait être autorisé, de manière ponctuelle, avec l'autorisation du Comité des sanctions, à exporter du pétrole pour financer des achats de biens essentiels »<sup>27</sup>. Cependant, le mécanisme n'a pas fonctionné car il n'envisageait pas de contrôles ni suffisamment de garanties.

En effet, bien que cette résolution prévoyait une formule « *pétrole contre nourriture* », la procédure instituée était différente car aucun mécanisme de contrôle n'avait été prévu au niveau de sa mise en oeuvre. De plus, la résolution 687 disposait au paragraphe 23 que « le Conseil de sécurité aurait le pouvoir d'approuver, s'il en est besoin, des dérogations à l'interdiction d'importer des produits de base ou des marchandises d'origine irakienne ». Nous constatons que la résolution 687 ne parle pas

---

<sup>27</sup> S/PV 2981 de la résolution 687 du 3 avril 1991.

du pétrole et des produits pétroliers irakiens mais vise plus largement « les produits de base ».

De plus cette résolution n'envisageait cette dérogation que dans le but de financer des produits alimentaires et de première nécessité.

De ce fait si ce mécanisme simplifié avait été appliqué comme tel, il aurait permis une formule « *pétrole contre nourriture* » allégée et aurait pu permettre d'apporter à l'Irak les ressources nécessaires au financement de ses importations. Ce mécanisme n'a cependant jamais fonctionné.

C'est ainsi que les exceptions autorisées aux paragraphes 20 et 23 n'ont pu profiter à l'Irak ; en effet, cinq demandes irakiennes ont été présentées au Comité des sanctions respectivement les 14 avril, 31 mai, 6 juin, 9 juillet et 22 juillet 1991 pour que celui-ci l'autorise à exporter du pétrole afin d'acheter des denrées alimentaires. Or le Comité des sanctions n'a pas pu parvenir à un consensus de telle sorte que ces demandes « ont été mises en sommeil »<sup>28</sup>.

En réalité, certains Etats membres ont considéré qu'il était indispensable de prévoir des modalités très précises concernant la vente du pétrole irakien, l'utilisation des ressources produites et la distribution des biens essentiels qu'elles permettraient d'acquérir.

Il fallait avoir l'assurance d'atteindre l'objectif prioritaire considéré, celui de répondre aux besoins humanitaires de l'ensemble de la population irakienne. En attendant, cet état de choses faisait craindre qu'une situation humanitaire déjà extrême ne se dégrade encore ; le sort des civils innocents en Irak et surtout les plus vulnérables d'entre eux, renforçait l'inquiétude au sein de la communauté internationale.

Un certain nombre de missions ont donc été envoyées dans la région dans le cadre du système des Nations Unies, notamment l'OMS, ou encore l'UNICEF, afin d'évaluer les besoins essentiels des populations civiles. Au début du mois de juillet 1991, une mission inter-institution a conclu que la première chose à faire pour répondre « aux besoins essentiels de la population civile », était d'importer des biens matériels dans les secteurs prioritaires comme les denrées alimentaires, services de santé, eau, assainissement. De plus, elle a ajouté que les fonds nécessaires ne

---

<sup>28</sup> S/PV 3004 de la résolution 706 du 15 août 1991.

pouvaient être trouvés qu'en puisant dans les propres ressources de l'Irak, au besoin en vendant du pétrole irakien sur le marché international conformément aux dispositions du paragraphe 23 de la résolution 687.

La crise quant à elle s'est prolongée et le souci humanitaire est devenu de plus en plus urgent de telle sorte que l'on a cherché à éviter la catastrophe en adoptant les résolutions 706 (1991) et 712 (1991). Or cette première tentative d'application a échoué, faute d'accord avec l'Irak qui considérait que le mécanisme posé par les résolutions portait atteinte à sa souveraineté.

## **B- Les résolutions 706 et 712 : un mécanisme rigide**

L'adoption des résolutions 706 et 712 (1991) découlent de l'exercice par le Conseil de sécurité de son pouvoir décisionnel. Il s'agit effectivement de décisions prises sur le fondement du Chapitre VII. Ces deux résolutions constituent un mécanisme rigide qui institue un contrôle étroit à l'égard de l'Irak.

A l'occasion des débats qui ont précédé l'adoption de ces deux résolutions, la position des Etats membres a été unanime, bien que nuancée dans la présentation de ses arguments : les positions anglo-américaines poursuivaient une présentation ferme et intransigeante à l'égard de l'Irak alors que les positions franco-russes étaient plus modérées. L'idée partagée par la majorité des Etats membres a consisté à condamner l'Irak pour ne pas avoir honoré ses engagements conformément aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité. Cependant des critiques ont été émises par le gouvernement irakien ainsi que par quelques Etats qui l'ont soutenu. Le fait que le Conseil de sécurité se réfère au Chapitre VII en 1991 aurait pu faire craindre à l'Irak une intervention dans ses affaires intérieures.

Il faut de prime abord préciser qu'en adoptant la résolution 706, le Conseil de Sécurité énonçait les conditions dans lesquelles il pourrait être procédé à une vente limitée de pétrole et de produits pétroliers durant une période de six mois, afin d'obtenir des fonds suffisants pour faire face aux programmes humanitaires et à plusieurs opérations prévues par la résolution 687 (1991).

Aux termes de la résolution 706 (1991), le montant de ces recettes d'exportation ne devraient pas dépasser 1.6 milliards de dollars<sup>29</sup>. Chaque achat devrait être approuvé par le Comité des sanctions<sup>30</sup>, les recettes seraient déposées dans un compte séquestre<sup>31</sup> qui serait ouvert et administré par le Secrétaire général et servirait non seulement à financer des objectifs humanitaires<sup>32</sup>, mais également d'autres activités menées par l'ONU en application de la résolution 687 (1991)<sup>33</sup>.

Depuis la parution du rapport présenté au Secrétaire général en juillet 1991 par le Prince Sadrudin Aga Khan, qui était le Représentant exécutif du Secrétaire général chargé du programme d'assistance humanitaire des Nations Unies pour l'Irak, le Koweït et les zones frontalières irako-turques et irako-iranienne<sup>34</sup>, décrivant la situation alimentaire et sanitaire en Irak, la France s'est prononcée en faveur d'une action urgente du Conseil de sécurité pour éviter une dégradation des conditions de vie dans ce pays.

L'adoption de la résolution 712 du 19 septembre 1991 a parachevé la mise en place des mécanismes qui devaient permettre de satisfaire les besoins essentiels de la population irakienne. Il s'agit, en effet, d'une résolution d'exécution qui permet d'appliquer les dispositions contenues dans la résolution 706 du 15 août 1991.

Dans l'élaboration des dispositifs mis en place par les résolutions 706 et 712, nous constatons que la position des Etats membres a été substantiellement analogue.

La France considérait qu'on ne pouvait pas se fier à un gouvernement qui tentait de « contourner les résolutions de la communauté internationale, qui pratiquait la dissimulation, qui retenait contre leur gré des ressortissants du Koweït et d'autres pays, et qui continuait de refuser au

---

<sup>29</sup> Résolution 706 (1991), §1.

<sup>30</sup> Résolution 706 (1991), §1a).

<sup>31</sup> Résolution 706 (1991), §1b).

<sup>32</sup> Résolution 706 (1991), §2.

<sup>33</sup> Résolution 706 (1991), §2 et 3.

<sup>34</sup> Il dirigea une mission sur les besoins humanitaires en Irak du 29 juin au 13 juillet 1991.

Haut commissariat pour les réfugiés, l'ouverture de centres humanitaires là où le besoin s'en faisait sentir »<sup>35</sup>.

Les autres Etats membres, notamment l'URSS menaient une politique qui exprimait la même idée et qui consistait à condamner l'Irak pour le non respect de ses obligations en vertu de toutes les résolutions du Conseil de sécurité ; en effet, ils considéraient que l'Irak continuait de tromper la communauté internationale alors que de graves préoccupations humanitaires subsistaient.

La polémique a été plus vive concernant les Américains pour qui l'intransigeance et la fermeté de leur politique à l'égard de l'Irak traduisait une position constante : « il ne s'agit pas d'une résolution qui lève les sanctions » précisait le délégué américain E. Pickering qui a réaffirmé bien au contraire, qu'elle « renforcerait les sanctions en empêchant le gouvernement irakien de rechercher des gains politiques et militaires par le biais de la misère du peuple irakien qu'il a lui-même provoquée »<sup>36</sup>.

L'adoption de cette résolution a permis donc d'obtenir un contrôle contraignant qui instaurait un mécanisme de surveillance de la distribution de l'aide humanitaire, afin d'éviter une diversion vers les secteurs privilégiés de la société irakienne. En fait, la délégation américaine voulait à tout prix empêcher que les ressources servent à l'Irak dans l'objectif de se procurer de l'équipement militaire, puisque « 28% de ses revenus au cours des dix dernières années, ont servi à cette fin »<sup>37</sup>.

Il faut préciser que la position américaine est restée toujours aussi figée lors de l'adoption de la résolution 712 (1991), considérant que « cette autorisation limitée de vente de pétrole irakien était donnée dans le cadre du régime des sanctions existant et qui restait fermement en place ». Elle a réitéré sa position : « cette résolution ne constitue en rien un relâchement des sanctions ».

---

<sup>35</sup> S/PV 3004 de la résolution 706 du 15 août 1991.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid.*

L'attitude britannique analogue à celle des Etats-Unis, considérait que l'établissement d'un système efficace constituait une véritable nécessité ; les positions anglo-américaines qui n'admettaient aucune concession à Bagdad, traduisaient clairement une méfiance vis-à-vis des autorités irakiennes et considéraient qu'il était indispensable d'instaurer des conditions contraignantes pour assurer une sécurité maximale.

Il était par conséquent, indispensable de mettre en place un système fiable qui réponde à un double objectif : d'abord, à ce que les revenus en question servent effectivement à des importations alimentaires ou essentielles et ensuite que la distribution se fasse équitablement au profit de toutes les couches de la population et de toutes les régions.

L'ensemble des Etats membres était donc favorable à l'établissement d'un dispositif de contrôle renforcé afin que les objectifs humanitaires soient efficacement réalisés.

Cependant, d'autres délégations contestaient le principe même de ce procédé contraignant qu'elles considéraient injustifiable. Ainsi, la délégation de Cuba considérait que la résolution 706, qui « se prétend humanitaire, n'était en réalité qu'un moyen implicite d'entériner et de maintenir les sanctions »<sup>38</sup>. La position cubaine manifestait clairement son désaccord avec l'ensemble des Etats membres et soulignait qu'il était tout à fait inacceptable que l'on veuille utiliser des produits alimentaires, des fournitures médicales comme instruments pour atteindre certains objectifs politiques. De plus, elle ajoutait que l'instauration d'un tel mécanisme reviendrait à nier certains éléments de la souveraineté de l'Irak et à le soumettre à un régime de tutelle qui allait totalement à l'encontre de l'esprit de l'ONU.

Dans ce même ordre d'idées, la délégation du Yémen ne voyait pas l'utilité d'adopter une résolution spéciale sur les aspects humanitaires de la situation en Irak alors que le Comité des sanctions avait un mandat conformément au paragraphe 23 de la résolution 687 (1991) d'exporter du pétrole et des produits pétroliers pour faire face à des besoins exclusivement humanitaires.

En effet, selon le Yémen, « l'adoption de la résolution 706 n'était pas justifiée et posait des conditions complexes qui finiraient par retarder

---

<sup>38</sup> Voir *infra* n°35.

l'arrivée des denrées alimentaires et des médicaments en Irak ». De plus, il estimait que « cette résolution créait une confusion entre la situation humanitaire de millions d'Irakiens innocents et d'autres questions financières relatives aux objectifs de l'ONU »<sup>39</sup>. Cette conception traduisait une certaine négligence à l'égard de cette population vulnérable de l'Irak qui affrontait une épreuve sans précédent.

Les délégations du Yémen et de Cuba considéraient que la résolution 712 notamment, ne devrait pas être politisée puisqu'elle portait sur des questions humanitaires, et que cela ne devait pas être une manipulation visant à prolonger et à renforcer les sanctions imposées à l'Irak.

Cependant, ce mécanisme de financement n'a pas fonctionné ; l'Irak s'est refusé à reprendre ses ventes de pétrole en vue d'alimenter le compte séquestre. Ce refus de coopérer à la mise en place de la formule « des vivres contre du pétrole » énoncée dans les résolutions 706 (1991) et 712 (1991) reposait sur une pluralité de raisons cumulatives liées à la rigidité du mécanisme.

Les arguments de l'Irak sur son refus tenaient à plusieurs critiques qui consistaient à encadrer strictement l'Irak.

D'abord, les autorités irakiennes étaient persuadées qu'en les appliquant, les sanctions allaient indéfiniment rester en vigueur indépendamment des dispositions du paragraphe 22 de la résolution 687 (1991) relative au désarmement.

De plus, S.E. M. Al Anbari avait considéré qu'il était inadmissible d'insérer des dispositions relatives aux autres objectifs de l'ONU<sup>40</sup> alors que selon le Prince Sadrudin Aga Khan, il était primordial de s'attaquer à la sérieuse aggravation de la situation sanitaire et alimentaire de la population irakienne. Par conséquent, la délégation irakienne avait considéré que ces deux résolutions ne cherchaient, effectivement, nullement à répondre aux besoins humanitaires du peuple irakien, mais plutôt à l'exploiter, à imposer à l'économie irakienne de nouvelles sanctions financières et surtout à violer la souveraineté nationale de l'Irak.

---

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Opinion émise par le délégué permanent de l'Irak auprès de l'UNESCO lors de l'entretien qu'il m'a accordé, Paris, mars 1997.

En réalité, la raison principale de ce refus résidait dans le fait que l'Irak ne pouvait ni disposer de ses fonds, ni les utiliser comme il l'entendait. Dans ce contexte, l'établissement d'un système de contrôle et de supervision des Nations Unies en Irak, constituait une ingérence injustifiable dans les affaires intérieures de l'Irak et le privait de ses pouvoirs ainsi que de ses responsabilités envers ses citoyens, au profit de milliers de fonctionnaires des Nations Unies qui seraient présents sur le territoire irakien et dont le coût serait assuré par le gouvernement irakien.

Ces résolutions apparaissaient d'autant plus injustifiées qu'il existe en Irak, un système général de distribution de produits alimentaires, qui inclut toutes les personnes irakiennes et étrangères en Irak et permet à chacun de se procurer des aliments de base à des prix subventionnés.

D'autres raisons expliquaient le refus d'appliquer la résolution 706 (1991).

D'abord, l'Irak n'avait pas accès librement au marché du pétrole étant donné que de par cette résolution, il n'était autorisé à vendre qu'une quantité très limitée de pétrole à des coûts très faibles. De plus, le montant fixé à 1.6 milliards de dollars était bien en deçà des besoins de l'Irak pour financer ses importations, après déduction du pourcentage en faveur du Fonds d'indemnisation et pour le paiement d'autres coûts. Enfin, dans bien des cas, et en raison du mécanisme complexe, le Comité des sanctions, s'était révélé incapable de prendre des décisions pour permettre l'importation par l'Irak de produits de première nécessité destinés à la population civile.

Des efforts ont été déployés pour obtenir l'accord de l'Irak ; une première série de pourparlers portant sur l'application des résolutions 706 (1991) et 712 (1991) a eu lieu du 8 au 10 janvier 1992 entre des représentants de l'Irak et des fonctionnaires du Secrétariat de l'ONU. L'Irak a affirmé que les conditions qui lui étaient imposées étaient inutiles et abusives. Il devait, par la suite, déclarer qu'il avait rempli toutes les conditions spécifiées au paragraphe 22 de la résolution 687 (1991) relative au

désarmement et que par conséquent, les sanctions ne devraient plus lui être appliquées.

Le 5 février 1992, le Conseil de sécurité a déclaré déplorer, que « l'Irak ait décidé de mettre fin aux contacts avec le Secrétariat soulignant de ce fait que le gouvernement irakien portait donc l'entière responsabilité des problèmes humanitaires de sa population civile »<sup>41</sup>.

On comprend la fermeté du Conseil de sécurité face à la politique de l'Irak qui revenait à prendre sa population en otage pour obtenir la levée complète des sanctions.

En dépit du refus persistant de l'Irak d'accepter les résolutions 706 (1991) et 712 (1991), les autorités irakiennes ont décidé de reprendre les pourparlers avec le Secrétariat, au sujet de la vente de pétrole et de nouvelles séries de pourparlers ont eu lieu en mars et juin 1992. Toutefois, en juillet 1992, l'Irak devait réaffirmer que le plan envisagé portait atteinte à son indépendance et constituait une ingérence dans ses affaires intérieures, qu'il avait satisfait aux obligations imposées par les résolutions du Conseil de sécurité et qu'il devait être autorisé à exporter normalement et régulièrement son pétrole.

Cependant, le refus de l'Irak qui rejetait en bloc toute la formule, était licite car il avait la possibilité de refuser d'appliquer le mécanisme contrairement aux dispositions de celui-ci qu'il était dans l'obligation d'accepter. En effet, la technique consistait à imposer les conditions de mise en oeuvre du mécanisme et à obtenir le consentement irakien concernant la mise en oeuvre de la formule « *pétrole contre nourriture* ».

Le refus de coopérer à la mise en oeuvre de la formule « des vivres contre du pétrole » proposée par le Conseil de sécurité et les rapports que recevait celui-ci, selon lesquels la situation humanitaire en Irak se dégradait encore, l'amènèrent à adopter de nouvelles mesures le 2 octobre 1992. Il décida, pour la première fois, dans sa résolution 778 (1992), adoptée sur le fondement du Chapitre VII, que tous les Etats où se trouvaient des fonds correspondants au produit de la vente de pétrole ou des produits pétroliers irakiens, vireraient ces fonds au compte séquestre

---

<sup>41</sup> *Les Nations Unies et le conflit entre l'Irak et le Koweït, 1990-1996*, Série Livres Bleus des Nations Unies, volume IX, Département d'information du public, Nations Unies, New York, 1996, §323.

de l'ONU visé dans les résolutions 706 (1991) et 712 (1991). L'idée était d'utiliser les fonds irakiens afin de financer les diverses opérations et de réparer les conséquences de l'agression irakienne.

Toutefois, cette résolution n'empêchait pas l'Irak d'accepter les résolutions 706 (1991) et 712 (1991) ; au contraire, elle prévoyait que si l'Irak s'y conformait, les fonds irakiens empruntés au titre de la résolution, ainsi que les contributions volontaires au compte séquestre seraient intégralement et rapidement rendus.

Enfin, en juin 1993, le Secrétaire général de l'ONU Boutros Ghali annonça que les pourparlers sur la mise en oeuvre des résolutions 706 (1991) et 712 (1991) reprendraient entre le Secrétariat des Nations Unies et le gouvernement irakien. Le Secrétaire général espérait à ce stade, parvenir à un accord sur les modalités pratiques de la vente de pétrole irakien, mais les pourparlers furent suspendus par l'Irak qui continuait de s'opposer à l'application de ces deux résolutions.

Dès lors la situation restait bloquée. Cependant, il arrive qu'un Etat grâce à ses richesses nationales, réussisse à survivre malgré le poids des sanctions qui lui sont imposées. Néanmoins dans le cas irakien, il faut prendre en compte la dimension de la crise humanitaire qui se prolonge et qui n'a pas pu être réglée par les résolutions existantes.

## **II- DES SANCTIONS ONUSSIENNES INADAPTEES**

Les sanctions internationales imposées à l'Irak depuis le 2 août 1990 ont littéralement détruit le pays, particulièrement en raison de l'impossibilité pour l'Irak de survivre sans sa rente pétrolière (A) et à cause du maintien durable de l'embargo imposé cet Etat (B).

## A- L'économie irakienne dépendante de sa rente pétrolière

En 1990, grâce aux fonds tirés de l'exploitation de ses ressources pétrolières et en dépit des destructions causées par la guerre contre l'Iran, l'Irak jouissait d'une véritable prospérité. Il était considéré comme un pays en voie de modernisation rapide.

Les caractéristiques de l'économie irakienne, particulièrement dépendante de son commerce extérieur, rendaient ce pays spécialement vulnérable à un embargo. L'essentiel des fournitures de base étaient acquises en recourant à l'importation<sup>42</sup>, elle-même financée grâce aux devises tirées des exportations de pétrole. Avant la guerre, en 1989, le montant annuel des importations alimentaires (céréales, légumières, huile végétale, sucre et thé) dépassait les 2 milliards de dollars couvrant environ 70% des besoins du pays, ce qui montre combien le recours à l'importation des denrées alimentaires est primordial pour un pays comme l'Irak<sup>43</sup>.

L'effondrement de ces importations de nourriture a donc été particulièrement dramatique pour la population civile irakienne. La privation de ses revenus pétroliers a réduit ce pays à une situation de misère, mais surtout a rendu le peuple irakien victime expiatoire de l'enchaînement d'événements indépendants de sa volonté. En effet, L'Irak dépend essentiellement de ses revenus pétroliers qui permettent de faire fonctionner tous les autres secteurs, d'acheter des machines et les produits nécessaires à l'industrie et à l'agriculture et d'importer la majeure partie des vivres et des produits manufacturés. Or depuis août 1990, les revenus pétroliers ont tari.

Le « succès » des effets de l'embargo sur une économie dépendante d'un seul secteur, d'un seul article d'exportation est nécessairement limité; car les sanctions internationales peuvent infliger un coût économique considérable au pays cible sans pour autant provoquer les

---

<sup>42</sup> « De 1973 à juin 1990 l'Irak a reçu plus de 190 milliards de \$ de revenus pétroliers », H. ISHOW, « les conséquences humaines et économiques », *Les Cahiers de l'Orient*, 2ème trimestre, 1995, n°38, p. 116.

<sup>43</sup> A. GRINDEL, « L'embargo au cœur de la question irakienne », *Relations internationales et stratégiques*, hiver 1996, n°24, pp. 181-189.

changements politiques escomptés. Par conséquent, le pouvoir se trouve dans une situation extrême qui ne lui permet plus de subvenir aux besoins urgents de sa population du fait qu'il a été dépossédé de l'un de ses principaux instruments de légitimité interne, à savoir sa rente pétrolière. Le blocage de ses ressources a révélé combien l'Irak est incapable d'assurer ses besoins sans le pétrole, alors que c'est le pays dont les racines agricoles sont les plus anciennes du monde, le pays d'entre les deux fleuves, le Tigre et l'Euphrate. Le régime a cherché donc les moyens de récupérer ses outils de domination perdus et principalement les ressources pétrolières.

En fait, en imposant un embargo pétrolier à l'Irak, l'ONU a véritablement asphyxié ce pays. Les effets corrosifs de l'embargo, infligés à la structure économique de l'Irak sont parmi les plus durables. L'embargo contre ce pays a provoqué la perte d'1/3 de son P.N.B. annuel depuis 1990<sup>44</sup>, ce qui l'a entièrement isolé du monde extérieur, ses ressources extérieures ont été considérablement amputées par l'entrée en vigueur de cet embargo pétrolier.

Nous pouvons donc souligner à juste titre que celui-ci engendre des conséquences nocives sur l'économie<sup>45</sup>. En effet, la moelle épinière du pays : infrastructure, épargne, investissements, bref tout ce qui construit la vitalité de demain a été annihilé. Les conditions de développement de l'Irak ont été anéanties ; la rupture des flux d'investissement étrangers et l'étranglement de l'épargne nationale l'expliquent<sup>46</sup>.

L'embargo décrété contre l'Irak constitue donc bien un « gouffre financier » pour le pays : la société irakienne ne peut plus satisfaire ses besoins de base, comme l'alimentation ou encore l'emploi. Le pays se

---

<sup>44</sup> A.L. de BENTRE, « Les conséquences économiques et sociales des embargos », *Relations internationales et stratégiques*, n° 24, hiver 1996, p. 105.

<sup>45</sup> L'embargo pétrolier a annulé le pacte social en vertu duquel le régime baasiste garantissait à la population salariée urbaine un certain nombre d'avantages économiques et de services sociaux en échange de sa loyauté.

<sup>46</sup> L. TALAL, « Un après-guerre introuvable : l'Irak baasiste face aux sanctions internationales, 1991-1995, *Mémoire de D.E.A. sous la direction de M. G. SALAME*, Etudes politiques, Paris, 1995.

trouve, en effet, « écartelé entre des ressources qui vont s'amointrissant et des besoins qui, au mieux, stagnent »<sup>47</sup>. L'économie irakienne souffre aujourd'hui de déséquilibres fondamentaux, notamment d'une hyperinflation et d'une situation de pénurie, qui seront difficiles à résorber même si l'embargo venait à être levé dans un futur proche.

Enfin, le secteur privé, en particulier en temps d'embargo et de pénurie, apparaît à la fois comme une source de revenus et comme un bouc émissaire sur lequel le régime peut rejeter la responsabilité de la hausse des prix et des injustices du marché noir.

La contrebande et les petits commerçants qui alimentent de diverses façons le marché noir, se multiplient partout en Irak. Aussi le commerce illégal avec les pays frontaliers ne cesse-t-il d'augmenter dans tout le pays<sup>48</sup>. Celui-ci s'organise selon plusieurs filières et le Kurdistan irakien (les trois gouvernorats de Souleimaniyeh, Erbil, et Dohouk) en est en quelque sorte la plaque tournante<sup>49</sup>.

Des sociétés turques entretiennent des relations très étroites avec l'Irak et acheminent leurs marchandises par camions via la route de Mossoul-Zakho. L'Irak de son côté, parvient à exporter vers la Turquie des quantités de plus en plus grandes d'essence<sup>50</sup>.

L'autre filière est iranienne, l'Iran a été accusé à plusieurs reprises par l'administration américaine de violer l'embargo en permettant à l'Irak d'exporter du pétrole.

Enfin diverses marchandises en très petites quantités (essentiellement des denrées alimentaires) parviennent de Jordanie.

---

<sup>47</sup> *Ibid.* Le commerce extérieur a quant à lui fait objet d'une véritable déréglementation.

<sup>48</sup> Par camions-citernes à l'Iran, la Jordanie et surtout la Turquie pour acheter la nourriture.

<sup>49</sup> L. TALAL, « Un après-guerre introuvable : l'Irak baasiste face aux sanctions internationales, 1991-1995, *Mémoire de D.E.A. sous la direction de M. G. SALAME*, Etudes politiques, Paris, 1995.

<sup>50</sup> Ces exportations avaient atteint une quantité record en 1994 et rapporté 100 000 \$ par jour aux « autorités » de l'enclave autonome kurde qui imposent une taxe de passage, J. POMFRET, « On Turkish-Iraki Border, Bootley Shipments Profits All Sides », *International Herald Tribune*, 8-9 avril 1995, p. 4.

Ainsi l'activité de contrebande ne peut que se poursuivre en raison de la longévité exceptionnelle de l'embargo.

Dans ces conditions, la plupart des usines ont fermé ou fonctionnent au ralenti et la récession économique qui affecte le pays est d'une ampleur sans précédent. Les sanctions onusiennes qui ont visé la seule ressource du pays, le pétrole, ont engendré des conséquences économiques catastrophiques qui ont paralysé tout un pays.

Un autre élément qui ne fait qu'empirer cette situation, découle de la durée exceptionnelle de l'embargo imposé à l'Irak.

### **B- La longévité exceptionnelle de l'embargo : résultat de la politique du double endiguement**

La poursuite de l'embargo à l'encontre de l'Irak, en dépit de nombreuses accusations dont il fait l'objet, devient le signe tangible de la volonté des puissances de « châtier » les Etats perturbateurs.

Ainsi les situations en Irak, mais également en Libye laquelle est soumise à un embargo américain depuis 1986, puis à un embargo aérien de l'ONU à partir de 1992<sup>51</sup>, révèlent la permanence du rôle des Etats-Unis en matière d'embargos. En effet, l'embargo est toujours l'attribut de la puissance, il était l'arme de l'Angleterre lorsque celle-ci dominait le monde, il est aujourd'hui l'arme fétiche des Etats-Unis « pour dire au monde qui détient la force »<sup>52</sup>.

La levée de l'embargo imposé à l'Irak depuis plus de sept ans, est conditionnée par l'élimination des armes de destruction massive et la renonciation à tout programme d'armement dans les domaines nucléaires, balistiques, bactériologiques et chimiques selon la résolution 687 (1991).

---

<sup>51</sup> S. SOBH, « Libye : l'embargo inefficace », *Politique internationale*, n°64, pp. 329-338.

<sup>52</sup> F. FORONDA, « Embargo : l'arme des puissants », *Relations internationales et stratégiques*, hiver 1996, pp. 102-103.

Or nous savons que les Etats-Unis, appuyés par les Britanniques, sont hostiles à la levée de l'embargo tant que le président Saddam Hussein est au pouvoir ; la déclaration de l'ancien ambassadeur américain à l'ONU, Mme Madeleine Albright en est l'illustration directe : « *Clearly, a change in Irak's government could stand ready in coordination without allies and friends to enter rapidly into a dialogue with the successor regime (...). Clearly, Saddam Hussein has not been an agent of progress* »<sup>53</sup>. L'idée est claire : les Américains sont convaincus que Saddam Hussein ne changera pas de politique, c'est pourquoi un nouveau leadership s'impose. Le rapporteur spécial Max Van der Stoel, considère de la même manière que la situation des droits de l'homme en Irak ne pourra changer que si l'ordre politico-juridique est radicalement modifié.

La politique étrangère américaine à l'égard de Saddam Hussein, mais aussi de Fidel Castro, montre que l'embargo, sanction des plus puissants à l'encontre des plus faibles, pose plus de problèmes qu'il n'en résout.

On peut légitimement estimer que cette mesure « politiquement contre-productive, humanitairement désastreuse et économiquement absurde »<sup>54</sup> ne sert qu'à détruire tout un pays, à l'isoler au lieu d'agir directement sur les responsables.

Cet attentisme, bien reflété par la célèbre formule du « double endiguement » popularisé par Anthony Lake<sup>55</sup>, exprime une certaine hésitation dans la politique américaine, car bien que Mme. Albright souhaite officiellement un nouveau régime à Bagdad, Washington et ses alliés redoutent que le renversement de Saddam Hussein n'ouvre la voie, soit à l'éclatement de l'Irak et donc à un chaos encore plus grand, soit à l'instauration d'un régime chiite pro-iranien à Bagdad.

Cette attitude dirigée contre l'Irak et l'Iran, indique que le but de

---

<sup>53</sup> In « remarks by Secretary of States M. ALBRIGHT at Georgetown », University Washington D.C., March 26, 1997, p. 9.

<sup>54</sup> A.L. de BENTRE, « Les conséquences économiques et sociales des embargos », *Relations internationales et stratégiques*, hiver 1996, n°24 pp. 104-114.

<sup>55</sup> Conseiller du Président CLINTON pour la sécurité nationale.

Washington n'est pas de renverser ces régimes déplaisants, mais bien de les « endiguer » à leur actuel niveau de faiblesse<sup>56</sup>. Des considérations analogues ont amené l'Arabie Saoudite, principal allié des Etats-Unis dans le Golfe à favoriser le *statu quo* à Bagdad.

La politique du double endiguement sert les intérêts américains, dans la mesure où elle neutralise ces pays, afin qu'ils ne nuisent pas à la politique américaine au Moyen-Orient, et afin de protéger Israël. En effet, ces Etats, notamment l'Irak sont devenus « impuissants » ce qui renforce la sécurité des intérêts américains, aussi bien pétroliers que stratégiques dans la région ; de plus cela permet à des Etats comme l'Arabie Saoudite, allié favori des Etats-Unis parmi les Etats arabes, de récolter le quota de l'Irak sur le marché pétrolier.

Ainsi, de passage à Paris, M. Robert Pelletreau, alors Secrétaire adjoint américain aux affaires du Proche-Orient, laissait entendre que la « levée de l'embargo pétrolier n'est pas souhaitable car elle aurait des conséquences catastrophiques, pour les alliés des Etats-Unis dans le Golfe et pour l'Algérie en entraînant une chute du prix de pétrole de près de 40% »<sup>57</sup>. En fait, il s'agit pour les Etats-Unis de favoriser le *statu quo* en Irak et de permettre la stabilité dans la région.

A ce propos, on peut avec prudence procéder à une analogie avec l'Allemagne de 1945. En effet, à cette époque, deux thèses étaient envisagées : l'une suggérait de réintégrer l'Allemagne dans une Europe pacifiée et unifiée, l'autre proposait plutôt une solution plus rigoureuse, à savoir de transformer l'Allemagne, de supprimer son système belliqueux, son industrie, son armée et mettre l'institution germanique sous tutelle américaine.

Avec toutes les réserves d'usage, la question n'est en réalité pas foncièrement différente de celle de l'Irak, car le véritable débat consiste à savoir ce qu'il convient de faire de l'Irak dans un contexte particulièrement complexe. S'agit-il de le réintégrer ou de le transformer

---

<sup>56</sup> L'Irak n'est ainsi pas en mesure de jouer un rôle politique important dans le Golfe.

<sup>57</sup> J. GUEYRAS, « L'Irak dans le piège de l'embargo », *L'année stratégique 1995*, Dumod, 1995, p. 108.

en un pays sous tutelle, auquel on interdit de se développer, d'avoir une armée ?

En 1945, les Américains avaient décidé d'opter pour la réintégration de l'Allemagne, car l'ennemi le plus grand était le communisme. Aujourd'hui, il n'y a pas de danger plus grand que celui-ci en Irak ou en Iran, de telle sorte que la politique choisie a été celle du « double endiguement ». L'attitude changera probablement à l'égard de l'Irak qui a été suffisamment « puni ».

C'est dans cet esprit que le président Jacques Chirac déclarait au journal *Le Monde* du 27 février 1998 que « l'Irak est un pays très important, à la frontière des mondes persan et arabe, à l'épicentre énergétique du monde. L'Irak a donc un rôle important à jouer dans l'équilibre régional, un rôle qu'il n'est pas en mesure actuellement de jouer. Par conséquent, il faut trouver le moyen de réintégrer l'Irak dans la communauté internationale (...). D'une certaine façon il en est de même pour l'Iran. Il faut sortir de la politique du double endiguement de l'Irak et de l'Iran ».

On a vu donc que le maintien des sanctions engendre des effets indésirables sur la situation en Irak, particulièrement parce que les sanctions onusiennes sont inadaptées au problème irakien. Le chapitre suivant consistera précisément à analyser l'impact des sanctions sur le plan humanitaire et la nécessité de trouver un mécanisme qui permettra de remédier à la situation catastrophique de l'Irak.



© Hien Lam Duc / Agence Vu

## **CHAPITRE II**

### **LA RESOLUTION 986 : UNE DEROGATION HUMANITAIRE AUX SANCTIONS**

Suite aux sanctions imposées à l'Irak, le Conseil de sécurité s'est trouvé en face d'un problème humanitaire d'une ampleur tragique. Eu égard aux rapports nombreux décrivant les souffrances du peuple irakien dues au maintien de l'embargo (section I), le Conseil de sécurité, sous la pression de plusieurs Etats membres, a adopté le 14 avril 1995, la résolution 986 permettant de soulager les besoins humanitaires et assouplir le régime des sanctions (section II).

#### **SECTION I**

##### **DES CONSEQUENCES HUMANITAIRES GRAVES**

L'embargo imposé à l'Irak arrive à masquer de moins en moins les réalités de ses effets : les conséquences de celui-ci ont engendré une véritable tragédie humanitaire sur la population irakienne (I) et il va sans dire que cette situation pose la difficile question des véritables victimes des sanctions économiques (II).

##### **I- UNE VERITABLE TRAGEDIE HUMANITAIRE**

Les sanctions décrétées par les Nations Unies contre l'Irak ont incontestablement eu des répercussions néfastes sur la nutrition (A) et la santé de la population du pays (B). La détérioration de la situation rend par conséquent, compte de l'urgence suscitée par les besoins du peuple irakien.

## A- Un état alimentaire inquiétant

La poursuite de l'embargo pétrolier reconduit périodiquement par le Conseil de sécurité, a engendré la dégradation des conditions de vie quotidiennes et pèse désagréablement, surtout sur les catégories les plus défavorisées de la population civile irakienne. Cela étant, il importe de se baser sur des données chiffrées afin de bien mesurer l'ampleur des besoins.

Depuis six ans, en raison de l'effondrement des importations de nourriture, le peuple ne survit que grâce à un système gouvernemental de rationnement qui a réussi à éviter la famine en permettant à chaque Irakien d'avoir une ration minimum de 500 calories qui couvre environ 50% des besoins<sup>58</sup>.

Selon le rapport de la FAO de juin 1993, c'est-à-dire à une période où la ration était supérieure à celle d'aujourd'hui, « le système de rationnement public est fondamentalement équitable dans sa couverture et généralement efficace dans ses opérations. Néanmoins, dans les régions hors de contrôle gouvernemental (c'est-à-dire au Kurdistan), les distributions de nourriture par le système de rationnement public demeurent extrêmement faibles »<sup>59</sup>. Dans ces conditions, le système de rationnement national ne permet de couvrir que le 1/3 environ des besoins alimentaires d'une famille moyenne, de sorte que la consommation alimentaire est extrêmement insuffisante.

Afin de satisfaire le reste des besoins alimentaires, la population doit donc recourir au marché noir. Celui-ci regorge de produits alimentaires de toutes sortes mais les prix de la plupart des denrées alimentaires de première nécessité y grimpent d'une manière

---

<sup>58</sup> La ration revient actuellement à une famille de six personnes à 150 dinars dans le circuit gouvernemental : dans chaque quartier, les habitants, recensés selon un système informatique, peuvent acheter dans un magasin agréé au prix subventionnés contre des tickets.

<sup>59</sup> N. LEFKIR-LAFITTE et R. LAFITTE, « La mort sans spectacle », *Les cahiers de l'Orient*, 2e trimestre 1995, n°38, p. 130.

vertigineuse<sup>60</sup>. Ainsi, cette situation lamine régulièrement le pouvoir d'achat des Irakiens, à l'exception de celui des membres de la nomenclature qui jouissent de nombreux privilèges ; à titre d'exemple, en août 1995, « le prix de la farine était 11 000 fois supérieur au prix de juillet 1990, et 33 fois supérieur au prix de juillet 1993 alors que parallèlement, la déstabilisation du système économique liée à la production de pétrole a entraîné l'effondrement des revenus des ménages »<sup>61</sup>.

Nourrir la population est donc la première préoccupation du gouvernement qui a ainsi été contraint à réorienter plus de ressources vers l'agriculture, un secteur traditionnellement négligé au profit de l'industrie. Des mesures ont bien été prises par les autorités, afin d'encourager la production agricole mais l'absence d'engrais et de pesticides constitue un handicap difficilement surmontable<sup>62</sup>.

D'autres facteurs s'ajoutent et affectent gravement la production agricole: il s'agit non seulement de la destruction des systèmes d'irrigation, de la désorganisation des activités agricoles imputables à la guerre mais aussi d'une grande partie du matériel agricole qui demeure inutilisable faute de pièces de rechange<sup>63</sup>.

Dans ce contexte, la situation alimentaire s'est dégradée très sérieusement; des experts américains de l'Université de Harvard avaient estimé, en 1995, que 170 000 enfants de moins de 5 ans étaient menacés de mourir de malnutrition et de maladies<sup>64</sup>. Cet état de choses a également été confirmé par le rapport d'une mission conjointe de la FAO et du PAM, publié le 16 juillet 1993 à Rome, qui indiquait que la situation

---

<sup>60</sup> En janvier 1993 : les principales denrées ont augmenté en 5 jours de plus de 50%, in *M.E.E.D.*, 5 février 1993, p. 18.

<sup>61</sup> A. GRINDEL, « L'embargo au cœur de la question irakienne », *Relations internationales et stratégiques*, hiver 1996, n°24, pp. 181-189.

<sup>62</sup> *Ibid.* La production de céréales, qui couvraient 30% des besoins du pays en 1998 a baissé de 27%.

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> UNICEF Report, Oct. 94, Results of a study indicated that severe and moderate malnourished children of the age group 0-12 months were 9.2% an increase from the previous year.



© Hien Lam Duc / Agence Vu

alimentaire était en rapide détérioration dans toutes les régions du pays et que la majorité de la population se trouvait simplement condamnée à une lutte pour la survie. Enfin, il soulignait que le pays était dans un état de « pré-famine ». Afin de pallier cette urgence, le rapport estimait que l'Irak devrait importer de juin 1993 à juillet 1994, 5.4 millions de produits alimentaires pour une valeur de 2.5 milliards de dollars<sup>65</sup>.

En attendant le retour à un réseau normal de commercialisation et de distribution, qui puisse garantir l'accès aux denrées alimentaires à des prix raisonnables pour tous, l'aide alimentaire internationale demeure la pierre angulaire du Programme des Nations Unies en Irak.

A ce propos on peut rappeler que le Programme des Nations Unies en Irak poursuit un double objectif : d'abord fournir une aide humanitaire à la population irakienne et par ailleurs, finance ces produits au moyen de contributions volontaires que les donateurs versent directement aux organismes des Nations Unies et aux O.N.G. concernées<sup>66</sup> ; enfin, il assure une présence humanitaire avec l'ouverture de centres humanitaires qui permettent la fourniture de l'aide humanitaire et encouragent le retour volontaire des personnes déplacées suite au conflit<sup>67</sup>.

Cependant, cette aide alimentaire internationale a considérablement diminué depuis octobre 1992, lorsque le gouvernement irakien a exigé au nom de sa souveraineté, le retrait de tout le personnel des Nations Unies stationné en dehors de Bagdad ; cette exigence a engendré le départ de la plupart des O.N.G. qui ont mis fin à leurs activités en Irak, ou se sont repliées dans le nord du pays sous contrôle kurde<sup>68</sup>.

« Le Programme humanitaire inter-agences » des Nations Unies, qui regroupe les agences des Nations Unies, notamment de l'UNICEF et de la FAO est resté presque seul à opérer dans le sud du pays. Néanmoins,

---

<sup>65</sup> N. LEFKIR-LAFITTE et R. LAFITTE, « La mort sans spectacle », *Les cahiers de l'Orient*, 2e trimestre 1995, n°38, p. 130.

<sup>66</sup> M. FORTEAU, « Aspects juridiques de la formule *pétrole contre nourriture* instituée par les Nations Unies en Irak », *Mémoire de D.E.A. sous la direction de M. A. PELLET*, Université Paris X-Nanterre, 1997, 118 pages.

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> Voir *infra* n°55.

même cette aide a récemment<sup>69</sup> subi des réductions chaotiques liées à la baisse des fonds disponibles.

De plus, le programme d'aide humanitaire mis en place par l'Union Européenne pour la période 1994-1996 est resté concentré sur le Kurdistan irakien, du fait que l'initiative européenne s'est développée à une époque où la situation était plus grave dans la zone kurde que dans les régions restées sous contrôle de Bagdad ; ce n'est plus le cas aujourd'hui et il serait donc souhaitable que les moyens soient redéployés vers le centre et le sud du pays.

Alors que l'aide humanitaire est en déclin constant, la situation humanitaire dans la période du 1 avril 1995 au 31 mars 1996, s'est encore détériorée à tous les égards, notamment en ce qui concerne la nutrition et la santé. Les conditions de vie sont devenues encore plus précaires pour au moins 11 millions de personnes ; il ressort d'une évaluation relative à la situation alimentaire et nutritionnelle en Irak, publiée par la FAO en décembre 1995, qu'il y a d'énormes pénuries d'aliments de base.

Selon le rapport de M. Van Der Stoel du 8 novembre 1995, des témoins ont affirmé qu'ils avaient vu vendre l'aide alimentaire fournie par l'ONU au marché noir. Pire encore, des marchandises périmées (y compris du lait et des médicaments) avaient également été distribuées par le gouvernement irakien, qui a accusé l'ONU de s'en débarrasser auprès de la population désespérée.

L'état nutritionnel de la population est alarmant, une étude organisée par la FAO a confirmé que des familles étaient même amenées à vendre leurs effets personnels pour trouver un quelconque moyen de subsistance ; selon les médias, le commerce des organes humains est florissant, les désespérés sont prêts à vendre un rein pour aider leur famille à survivre !

L'impressionnante aggravation de la misère dans tout le pays a fait apparaître le phénomène d'enfants errants<sup>70</sup> et de la mendicité jusqu'ici inconnue en Irak.

---

<sup>69</sup> Exemple : pour la période d'avril 1995 à mars 1996, les appels inter-institutions étant de 138.8 millions de \$ contre 73.7 millions de \$ effectivement reçus.

De plus, la FAO ajoute que les privilégiés, les membres du parti Baas et les officiers disposent de leurs propres réseaux de coopérative alimentaire, où ils peuvent se procurer des œufs, de la viande et des légumes à des prix très avantageux, et touchent régulièrement des pots de vin. Les plus proches du pouvoir, eux, ne sont pas touchés par la crise économique, ni sur le plan de la nutrition ni sur celui de la santé<sup>71</sup>.

Enfin, le rapport de l'UNICEF établit expressément le lien de causalité entre les sanctions et la situation humanitaire en Irak : « *All vital contributors to food availability, agricultural production, importations of foodstuffs, economic stability and income generation are dependant on Irak's ability to purchase and import those items vital to the survival of the civilian population* »<sup>72</sup>. Cette situation cause de graves conséquences pour les enfants irakiens ; ainsi dans son nouveau rapport mis à jour au 26 septembre 1996, la FAO annonce : « *Alarming food shortages are causing irreparable damage to an entire generation of iraqi children* ». Alors que les articles 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 19 décembre 1966 (pacte auquel l'Irak est partie), prévoient de manière générale, le droit à toute personne à une nourriture, un vêtement, un logement suffisant et à jouir du meilleur état de santé physique et mental qu'elle soit capable d'attendre.

Par conséquent, les guerres que l'Irak a menées contre l'Iran et le Koweït mais également le maintien de l'embargo qui a également engendré une situation sanitaire désastreuse, ont véritablement hypothéqué

---

<sup>70</sup> « Irak : faut-il lever l'embargo ? », *Rapport d'information n°2519*, Assemblée nationale, Paris, janvier 1996.

<sup>71</sup> Cette même logique pousse également le régime à avantager les zones urbaines, le but étant d'éviter les émeutes de la faim similaires à celles qui ont eu lieu à Mossoul et Nassiriyya. Alors que la province s'enfonce dans une pénurie généralisée, à Bagdad, les marchés y sont bien approvisionnés et l'on y trouve de tout, à condition d'y mettre le prix.

<sup>72</sup> E. DAVIDSSON, « The Economic Sanctions against the Iraqi People, Consequences and Legal Findings », Document fourni par la *section des intérêts de l'Irak à l'ambassade du Maroc*, Reykjavik, Iceland, May, 1996.



© Hien Lam Duc / Agence Vu

toute une génération d'Irakiens et les traumatismes infligés à cette société ne pourront être effacés avant longtemps.

## B- Une situation sanitaire alarmante

Les conséquences d'une crise généralisée et aiguë dans l'approvisionnement alimentaire, conjuguées à l'insuffisance et à la contamination des eaux du fait de l'embargo, ont débouché sur un état sanitaire extrêmement préoccupant et inquiétant<sup>73</sup>. Des rapports alarmants font état de la prolifération de maladies. Par exemple, les cas de marasme et de Kwashiorkor<sup>74</sup> ont été multipliés par 50 depuis 1989 et la mortalité des enfants de moins de 5 ans par 8. Selon l'OMS, l'anémie et l'avitaminose A (qui peut entraîner la cécité) sont très répandues dans le pays et 28% des enfants de Bagdad souffriraient de retard de croissance, 29% d'insuffisance pondérale et 12% d'émaciation<sup>75</sup>.

Le manque de soins, dû au maintien de l'embargo, rend de nombreuses installations inutilisables et empêche l'achat de médicaments dont les besoins sont satisfaits à moins de 15%. Par conséquent, la cécité ou le retard mental dû à la malnutrition des enfants ou de leurs mères ne sont pas réversibles ; plus largement, l'OMS a constaté que les tensions liées aux difficultés de la vie ont fait éclater les familles et désorganisé la société.

En effet, le pays disposait autrefois d'un système de soins de haut niveau, la FAO notait qu'en 1988, l'Irak possédait un réseau médical très développé et ouvert à tous : 90% des Irakiens avaient accès aux soins primaires, ce qui avait permis de faire baisser le taux de mortalité infantile à environ 4% à la fin des années 1980. Selon l'OMS, la malnutrition n'était plus un problème de santé publique ; mais

---

<sup>73</sup> Selon le rapport de la FAO, de novembre 1993 : ce sont 16% des eaux qui restent contaminées dans le pays mais le taux monte à 59.5% à Bassora !

<sup>74</sup> Dénutrition extrême due à une insuffisance alimentaire globale.

<sup>75</sup> A. GRINDEL, « L'embargo au cœur de la question irakienne », *Relations internationales et stratégiques*, hiver 1996, n°24, pp. 181-189.

aujourd'hui, et toujours selon l'OMS, l'Irak aurait été ramené 50 ans en arrière sur le plan sanitaire<sup>76</sup> ; celui qui était comparable au Koweït rappelle « aujourd'hui une situation alimentaire et sanitaire analogue à celle du Mali ou du Soudan ».<sup>77</sup> Dans un rapport périodique intitulé « *Crop and Nutrition Status Assessment Mission* » et publié par l'agence Reuters le 21 septembre 1995, les experts de la FAO qui se sont rendus en Irak en juillet et août 1995 ont écrit : « *For Bagdad, a highly advanced urban society, the prevalence of underweight children (29%) has increased to a level comparable with children of Ghana (27%) and Mali (31%)* »<sup>78</sup>.

C'est dire que c'est l'ensemble du système des soins et d'hospitalisation qui est délabré. Il faut donc rétablir les conditions économiques, techniques et sanitaires d'une médecine normale car la situation dans les hôpitaux s'avère précaire. Ainsi, « *Medical Aid for Irak* », organisation de bienfaisance pour l'Irak qui livre des matériaux médicaux à un certain nombre d'hôpitaux en Irak, a commenté : « *decline in hospital services in 1994, deteriorating standards of hygiene in particular, have created serious risks of cross-infection among patients. A severe deterioration is detectible in all the hospitals visited* »<sup>79</sup>.

De plus, les bombardements intensifs de 1991 ont frappé très durement de sorte que les réseaux de transport et de communication sont hors d'usage ; plus particulièrement, la destruction des centrales électriques a paralysé les systèmes de pompage et de traitement des eaux potables, créant ainsi de graves problèmes de santé pour la population. Cette situation a engendré la propagation de maladies comme la typhoïde et le choléra<sup>80</sup>.

Bien que les autorités de Bagdad aient tenté de réparer ces infrastructures essentielles, une grande partie d'entre elles restent cependant inutilisables, notamment en raison du manque de pièces détachées<sup>81</sup>.

---

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> Selon les propos de P. HEFFINCK, directeur de l'UNICEF.

<sup>78</sup> Voir *infra* n°72.

<sup>79</sup> « The Iraq sanctions dilemma ». *Middle East* (New York, N.Y), march-avril 1995, (suite d'articles).

<sup>80</sup> Voir *infra* n°75.

<sup>81</sup> *Ibid.*



© Hien Lam Duc / Agence Vu

De surcroît, une discrimination s'opère sur une base régionale : les villes du centre de l'Irak continuent de recevoir une part disproportionnée des ressources pourtant maigres : alors qu'à Bagdad, les infrastructures (y compris les stations d'épuration des eaux) ont été remises en service, il en va autrement dans les villes du sud du pays. Selon une étude menée par l'UNICEF en avril 1995, 50% de la population rurale du sud n'a pas accès à l'eau potable. Dans l'introduction de son rapport de novembre 1993, la FAO a établi : « *in the case of Basra city, the water system is operating at 50% of pre-war capacity and is unable to meet the needs of the increasing population* ».

## II- LE PEUPLE IRAKIEN : LA VERITABLE VICTIME DES SANCTIONS

L'objectif des sanctions, qui est de faire modifier le comportement du pays visé, n'a en réalité pas été atteint et s'est révélé au contraire destructeur pour le peuple innocent qui subit les effets pervers de ces sanctions alors que le régime concerné n'est pas atteint (A). Il devient donc impératif de s'interroger sur une éventuelle réforme du régime des sanctions (B).

### A- Le régime irakien n'est pas fragilisé

Le maintien des sanctions imposées à l'Irak, pays vaincu, dévoile l'épineuse question des victimes de ces sanctions. En effet, il arrive qu'elles atteignent l'objectif que la communauté internationale s'était assignée en les imposant à l'un de ses membres. Pour ne prendre que des exemples récents, ce fut le cas en Haïti où un embargo contribua à mettre des putschistes à la « porte »<sup>82</sup> ou encore dans l'ex-Yougoslavie où un blocus commercial obligea le président serbe Slobodan Milosevic à plus de modération.

---

<sup>82</sup> Encore que les putschistes avaient cédé parce que la menace d'une intervention militaire américaine se faisait de plus en plus précise.

Ailleurs, les sanctions peuvent échouer en pénalisant les peuples et non les régimes qu'elles sont censées punir. Il est clair que le boycottage économique, auquel les Etats-Unis soumettent la Havane, fait souffrir les cubains plus qu'il n'inquiète Fidel Castro ; depuis plus de six ans, l'embargo sur l'Irak a davantage pesé sur la population de ce pays que sur Saddam Hussein ; le bras de fer que mène l'administration Clinton avec le pouvoir irakien concerne, en réalité, la population irakienne, victime de cette situation.

En effet, la tragédie humanitaire qui sévit en Irak est la conséquence directe du maintien des sanctions toujours en vigueur. Cette situation a même été progressivement admise par les membres permanents, y compris les Etats-Unis, qui ont clairement exprimé au Président du Conseil de sécurité dans une lettre datée du 13 avril 1995 intitulée « l'impact humanitaire des sanctions », que les effets des sanctions sur la population irakienne devenaient une préoccupation grandissante pour les membres du Conseil de sécurité.

A l'origine, les sanctions économiques imposées à l'Irak visaient implicitement à mettre ce pays dans une situation critique sur le plan économique et social, dans l'objectif de révolter la population ou l'armée pour qu'elle renverse Saddam Hussein<sup>83</sup>.

En dépit des conditions difficiles dans lesquelles vivent les habitants, cet objectif ne s'est pas réalisé. Le régime de Bagdad dispose d'un puissant appareil de répression et l'utilise systématiquement contre sa population mécontente et contre les éléments de l'armée jugés suspects. De fait, les chefs d'Etat victimes des embargos, n'hésitent pas à utiliser les dommages causés par les sanctions pour mobiliser encore plus le ressentiment populaire contre l'Occident qui est à l'origine de ces sanctions.

Le dictateur irakien poursuit la reconquête méthodique du pouvoir sur l'ensemble de son territoire. Certes, son régime s'est affaibli à la suite de

---

<sup>83</sup> Georges Bush avait demandé à la C.I.A. vers la fin de l'année 1991 de préparer un plan pour favoriser la chute de Saddam Hussein. Une somme de 15 millions de dollars aurait été portée à ce plan, puis elle aurait été portée à 40 millions de \$ en 1992. Clinton aurait réduit ce budget de moitié, *Le Monde*, 13 avril 1993, et *Libération*, 13 avril 1995.

la poursuite de l'embargo, mais le pouvoir en place est suffisamment fort pour maintenir dans le pays, un ordre fondé sur la répression grâce à une armée entièrement contrôlée par le parti Baas, lui-même étroitement quadrillé par le président irakien<sup>84</sup>.

Par ailleurs, le congrès national irakien qui groupe les principales forces de l'opposition et qui s'est installé dans le nord au Kurdistan, demeure profondément divisé et n'a pas obtenu des Occidentaux le « feu vert » afin de se constituer un gouvernement provisoire susceptible de menacer le régime baasiste.

Nous pouvons donc légitimement nous interroger sur le bien-fondé d'une telle politique : les alliés n'avaient-ils pas d'autres moyens pour imposer leurs conditions à l'Irak que d'asphyxier son économie et réduire sa population à la misère ?

L'expérience irakienne a démontré que le recours à l'embargo, moyen de coercition que confère la Charte et arme « du fort au faible », relance les interrogations sur l'efficacité de l'arme économique et sur sa légitimité.

En effet, en sept années, l'embargo imposé à l'Irak n'a toujours pas atteint l'objectif qui lui avait été assigné par la résolution 687 (1991) du Conseil de sécurité : obliger Saddam Hussein à éliminer entièrement sous contrôle international toutes ses armes de destruction massive.

Il est bien établi que la coercition imposée à l'Irak depuis 1991 n'a servi qu'à accroître le malheur des populations sans résoudre aucun problème, bien au contraire! Ces mesures dont les effets sont plus pervers et parfois plus destructeurs qu'une guerre, vont à l'encontre d'un grand nombre de règles du droit international, mais également du droit humanitaire qui interdit d'affamer les populations, du droit à la santé que défend l'OMS ou tout simplement celui à la vie que prône, entre autres, la FAO.

En effet, si sa légitimité est admise, on peut mettre en cause l'embargo car il résulte souvent davantage de rapports de force que de l'application du droit international. La pratique contemporaine traduit un affaiblissement du droit et les premières victimes sont les populations les plus démunies.

---

<sup>84</sup> Voir *infra* n°49.

Il est donc juste de se demander si le maintien de l'embargo à long terme, même assorti d'exceptions humanitaires est bien conforme à l'esprit du droit humanitaire!

Il appartient donc au Conseil de sécurité de résoudre le conflit qui existe entre les normes liées au maintien de la paix et celles liées au respect des droits de la personne humaine. Il lui incombe conformément à la Charte de réagir face à la violation de certaines normes du droit international engendrée par une mesure qu'il a instituée<sup>85</sup>.

Il devient urgent d'affiner les moyens d'actions afin d'intégrer cette dimension humanitaire car lorsqu'on maintient des sanctions après la cessation du conflit, l'application des mesures coercitives, devrait avoir été mise en oeuvre en conformité aux normes du droit international humanitaire, aux conventions de Genève, car la référence est alors bien celle des droits de l'homme.

Les sanctions causent la mort de nombreux civils irakiens, aussi bien que des préjudices permanents à la santé d'un grand nombre d'enfants en pleine croissance. On peut donc à juste titre en déduire que les sanctions des Nations Unies contre l'Irak s'apparentent à la continuation directe de la guerre contre la société civile irakienne.

Sans doute faudrait-il imputer cette tragédie humanitaire aux membres permanents des Nations Unies, particulièrement aux Etats-Unis qui continuent à s'opposer à la levée des sanctions ?

Cependant, si les sanctions produisent des effets nocifs sur la population civile, cela peut être évité si le gouvernement irakien s'engage à honorer et respecter toutes les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, notamment la résolution 687 relative au désarmement.

La véritable nature de l'embargo est visible aux yeux de tous : nous pouvons la qualifier « d'arme de destruction massive » utilisée pour détruire une nation toute entière. Cet instrument de « mort » qui autorise à tuer des innocents au nom du droit international ne peut plus être toléré; la

---

<sup>85</sup> Car le fait d'imposer un embargo alimentaire est susceptible de contredire les dispositions du droit international humanitaire qui protège les civils et qui est intégré dans les dispositions de la Charte.



© Hien Lam Duc / Agence Vu

cause de l'Irak est notre cause à tous et la « souffrance des hommes ne doit pas appartenir à leurs gouvernements »<sup>86</sup>.

Il faudrait donc s'interroger sur le fait de savoir si les souffrances infligées à des groupes vulnérables en Irak constituent un moyen légitime d'exercer des pressions sur les dirigeants politiques. Par conséquent, plus de six ans après l'instauration d'un embargo qui prive le peuple irakien du minimum vital, nous pouvons amorcer une réflexion sur le bien-fondé d'une stratégie qui confond le politique et l'humanitaire.

## **B- La réforme du régime des sanctions**

A l'origine, les sanctions ont été instituées dans l'objectif de modifier le comportement d'une partie qui menaçait la paix et la sécurité internationales et non de punir ou d'infliger un châtement quelconque. Cependant, le recours plus fréquent à cet instrument par le Conseil de sécurité n'a pas occulté, comme nous l'avons constaté, l'existence d'un impact nocif sur la population du pays visé.

Jamais, les sanctions économiques n'ont autant qu'aujourd'hui été perçues comme iniques et cyniques, faisant peser exclusivement sur une population une punition qui ne devrait pas la viser.

Dans la plupart des cas, les objectifs aux fins desquels les régimes des sanctions ont été institués n'ont pas été clairement définis ; ils semblent parfois changer avec le temps de telle sorte qu'il est difficile pour le Conseil de sécurité de convenir du moment où l'on peut considérer qu'ils ont été atteints et que l'on peut lever les sanctions.

A ce titre, dans son « *Agenda pour la paix* », l'ancien Secrétaire général de l'ONU, M. Boutros Ghali, avait clairement souligné la nécessité pour que les sanctions soient efficaces « de veiller à ne pas donner l'impression que les sanctions ont pour objectif de punir plutôt que de modifier un

---

<sup>86</sup> R. BRAUMAN, « Operation Restore Health », *Revue d'études palestiniennes*, automne 1994, p. 48-52.

comportement politique ou que les critères sont changés pour servir des fins autres que celles qui sont à l'origine de la décision »<sup>87</sup>.

Il est clair que l'application des sanctions conduit inéluctablement à produire des effets non intentionnels ou non souhaités sur les groupes les plus vulnérables du pays visé.

En effet, le Secrétaire général de l'époque, Boutros Ghali confirme que les sanctions peuvent avoir de graves répercussions sur la population de ce pays, mais ajoute qu'elles peuvent aussi concerner les voisins ou les principaux partenaires économiques du pays.

C'est dans cet ordre d'idées que de plus en plus d'Etats se sont associés pour rechercher des moyens de rendre les sanctions plus efficaces et d'en éliminer autant que possible les effets indirects négatifs sur la population civile de l'Etat visé ainsi que sur les autres Etats touchés.

Un principe humanitaire demeure d'une importance capitale : les civils innocents et surtout les plus vulnérables ne sauraient être les victimes d'événements indépendants de leur volonté. Le peuple irakien a d'ores et déjà payé le « prix du sang » dans les deux conflits contre l'Iran et le Koweït, déclenchés tous deux sur l'initiative de son dirigeant. Il ne peut continuer à en payer le prix par le maintien des sanctions.

Afin que les sanctions demeurent un moyen crédible de promouvoir la paix et la sécurité internationales, un certain nombre d'Etats ont, à l'occasion des débats qui ont précédé l'adoption de la résolution 986, clairement demandé à ce qu'il soit instauré une réforme du régime des sanctions. Ainsi, l'Italie a notamment rappelé que « pour être efficaces, les sanctions devraient toujours être appliquées avec prudence et parcimonie et surtout elles devraient s'appliquer à un objectif précis afin d'éviter d'entraîner de graves effets secondaires néfastes »<sup>88</sup>.

Dans son « *Agenda pour la paix* », l'ancien Secrétaire général proposait à ce titre différentes recommandations qu'il est intéressant de rappeler. Il considérait qu'il fallait d'abord « évaluer, à la demande du

---

<sup>87</sup> B. BOUTROS GHALI, « *Agenda pour la paix* », pp. 26-31.

<sup>88</sup> S/PV 3519 du 14 avril 1995, p. 11.



© Hien Lam Duc / Agence Vu

Conseil de sécurité et avant que des sanctions ne soient imposées, leur impact potentiel sur le pays visé et sur le pays tiers ». Il recommandait aussi « de contrôler l'application des sanctions, mesurer leurs effets afin de permettre au Conseil de sécurité de (...) minimiser les dommages indirects qui en résultent, assurer la fourniture d'une assistance humanitaire aux groupes vulnérables » ; enfin, étudier les moyens d'aider les Etats membres qui subissent des dommages indirects et évaluer les demandes présentées par ces Etats au titre de l'article 50 de la Charte.

Dès lors, il devient urgent de réformer le régime des sanctions car celles-ci ont apporté la preuve dans le cas particulier de l'Irak avec ses conséquences désastreuses pour la population civile, qu'un régime d'embargo, mis en oeuvre avec ténacité, peut être durablement maintenu contre un Etat.

De plus, de nombreux Etats souhaitent désormais que les « sanctions soient instaurées pour des durées limitées, prorogables par un acte explicite du Conseil de sécurité et que les exceptions humanitaires soient à la fois plus nombreuses et plus précisément énumérées »<sup>89</sup>.

Dans le même ordre d'idées, le Chef de la délégation irakienne auprès de l'UNESCO estime nécessaire et urgent de reconsidérer l'utilisation des sanctions et l'impact qu'elles peuvent avoir sur la paix et la sécurité du monde ; il s'agit, selon lui, « de réformer et d'humaniser les sanctions des Nations Unies »<sup>90</sup>.

Cependant, la réforme du régime des sanctions s'avère aussi bien hypothétique que longue et difficile, c'est pourquoi certains Etats membres notamment le Honduras, ont considéré, toujours lors des débats qui ont précédé l'adoption de la résolution 986, que « parallèlement à l'imposition des sanctions, il faut examiner la possibilité de prévoir des mesures spécifiques permettant d'atténuer l'incidence de ces sanctions sur

---

<sup>89</sup> A. GRINDEL, « L'embargo au cœur de la question irakienne », *Relations internationales et stratégiques*, hiver 1996, n°24, pp. 181-189.

<sup>90</sup> Entretien avec S.E.M. AL ANBARI, délégué permanent de l'Irak auprès de l'UNESCO, Paris, 25 mars 1997.

la population civile innocente, incidence qui s'aggrave à mesure que tarde la réalisation des objectifs visés par les dites sanctions »<sup>91</sup>.

L'idée est claire : si le maintien des sanctions ne peut qu'engendrer des coûts humanitaires graves, il faut alors débattre de mesures qui atténuent leurs conséquences négatives pour les groupes vulnérables de la société irakienne, tels que les femmes, les enfants et les personnes âgées. L'objectif est de parvenir à un équilibre entre le maintien de la paix et le respect du droit humanitaire car il est bien établi que l'individu fait l'objet d'une considération de plus en plus grande en droit international.

Ces raisons ont permis l'établissement d'une « mesure temporaire » qui restera en vigueur jusqu'à ce que l'Irak exécute les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité. Il s'agit d'une mesure destinée à répondre aux besoins de la population irakienne.

## SECTION 2

### L'ADOPTION DE LA RESOLUTION 986 (1995)

Compte tenu que le Conseil de sécurité a décidé de ne pas lever les sanctions contre l'Irak, la résolution 986 adoptée constitue, de ce fait, un document important qui offre de nouvelles possibilités au bénéfice de la population irakienne.

Alors que l'élaboration de la résolution 986 a été motivée par l'impératif humanitaire qui ne cessait de s'aggraver (I), la mise en œuvre de la résolution 986 fut l'objet de négociations difficiles qui ont retardé la mise en place du processus (II).

---

<sup>91</sup> S/PV 3519 du 14 avril 1995, p. 4.

## **I- LE CONTEXTE DE L'ELABORATION DE LA RESOLUTION 986**

Les nombreuses tensions liées à une levée des sanctions ont divisé les Etats membres et permis d'aboutir à un compromis politique symbolisé par la résolution 986 (A) qui déroge, à titre temporaire, à l'embargo toujours en vigueur. Il est intéressant, à ce propos de rendre compte des discussions mouvementées des Etats membres quant à l'adoption d'un tel mécanisme (B).

### **A- La résolution 986 issue d'un compromis politique**

Les difficultés rencontrées lors des pourparlers sur la mise en oeuvre des résolutions 706 (1991) et 712 (1991), ainsi que la négociation sur le mémorandum, ont amené certains membres du Conseil de sécurité à envisager un nouveau projet de résolution. La préoccupation selon laquelle la situation humanitaire se dégradait encore, a créé des divergences dans le camp des alliés de la guerre du Golfe, entre Washington, d'une part, et Paris, Moscou et Pékin de l'autre.

Tandis que Washington, et dans une moindre mesure Londres, estiment que Saddam Hussein n'a toujours pas fourni la preuve de ses intentions pacifiques, Paris, Moscou et Pékin souhaitent que les sanctions soient levées. A cet égard, il est intéressant de souligner que depuis l'accession de Jacques Chirac à la Présidence de la République en 1995, la France affiche clairement sa différence avec les Etats-Unis sur sa politique Proche-orientale et Washington ne se gêne pas pour réprimander les Français qui se montrent trop conciliants à l'égard de Bagdad. On leur reproche leur « alliance » avec les Russes et les Chinois pour mettre fin à l'embargo en Irak.

Alors que Paris subordonne la levée de l'embargo décrété contre l'Irak, au respect du paragraphe 22 de la résolution 687 (1991), les Américains estiment que le respect par l'Irak de ce même paragraphe, qui prévoit que Bagdad doit appliquer les résolutions du Conseil de sécurité concernant spécifiquement le désarmement, ne suffit pas pour que l'embargo pétrolier

soit levé. Il faudrait que l'Irak se conforme également à toutes les autres résolutions du Conseil de sécurité, notamment qu'il fournisse des informations sur les prisonniers de guerre et qu'il mette un terme à la répression contre les Kurdes au nord et les Chiites au sud.

Un point de vue qui n'est donc pas partagé par la France, dont l'ambassadeur à l'ONU, S.E. M. J.B Mérimée, soulignait dès décembre 1993, que « la lecture de la résolution 687 doit rester au premier degré, légale et juridique et que les nouvelles exigences de Washington constituent une volte face totale »<sup>92</sup>. En réalité, les Etats-Unis, désireux de prolonger indéfiniment l'embargo pétrolier, modifient constamment les « règles du jeu »<sup>93</sup>, en ajoutant des exigences supplémentaires non prévues par le Conseil de sécurité.

Dans le même ordre d'idées que la France, l'U.R.S.S. et la Chine considèrent qu'il est nécessaire de prendre d'urgence des mesures efficaces pour relâcher les sanctions et améliorer le sort de la population. De leur côté, les Américains considèrent qu'il y a un manque de coopération évident des autorités irakiennes et que Bagdad, à travers ses dirigeants ne respectera pas ses engagements. Un nouveau régime en Irak avec un autre leader, qui pourra exprimer les bons choix pour sa population civile, s'impose.

En attendant, les sanctions sont très sévères et la situation humanitaire en Irak continue de s'aggraver. En 1994, M. Ekeus, Chef de la Commission spéciale chargée du désarmement de l'Irak, qui bénéficiait d'une réelle coopération irakienne, allait présenter un dernier rapport affirmant que l'Irak avait respecté ses engagements concernant le paragraphe 22 de la résolution 687 relative au désarmement, il fallait donc lever l'embargo. La France et la Russie ont, par ailleurs, fait circuler une résolution informelle pour la levée de l'embargo pétrolier.

---

<sup>92</sup> J. GUEYRAS, « L'Irak dans le piège de l'embargo », *L'année stratégique 1995*, Dunod, 1995, p. 108.

<sup>93</sup> *Ibid.*

Devant les diverses tensions au sein du Conseil de sécurité sur l'opportunité de lever les sanctions, les Argentins ont donc proposé le projet de résolution 986 baptisé « *pétrole contre nourriture* ». L'Argentine, les Etats-Unis, Oman et le Royaume Uni ont commencé à travailler sur cette résolution à la demande d'un certain nombre d'Etats arabes, et d'Etats européens.

C'est une résolution qui ne visait pas une levée des sanctions, mais est une exception au régime des sanctions faite dans un but précis. C'est une résolution qui s'inspirait des résolutions antérieures mais avec une volonté de simplification et de souplesse, que ne comportaient pas les anciennes résolutions. Ce projet de résolution donnait à l'Irak une nouvelle chance de vendre du pétrole et de financer les achats de biens humanitaires ainsi que diverses activités le concernant, dont l'ONU avait la charge.

En réalité, cette résolution donnait surtout le prétexte d'entériner les discussions relatives à la levée de l'embargo et de se « déculpabiliser » au regard de l'ensemble de la communauté internationale, de telle sorte que l'on peut considérer que la résolution 986 est née d'un compromis politique entre les Etats membres.

A ce propos, il est intéressant de connaître les réactions et les motivations des différentes délégations relativement à cette résolution.

## **B- Des discussions menées dans un climat tendu**

La polémique a été moins vive en 1995 et il semble que l'introduction dans la résolution 986 (1995), d'une disposition garantissant le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Irak ait été jugée suffisante par cet Etat. Par ailleurs, les opinions convergent toutes pour affirmer que le volet humanitaire constituait le principal souci de la communauté internationale qui a motivé l'adoption d'une autre résolution à vocation humanitaire.

D'abord, la délégation française, présidée par S.E. J.B Mérimée, a souligné que la résolution 986 constituait un texte important. Sa mise au point a été longue car « il fallait concilier plusieurs logiques partiellement

contradictoires »<sup>94</sup>. Il était par conséquent nécessaire de tirer les leçons des expériences précédentes relatives aux résolutions 706 et 712 (1991) pour que les nouvelles dispositions puissent effectivement servir à soulager la population irakienne. L'ambassadeur de France a ajouté un point important qui a fait l'objet de divergences et de controverses avec les autorités américaines, en considérant que la résolution 986 n'affectait pas la mise en œuvre, le moment venu du paragraphe 22 de la résolution 687 (1991), ni celle des autres textes relatifs à la réduction ou à la levée des sanctions. En effet, la résolution 986 n'était pas un substitut à la levée des sanctions, il s'agissait d'une résolution à vocation humanitaire qui ne devait pas faire l'objet de confusion avec le mécanisme du régime des sanctions.

Enfin, la France, l'U.R.S.S. et la Chine ont ajouté que la coopération du gouvernement irakien était nécessaire, dès lors que les décisions du Conseil de sécurité ont été prises pour des motifs humanitaires ; puis ils ont rendu hommage à l'attitude constructive de la délégation irakienne qui a su faire preuve de réalisme dans son dialogue avec les initiateurs de ce texte.

De leur côté, les Américains ont considéré que la résolution 986 était un substitut à la levée des sanctions et qu'il y avait un lien entre cette résolution et les sanctions. Ils ont estimé, en effet, que dès lors qu'il y avait eu un effort sur le volet humanitaire, il fallait donc être plus intransigeant sur l'embargo et ont exigé des conditions supplémentaires. Pour Washington, la résolution 986 poursuivait un objectif strictement humanitaire que le Chef d'Etat irakien ne devait en aucun cas être en mesure d'exploiter politiquement. Selon les Américains, le gouvernement irakien disposait des moyens de lever les sanctions en appliquant toutes les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité ; il a décidé de ne pas exercer ce choix et s'il refusait la résolution 986, c'est lui qui porterait l'entière responsabilité des souffrances de son peuple et non pas le Conseil de sécurité<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> S/PV 3519 du 14 avril 1995, p. 13.

<sup>95</sup> Entretien à l'ONU avec M. COUNTRYMAN, Adviser, Middle East, United States mission to the United Nations, New York, avril 1997.

De plus, Mme Albright a rappelé que cette résolution n'aurait pas été nécessaire et que le peuple irakien ne souffrirait pas si le gouvernement irakien n'était « pas mû par une ambition impitoyable car ce dernier a envahi le Koweït, appuyé le terrorisme, fabriqué des armes de destruction massive et continue de menacer la stabilité du Golfe Persique ».

La conception américaine appuyée par la position britannique a révélé une position bien tranchée à l'égard des autorités irakiennes qui pourtant ont fait et continuent de faire preuve de coopération constructive, afin de lever cet embargo qui a détruit tout un peuple innocent et réduit tout un pays à la misère.

Les autres pays ont eu une position intermédiaire qui tendait vers le même objectif, celui d'alléger les souffrances du peuple irakien et ont rappelé à l'Irak qu'il était extrêmement important qu'il respecte pleinement les obligations qui lui incombent afin de « vivre dans un climat de respect mutuel, d'harmonie, et de paix »<sup>96</sup>.

Dès lors, le 14 avril 1995, la résolution 986 qui garantit l'approvisionnement et la disponibilité des médicaments, des fournitures médicales, des denrées alimentaires et des biens nécessaires à la population civile, a été adoptée à l'unanimité.

Cependant, l'adoption de la résolution 986 (1995) n'a pas occulté des divergences entre les Etats membres dans les négociations pour aboutir à la mise en oeuvre de cette résolution.

## II- DES NEGOCIATIONS DIFFICILES POUR LA MISE EN ŒUVRE

Dès lors que la formule « *pétrole contre nourriture* » a été adoptée dans le cadre de la résolution 986 (1995), sa mise en oeuvre a été l'objet de divergences et d'événements qui ont retardé cette application. Il est donc intéressant d'analyser en premier lieu la position des Etats membres (A)

---

<sup>96</sup> S/PV 3519 du 14 avril 1995, pp. 1-16.

pour considérer enfin la position de l'Irak dans le déroulement du processus (B).

### A- La position des Etats membres

Une fois la résolution 986 adoptée, il fallait qu'elle soit appliquée par le gouvernement irakien ; cette seconde étape devait nécessiter un climat de confiance afin d'encourager les autorités irakiennes à accepter la mise en œuvre de la résolution 986. Ceci dans l'objectif d'éviter un refus dans l'application de la résolution, comme nous avons pu le constater avec les résolutions 706 et 712 (1991).

La France a alors concentré et déployé tous ses efforts et mis sa diplomatie au service de ce projet humanitaire, puisqu'elle ne pouvait espérer obtenir de grands changements sur la levée de l'embargo, tant que l'Irak n'avait pas scrupuleusement respecté toutes les résolutions du Conseil de sécurité, en particulier la résolution 687 relative au désarmement. En réalité, le problème essentiel de l'embargo consiste à déterminer à quel moment il est possible de considérer que l'Irak dispose d'un armement suffisant pour assurer sa sécurité mais insuffisant pour constituer un danger pour la région et commettre une agression.

Le rôle de la France appuyé par un certain nombre d'Etats a été déterminant dans le processus de négociation relatif à l'application de la résolution 986 par le gouvernement irakien. La diplomatie française conjuguée au talent remarquable du Secrétaire général Boutros Ghali, a joué un rôle fondamental dans l'application de la résolution 986, en encourageant constamment les autorités irakiennes à coopérer et collaborer pour sa mise en œuvre.

La diplomatie française a toujours cherché à concilier les intérêts et à faire progresser les négociations sur l'éventuelle acceptation par le gouvernement irakien de l'application de la formule « *pétrole contre nourriture* ». Il va sans dire que ces dernières furent laborieuses et difficiles.

En effet, en 1995, la Commission spéciale constatait qu'elle ne trouvait plus rien en matière d'armement : dès lors des pressions sur la levée de l'embargo s'exerçaient à nouveau par les gouvernements Français, Russes

et Chinois. Pour sa part, l'Irak considérait qu'il avait respecté ses engagements et qu'il était donc indispensable de lever l'embargo pétrolier. Des efforts ont été consentis par les autorités irakiennes pour coopérer avec la Commission spéciale dans le domaine des missiles, à l'inverse du domaine biologique ; mais cette défaillance a été justifiée par les Irakiens, par le fait qu'ils n'avaient pas besoin de l'arme biologique puisqu'ils disposaient de l'arme chimique.

Les Etats-Unis ont mené une politique rigoureuse à l'égard de Bagdad, ils restaient figés sur leur position et ont clairement exprimé qu'ils ne feraient aucune concession aux autorités irakiennes ; à défaut, ils n'appliqueraient pas la résolution 986.

Le gouvernement irakien a alors considéré que cette résolution était un moyen d'entériner les sanctions et de prolonger l'embargo. De plus, il manifestait son désaccord sur plusieurs points importants qu'il considérait comme portant atteinte à sa souveraineté et à son intégrité territoriale.

Pour ces motifs, il refusait cette résolution. Cette situation arrangeait les Américains qui se déculpabilisaient auprès de leur opinion publique intérieure et de la communauté internationale, car ils proposaient un texte qui affichait des préoccupations humanitaires et qui était refusé par les Irakiens. Cet état de choses constituait un argument supplémentaire pour blâmer le gouvernement irakien et le rendre responsable des souffrances de son peuple.

Au fil des négociations, des efforts ont été entrepris par certains Etats membres, notamment les Français, pour favoriser les négociations et encourager l'Irak à coopérer de nouveau.

Cependant, des informations à la Commission spéciale faisaient état d'armes biologiques non révélées, de programmes clandestins dévoilés dans la fameuse affaire de la « ferme aux poulets » qui a relancé l'ensemble du dossier. Le 7 août 1995, le général Hussein Kamel Hassan, qui était responsable de tous les programmes militaires de l'Irak, s'enfuyait en Jordanie. Le 13 août, il était établi, aux dires de l'Irak et à l'insu des hauts dirigeants irakiens, que le général Hassan avait dissimulé à la Commission spéciale et à l'AIEA, d'importantes informations sur les programmes interdits. Puis l'Irak a reconnu l'existence d'un programme

d'armes biologiques beaucoup plus important qu'il ne l'avait précédemment indiqué. L'Irak a fait d'autres révélations, notamment, il admettait pour la première fois que ses activités nucléaires étaient axées sur la fabrication d'un dispositif nucléaire. Le 20 août 1995, les autorités irakiennes avaient emmené la Commission et l'AIEA dans une ferme située dans la banlieue de Bagdad et qui, selon elles, aurait appartenu au général Hassan et où elles affirmaient avoir trouvé de la documentation qu'elles avaient auparavant prétendu avoir détruite concernant les programmes interdits. Ces documents ont été remis à l'ONU. Ainsi, en janvier 1996 et ultérieurement, l'énorme tâche consistait à traduire, analyser et vérifier les renseignements<sup>97</sup>.

Ces révélations incitaient au plus grand scepticisme quant à la pureté des intentions de l'Irak ; pourtant, s'il voulait obtenir la levée des sanctions, il n'avait pas d'autre choix que de convaincre le Conseil de sécurité de sa volonté d'apaisement ; pour cela, il lui fallait coopérer pleinement.

Il ne faisait aucun doute que toute cette affaire aurait des conséquences politiques fâcheuses pour le régime actuel.

Par conséquent, la résolution 986 était réduite à néant, car il fallait tout recommencer : rétablir à nouveau la confiance et concilier les intérêts en cause. En fait, la principale difficulté à laquelle était confrontée la Commission spéciale et l'AIEA était l'imprévisibilité et la suspicion qui caractérisent l'administration irakienne.

En dépit de cet événement défavorable au gouvernement irakien, celui-ci était encouragé par ses amis, dont la France, à mener avec l'ONU, mais en fait avec les Etats-Unis, des discussions difficiles pour l'application de la résolution 986. Entre le 16 janvier et le 20 mai 1996, les Américains étaient dans une situation ambiguë ; leur objectif était clair : maintenir le pays dans un état de faiblesse prolongée et arriver à un texte qui soit refusé par Saddam Hussein, en n'abandonnant pas l'idée que la résolution 986 devait être une résolution pour la paix, à vocation

---

<sup>97</sup> *Les Nations Unies et le conflit entre l'Irak et le Koweït 1990-1996*, Série Livres Bleus des Nations Unies, volume IX, Département d'information du public, Nations Unies, New York, 1996, §299.

humanitaire. Les autres membres de la communauté internationale, notamment les Etats arabes, éprouvaient une certaine rancœur, car quoique fassent les Américains, les Irakiens sont toujours considérés comme leurs frères et l'Irak sera toujours leur voisin.

Un autre élément entrainé en considération qui consistait à penser qu'à force d'affaiblir l'Irak, on renforçait un autre ennemi potentiel qui s'avérait encore plus dangereux pour la région, l'Iran, qui a une position très ambiguë au Moyen-Orient.

Après de nombreuses crises et tensions, les discussions entre les autorités irakiennes et l'ONU ont abouti le 20 mai 1996 à un mémorandum d'accord fixant les règles d'application de la résolution 986. Celui-ci revêt une grande importance car il a été signé par les autorités irakiennes.

Après cette étape qui constituait un pas fondamental dans le processus des négociations, d'autres retards dans la mise en oeuvre de la résolution 986 s'étaient manifestés.

En effet, le Secrétaire général Boutros Ghali a été contraint de suspendre l'application de la résolution 986, car, le 31 août 1996, Erbil, la capitale de la province autonome du Kurdistan tenue par l'Union patriotique du Kurdistan, est tombée aux mains de l'armée irakienne à la suite d'une opération éclair. Suleimaniyeh et l'essentiel de la province furent contrôlés dans les jours qui suivirent ; c'était le départ en catastrophe de la plupart des humanitaires et de l'important dispositif infiltré à grands frais, par les services américains au nord de l'Irak.

La réaction américaine a pris la forme de frappes aériennes contre des objectifs militaires dans le sud du pays. Les alliés arabes ont condamné cet acte et Paris avait pris clairement ses distances. Cette crise symbolisait l'éclatement de la coalition mise sur pied en 1990-1991. La résolution 986 était alors suspendue et le 22 septembre 1996, Mme. Albright déclarait que « Saddam Hussein doit s'assurer que la situation près d'Erbil (dans le Kurdistan) permet de se sentir suffisamment en sécurité pour envoyer des observateurs », et elle ajoutait que « tout allait bien jusqu'à ce que Saddam Hussein soit intervenu à Erbil ».

De son côté, M. Nizar Hamdoun, ambassadeur irakien à l'ONU, lançait un appel en faveur de l'ouverture d'un dialogue avec l'administration américaine, seul moyen de stabiliser la région du Golfe.

Or cela ne modifiait en rien l'intransigeance des Etats-Unis. Ainsi, dans le discours qu'il a prononcé le 24 septembre 1996 devant l'Assemblée générale des Nations Unies, le Président Clinton a été jusqu'à qualifier de « hors la loi » l'Irak, l'Iran et la Libye. Il affirmait « aussi longtemps que l'Irak menace ses voisins et son peuple, aussi longtemps que l'Iran soutient et protège les terroristes, aussi longtemps que la Libye refuse d'extrader ceux qui ont fait exploser le vol 103 de la PAN AM, ils ne doivent pas devenir des membres à part entière de la famille des nations »<sup>98</sup>. Les Etats-Unis étaient fermes : l'Irak ne pourrait pas exporter du pétrole contre des produits alimentaires et des médicaments dans le cadre de la résolution 986, aussi longtemps qu'une aide humanitaire ne pourrait pas parvenir aux populations kurdes. Par ailleurs, le Secrétaire général de l'ONU de l'époque, M. Boutros Ghali indiquait que le problème lié à la situation de l'Irak dans le nord, avait créé des difficultés techniques dans l'application de la résolution 986.

## B- La position de l'Irak

De multiples rebondissements dans les négociations, inhérents à l'antagonisme américo-irakien, ont retardé l'adoption et l'application de la résolution 986. Selon la délégation irakienne, présidée par M. Al Anbari, la résolution 986 portait atteinte à un certain nombre d'intérêts irakiens. En réalité, la présence de deux écoles à Bagdad<sup>99</sup>, qui prenaient alternativement le pouvoir l'une sur l'autre, retardaient le cours des négociations. En effet, la première école appelée « les maximalistes » représentée par la famille de Saddam Hussein, refusait énergiquement la formule « *oil for food* » et revendiquait plutôt une levée pure et simple de

---

<sup>98</sup> F. FORONDA, « Embargo : l'arme des puissants », *Relations Internationales et Stratégiques*, hiver 1996, p. 103.

<sup>99</sup> Entretien avec M. BOUTROS GHALI, ancien Secrétaire général des Nations Unies, Paris, 5 juillet 1997.

l'embargo, car elle considérait que les sanctions imposées à l'Irak depuis plus de sept ans, étaient profondément injustes. La seconde école, plus modérée, représentée par le vice-premier ministre Tarek Aziz, considérait que « *pétrole contre nourriture* » serait une première étape pour diminuer l'isolement de l'Irak, puisque la levée de l'embargo n'était toujours pas effective et ne le serait pas de sitôt. En effet, la Commission spéciale devait analyser et vérifier toutes les informations découvertes dans les documents suite à l'affaire de « la ferme aux poulets ». Elle considérait que le dispositif à vocation humanitaire, proposé par la communauté internationale afin de soulager les souffrances du peuple irakien était une nouvelle possibilité, une seconde chance pour les Irakiens, qu'il fallait absolument saisir.

Les deux écoles ont respectivement eu une prédominance l'une sur l'autre, si bien que la résolution 986 a été l'objet de négociations longues et difficiles.

En premier lieu, les Irakiens ont expressément manifesté leur refus d'appliquer certains principes de la résolution 986.

L'Irak a d'abord considéré que la distribution de l'aide alimentaire dans la région kurde par les agents des Nations Unies violait entièrement sa souveraineté et son intégrité territoriale. Cette situation favorisait un mouvement sécessionniste et la division de l'Irak<sup>100</sup>. Par ailleurs, l'obligation d'exporter une « majeure partie » de son pétrole via la Turquie au lieu du terminal de Mina al Bakr (dans le sud de l'Irak) n'était pas justifiée et violait le principe de la liberté de disposer de ses ressources naturelles et de ses richesses pétrolières.

Un autre élément entrant en considération : l'intérêt de caste qui était un élément important dans la prise de décision des intérêts irakiens, car le maintien de l'embargo profite à beaucoup de gens. Il s'agit du « marché noir », du trafic à la frontière jordanienne, qui constitue une source de revenus importants pour beaucoup de personnes ; or, avec la résolution 986, les biens humanitaires échappent au circuit clandestin. Celle-ci allait

---

<sup>100</sup> Entretien avec S.E. M. Al ANBARI, délégué permanent de l'Irak auprès de l'UNESCO Paris, mars 1997.

faire chuter tous les prix, et les personnes qui en tiraient avantage ne pourraient plus profiter de cette spéculation.

Malgré ces conditions contraignantes, les autorités irakiennes ont accepté la résolution 986 et ont signé le mémorandum d'accord conclu entre le Secrétaire général et l'Irak le 20 mai 1996.

Des difficultés techniques, notamment relatives à la procédure d'application complexe sur le volet financier, ont fait l'objet de controverses entre les Américains et les Irakiens.

Les Etats-Unis ont négocié très difficilement la résolution 986 ; selon S.E. M. Al Anbari la résolution 986 était « sponsorisée » par les Etats-Unis, ils se sont continuellement imposés dans le processus de négociation pour la mise en oeuvre de cette résolution ; ils ont volontairement interféré dans les « affaires » qui relevaient du Conseil de sécurité et des autorités irakiennes.

En fait, il y avait un véritable désir de contrôle de la part Etats-Unis et du Royaume- Uni sur l'élaboration de cette résolution.

En effet, les Américains ont d'abord émis des objections sur le Plan de distribution présenté par les Irakiens pendant l'été 1996 ; ils ont encore manifesté leur désaccord en ce qui concerne les règles de procédure que le Comité devait formuler au sujet de l'approbation sur les importations de nourriture et de médicaments, ainsi que sur la vente de pétrole.

Tous ces retards volontaires sont liés selon S.E. M. Al Anbari à des raisons de politique intérieure américaine car il fallait attendre encore des semaines avant que les élections américaines n'aient lieu, c'est à dire en novembre 1996. Ainsi, si le président américain effectuait une concession envers l'Irak, cela serait perçu par le Congrès américain comme étant une défaite du président. C'était donc une opportunité pour M. Bob Dole de critiquer la faiblesse du Président Clinton.

Pendant tout ce temps, des enfants mouraient et la situation ne cessait de se dégrader en Irak. Mais quel sondage préélectoral peut justifier une telle position ? Ainsi, on ne peut que partager l'avis du général d'Armée, Jeannou Lacaze<sup>101</sup> qui déclarait « Quel politiquement correct, asséné par certains de vos médias, a perverti le « monde libre », au point de

---

<sup>101</sup> Président du conseil du commerce et de l'industrie franco-irakien.

considérer comme normale et légitime toute contrainte supplémentaire imposée à une population qui n'en peut plus ? »<sup>102</sup>.

Après les élections, la position des autorités irakiennes était ambiguë, on ignorait si elles étaient favorables ou pas à la résolution 986. Finalement, c'est avec une grande surprise que les autorités ont accepté son application ; ce dénouement qui fait suite à de longues péripéties, à des négociations infructueuses et à un enlèvement de la situation qui s'aggravait au fil des jours, a été un grand soulagement avant tout pour le peuple irakien qui lui a permis de sortir temporairement de l'impasse le 10 décembre 1996, date à laquelle la résolution était applicable.

L'Irak a finalement accepté, sûrement parce que la situation de pénurie à laquelle était soumise la population irakienne était insupportable. Il ne pouvait faire autrement que d'accepter l'application de ce mécanisme qui soulagerait les souffrances du peuple irakien ; mais aussi pour montrer à la communauté internationale qu'il faisait preuve de coopération, ce qui peut être un élément très important dans la prise en considération de la levée « des sanctions ».

L'aboutissement de ce succès a été l'initiative de certaines diplomaties, notamment celle de la France, qui a constamment encouragé les autorités irakiennes, considérant que l'acceptation de la mise en œuvre de la résolution 986 (1993) bannirait l'argument américain selon lequel l'absence de coopération de l'Irak dispensait le Conseil de sécurité de faire un effort pour lever les sanctions. De plus, le président irakien a sans doute été acculé, après l'adoption de la résolution 986 (1995), à l'accepter sous la pression internationale mais également intérieure et parce qu'il a lui-même suscité des espoirs tels, au sein de la population, qu'il lui aurait été difficile de faire marche arrière<sup>103</sup>.

L'adoption et la mise en œuvre de la formule « *pétrole contre nourriture* » a permis de déroger au régime des sanctions et d'alléger la

---

<sup>102</sup> J. LACAZE, général d'armée, « Le peuple irakien moribond », *Le Figaro*, 11 octobre 1996.

<sup>103</sup> L'Irak n'a jamais expressément formulé qu'il acceptait la résolution 986 (1995) mais parlait plutôt d'accord avec les Nations Unies pour exporter du pétrole et s'assurer les ressources en devises, nécessaires aux importations essentielles.

situation humanitaire en Irak.

A ce titre, en prenant en considération le mécanisme particulier mis en place qui régleme et contrôle l'exercice par l'Irak de certaines de ses compétences souveraines, nous considérons que ce mécanisme est novateur en droit international et permet une extension des compétences des Nations Unies.



## **DEUXIEME PARTIE**

# **LA RESOLUTION 986 : UN MECANISME ORIGINAL EN DROIT INTERNATIONAL**

Après que la résolution 986 ait été adoptée et acceptée par les autorités irakiennes suite à de longues négociations, il convenait de la mettre en œuvre. Or, eu égard à la nouveauté et à la complexité du mécanisme en raison de ses divers aspects techniques, il est souhaitable de comprendre les rouages et le fonctionnement de la résolution 986 (Chapitre I) afin de procéder par la suite à une analyse de ce mécanisme qui s'avère inédit en droit international (Chapitre II).



## CHAPITRE I

# LE FONCTIONNEMENT DE LA RESOLUTION 986 : LES ASPECTS TECHNIQUES

La résolution 986 instaure un mécanisme de « troc » qui rappelle les temps anciens, où l'on pouvait échanger les quantités et les produits que l'on voulait. Cette résolution ne porte que sur deux marchandises précises : le pétrole et la nourriture. Les exportations limitées de pétrole (Section I) permettent d'acheter des fournitures humanitaires (Section II).

### SECTION 1

#### UN MECANISME DE VENTE LIMITEE DE PETROLE

Le retour de l'Irak sur le marché pétrolier s'est réalisé sous certaines conditions. Il appartient au Comité des sanctions d'autoriser l'exportation de pétrole et de produits pétroliers irakiens (I) et d'en superviser la vente (II).

#### I- L'AUTORISATION D'EXPORTER LE PETROLE

La formule « *pétrole contre nourriture* » vise à utiliser les exportations irakiennes de pétrole et de produits pétroliers à des fins de financement. A ce titre, un encadrement précis est requis. Le mémorandum d'accord qui contient les règles d'application de la résolution 986 dispose que le mécanisme de vente limitée de pétrole et de produits pétroliers irakiens débute par un système d'approbation des contrats pétroliers (A). Dès lors, le montant de chaque expédition de

pétrole et de produits pétroliers est déposé sur le compte séquestre ouvert par l'ONU (B).

#### **A- Le système d'approbation des contrats pétroliers : le contrôle des exportations irakiennes**

En vertu de la résolution 986 (1995), laquelle a dérogé à l'embargo sur les exportations pétrolières irakiennes en vigueur depuis le 6 août 1990, l'Irak est désormais autorisé à vendre du pétrole pour un montant de 1 milliard de dollars tous les 180 jours<sup>104</sup>. Cette résolution constitue donc un allègement de l'embargo et permet à l'Irak de réintégrer le marché pétrolier. La résolution 986 (1995) a été considérée par Bagdad comme un premier pas vers la levée prochaine des sanctions, mais Washington a aussitôt rappelé le caractère exceptionnel de la résolution soulignant que l'embargo restait en vigueur.

En effet, cette résolution tout comme les résolutions 706 et 712, est un mécanisme temporaire et s'applique jusqu'à ce que l'Irak ait scrupuleusement honoré toutes les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, notamment la résolution 687 du 3 avril 1991 (préambule de la résolution 986).

Il ne s'agit pas de conférer un caractère permanent à un tel mécanisme qui nécessite une intervention des Nations Unies dans les affaires intérieures irakiennes. De plus, ce mécanisme ne peut fonctionner qu'à la condition que les sanctions soient maintenues, dans la mesure où son but prioritaire est d'y apporter des arrangements.

Par ailleurs, la nouveauté de la résolution 986, par rapport aux résolutions 706 et 712, concerne le paragraphe 4 de cette résolution qui dispose que « le Conseil de sécurité déclare qu'il a l'intention, avant la fin de cette période de 180 jours, d'envisager favorablement de proroger les dispositions de la présente résolution, à condition que les rapports visés aux paragraphes 11 et 12 ci-après fassent apparaître que leur application donne satisfaction ».

---

<sup>104</sup> Résolution 986 (1995), §1.

Ces rapports sont ceux que doivent lui soumettre le Secrétaire général et le Comité des sanctions 90 jours après l'entrée en vigueur du paragraphe 1, de nouveau avant la fin de la période initiale de 180 jours. Nous constatons que le Conseil de sécurité dispose d'une marge de manoeuvre sur la possibilité de reconduction du mécanisme. En fait, la faculté de reconduction permet de vérifier régulièrement si les parties utilisent au mieux cette formule.

Le retour de l'Irak sur le marché pétrolier est considéré comme une victoire pour le pays ; cette réintégration est cependant limitée par le Comité des sanctions, de telle sorte que la mise en place d'un dispositif de contrôle et de surveillance a été déployée pour assurer en toute sécurité le bon fonctionnement de la résolution 986 (1995).

Le « Comité 661 » du nom de la résolution qui l'a créé est chargé de veiller à l'application de l'embargo imposé à l'Irak. Organe subsidiaire du Conseil de sécurité, composé de diplomates des 15 pays-membres du Conseil de sécurité, il a notamment pour mission dans le cadre de la résolution 687 (paragraphe 20 et 23) de recevoir les notifications de livraisons de denrées alimentaires et d'accorder des dérogations pour les importations de produits de première nécessité. Cependant, il n'a jamais autorisé l'Irak à exporter des produits de base à des fins de financement.

Bien que des demandes aient été formulées par l'Irak dans la résolution 706, la situation était bloquée, d'où le recours à la formule « *pétrole contre nourriture* » en 1991, une première fois, puis une nouvelle fois en 1995 face à la dégradation de la situation humanitaire. La résolution 986 vise à résorber la crise humanitaire qui n'a pu être réglée par les mesures adoptées.

La pratique a établi que le Comité ne peut prendre ses décisions que par consensus ; cette base de travail a créé bien des difficultés et a contribué à renforcer la position des membres du Conseil les plus influents qui disposent du droit de veto, dont l'opposition à une proposition engendre automatiquement son rejet. Il tient ses réunions « à huit clos et il n'est tenu par aucune obligation générale de rendre compte au Conseil »<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup> M. KOSKENNIEMI, « Le Comité des sanctions créé par la résolution 661 du Conseil de sécurité », *A.F.D.I.*, 1991, p. 123.

Il a notamment pour mission dans le cadre de la résolution 986 (1995) de statuer souverainement sur les demandes d'autorisation présentées par les pays qui souhaitent acheter l'or noir irakien. Ce pouvoir d'approbation est organisé par la résolution 986 au paragraphe 1a), par le mémorandum d'accord aux articles 17 et 18 et dans les procédures du Comité des sanctions<sup>106</sup>. Le Comité 661 dispose d'un rôle actif dans le cadre de la résolution 986 (1995) en se concentrant sur le mécanisme d'approbation des contrats d'exportation de pétrole et de pièces, matériels essentiels pour assurer la sécurité et le fonctionnement de l'oléoduc et les installations pétrolières. On peut donc le considérer comme le gestionnaire qui assure le bon déroulement de l'application de la résolution 986 (1995) ; il permet, techniquement, de maintenir « en vie » cette résolution. Dans son travail, le Comité est aidé par des superviseurs indépendants. Ces derniers sont nommés par le Secrétaire général en conformité avec le paragraphe 6 de la résolution 986 (1995).

Afin d'acheter du pétrole irakien, plusieurs étapes sont à franchir. En premier lieu, le processus de conclusion des contrats débute par une initiative des Etats qui vont adresser au Comité 661 une liste d'acheteurs de pétrole nationaux<sup>107</sup>. Le Comité prend note de cette liste et la transmet aussitôt aux superviseurs ; de ce fait, lesdits acheteurs sont habilités à communiquer directement avec eux. A l'inverse, si un Etat n'a pas présenté de liste ou si un acheteur ne figure pas sur la liste, il appartient à la mission permanente concernée de communiquer avec les superviseurs. Cependant, les contrats d'achat de pétrole et de produits pétroliers irakiens ne sont pris en considération, en vue de leur approbation éventuelle, que s'ils ont été agréés par le gouvernement irakien ou par l'organisme d'Etat pour la commercialisation du pétrole (O.E.C.P.). En outre, ces derniers peuvent, à tout moment, soumettre des mécanismes de prix de vente au comité qui va les examiner selon la procédure

---

<sup>106</sup> Pour les deux derniers documents cités : S/1996/356 du 20 mai 1996 et S/1996/636 du 8 août 1996.

<sup>107</sup> Sociétés privées, sociétés publiques, organismes d'Etat.

d'approbation tacite<sup>108</sup>.

Par conséquent, les contrats de vente de pétrole (établis sur la base d'un mécanisme de fixation des prix approuvés par le Comité) sont examinés par deux superviseurs, agissant au nom du Comité<sup>109</sup>, qui vont en contrôler la conformité aux conditions posées dans un délai de 24 heures.

La rapidité de ce délai correspond à des critiques qu'avait émis l'Irak au sujet de la formule « *pétrole contre nourriture* » instituée par les résolutions 706 et 712 car il considérait que « la procédure d'approbation constituait une perte de temps et rendrait difficile le pompage systématique du pétrole irakien du fait que le Comité ne se réunit qu'une fois par semaine suivant une tradition bureaucratique »<sup>110</sup>.

Par ailleurs, les transactions ne doivent pas dépasser le plafond fixé par la résolution 986 (1995) et doivent également être conformes aux dispositions énoncées au paragraphe 6 de cette même résolution qui dispose que les « superviseurs indépendants » doivent vérifier que le prix d'achat de pétrole et de produits pétroliers est raisonnable compte tenu des prix pratiqués sur le marché. La demande comporte également des renseignements concernant l'itinéraire qu'empruntent les produits exportés.

S'ils constatent que les contrats sont en bonne et due forme, les superviseurs, au nom du Comité, l'approuvent immédiatement. Cependant, lorsqu'un contrat est refusé par un superviseur, ce dernier fait un rapport au Comité afin que celui-ci « prenne les mesures qui s'imposent »<sup>111</sup>.

Enfin, conformément au memorandum d'accord, les ventes de pétrole et de produits pétroliers sont couvertes par des documents contractuels<sup>112</sup>.

---

<sup>108</sup> Par ailleurs, des ajustements aux mécanismes de fixation des prix peuvent avoir lieu, lorsque la situation du marché l'exige.

<sup>109</sup> Aucun superviseur n'examinera un contrat présenté par un ou au nom d'un acheteur ayant la même nationalité que lui.

<sup>110</sup> S/PV 3004, p. 42.

<sup>111</sup> S/1996/636, article 10.

<sup>112</sup> Les documents contractuels doivent comporter les renseignements suivants : quantité et qualité du pétrole et des produits pétroliers, durée du contrat, condition de crédit et de paiement et mécanisme d'établissement des prix. Le mécanisme d'établissement des prix du pétrole doit comporter les précisions suivantes : pétrole brut de référence et

Une copie de ces documents est transmise aux inspecteurs indépendants chargés du contrôle sur place.

Toutes ces dispositions se retrouvent dans les procédures mises en place pour appliquer les résolutions 706 et 712. Cependant, une exception importante a été la question de l'acheminement du pétrole et des produits pétroliers qui doit être spécifié dans le contrat. La formule de 1991 prévoyait que cet acheminement se ferait exclusivement par l'oléoduc Kirkouk-Yumurtalik qui relie l'Irak à la Turquie, alors que la résolution 986 dispose dans son paragraphe 6 que « seule la part la plus importante du pétrole et des produits pétroliers est acheminée par l'oléoduc Kirkouk-Yumurtalik et le reste à partir du terminal pétrolier de Mina al Bakr » ; la même disposition est reprise au paragraphe 16 du mémorandum d'accord. En ce qui concerne l'exportation vers l'Irak de pièces et du matériel qui sont essentiels pour assurer la sécurité du fonctionnement de l'oléoduc Kirkouk-Yumurtalik, le Comité approuve les demandes présentées à ce titre au cas par cas, suivant sa procédure d'approbation tacite. De plus, il peut demander au personnel habilité des Nations Unies en Irak, de vérifier que le matériel exporté vers l'Irak, en application du paragraphe 9 de la résolution 986 (1995) est bien utilisé aux fins prévues.

Ainsi, conformément au paragraphe 10 de la résolution 986 (1995), le Comité peut, jusqu'à ce que les recettes de la vente de pétrole et de produits pétroliers soient versées au compte irakien, approuver au cas par cas le financement, à titre exceptionnel, de l'exportation de pièces et de matériels à l'aide de lettres de crédit tirées sur le produit des ventes futures de pétrole. S'il y a lieu, il demande l'avis des superviseurs lorsqu'il examine les demandes présentées à cet effet.

La résolution 986 organise donc ce mécanisme de manière cohérente en élargissant le champ matériel de la dérogation afin de prendre en considération des opérations connexes tel que l'exportation de pièces et de matériels.

Non seulement un contrôle s'applique aux dispositions des contrats pour que ceux-ci soient considérés comme valides, mais va s'ajouter

---

cours utilisés, ajustements pour frais de transport, qualité et dates d'établissement des prix.

également un contrôle précis qui concerne le mode de paiement des exportations irakiennes puisque aux termes du paragraphe 1b) de la résolution 986 (1995), il doit y avoir « un versement direct par l'acheteur de l'Etat concerné du montant intégral de tout achat de pétrole et de produits pétroliers irakiens sur le compte séquestre qui doit être ouvert par le Secrétaire général aux fins de la présente résolution ».

## **B- L'ouverture du compte séquestre**

Le montant de chaque expédition de pétrole et de produits pétroliers irakiens est déposé sur le compte séquestre qui est ouvert à cette fin par l'ONU sous l'intitulé « compte Irak ». Il s'agit d'un compte de l'ONU et non du gouvernement irakien ; l'ONU est donc le bénéficiaire des lettres de crédit. Ceci révèle toute l'originalité fonctionnelle du mécanisme qui empêche l'Irak d'user librement de ses propres ressources. Ces fonds ne proviennent pas, en effet, de la générosité de la communauté internationale mais bien de la vente de pétrole et de produits pétroliers irakiens.

Les conditions contraignantes imposées au titre de la résolution 986 (1995) ont dénié à l'Irak toute liberté dans le fonctionnement du mécanisme. En tant que compte de l'ONU et en application du paragraphe 15 de la résolution 986 (1995), il jouit pleinement des immunités des Nations Unies ainsi qu'il est prévu à l'article 105 de la Charte et dans les conventions pour les privilèges et immunités des Nations Unies.

Le fait que les Nations Unies et non l'Irak soient le bénéficiaire a eu beaucoup d'importance en raison des dettes considérables de cet Etat et des avoirs extérieurs du pays qui ont été gelés à l'étranger. En effet, cela apporte une grande sécurité aux fonds déposés qui sont de ce fait bien protégés. L'Irak a ainsi totalement été mis à l'écart du processus financier car aucun fond ne transite sur son territoire ; il ne bénéficie donc pas du crédit découlant de la vente de son pétrole.

Enfin, en application du paragraphe 7 de la résolution 986 (1995), le Secrétaire général est prié de nommer des comptables publics indépendants et agréés pour vérifier le compte Irak ouvert par l'ONU.

Après avoir consulté le gouvernement irakien, le Secrétaire général a ouvert dans une grande banque internationale, le compte séquestre et a négocié avec la banque les conditions de fonctionnement de ce compte. Il a tenu le gouvernement irakien dûment informé du choix de la banque et de l'ouverture du compte. Dans un entretien accordé au quotidien saoudien *Al Hayat*, S.E. M. Al Anbari a confirmé que le compte séquestre sur lequel sont versées les recettes de ventes pétrolières, est ouvert auprès de l'agence new yorkaise de la Banque Nationale de Paris (B.N.P.). Toujours selon *Al Hayat*, l'administration américaine n'a pas approuvé le choix effectué par M. Boutros Ghali d'une banque française, alors que l'Irak n'a mis de veto que sur la Chase Manhattan qui, parmi toutes les banques américaines, avait seule refusé de fournir à Bagdad une liste des comptes bancaires irakiens lors de leur gel par Washington.

En réalité, plusieurs facteurs sont entrés en ligne de compte pour le choix de la banque : les liens historiques et commerciaux qui unissent Bagdad et Paris, mais aussi la réputation de la banque, les services proposés et les frais minimes qu'elle offre. Ce dernier facteur est très important. Beaucoup de compagnies ont choisi en effet la B.N.P. car elles estiment que cette banque propose des taux intéressants. Cette situation s'est avérée favorable à la B.N.P. qui y a vu une opportunité pour le développement de ses activités<sup>113</sup>.

La banque assume beaucoup de responsabilités à l'égard de toutes les parties, en particulier envers le gouvernement des Etats-Unis. Ainsi, en raison de la confidentialité de certaines informations, nous pouvons juste souligner à ce titre, qu'il existe une loi américaine qui interdit d'entretenir des relations commerciales avec l'Irak sous réserve d'obtenir une licence du gouvernement américain. La B.N.P. n'est pas supposée avoir des relations avec ce pays ; elle a, cependant, rencontré quelques compagnies pétrolières irakiennes<sup>114</sup>.

De son côté, l'ONU n'assume pas de responsabilités pour tout achat effectué par le gouvernement irakien ou l'un de ses mandataires. Les autorités irakiennes ont désigné parmi les responsables du secteur

---

<sup>113</sup> Entretien avec la B.N.P., New York, mai 1997.

<sup>114</sup> *Ibid.*

bancaire, un haut fonctionnaire chargé d'assurer la liaison entre le Secrétariat de l'ONU pour toutes les gestions bancaires touchant au compte Irak. Ce dernier est, par ailleurs, vérifié par le Comité des commissaires aux comptes<sup>115</sup>, qui établit périodiquement des rapports sur la vérification des états financiers relatifs au compte.

Enfin, le compte séquestre est placé sous l'autorité du Secrétaire général et géré conformément au règlement financier de l'ONU.

C'est ce même souci qui a engendré la mise en place de contrôles très étroits des activités autorisées par la résolution 986 (1995).

## **II- L'EXPORTATION DE PETROLE ET DE PRODUITS PETROLIERS**

Après que le compte séquestre ait été ouvert, le versement du montant correspondant à l'achat de pétrole ou de produits pétroliers se fait suivant des modalités très précises, c'est ainsi que l'établissement d'une lettre de crédit devient nécessaire (A). Dès lors que toutes les formalités ont été réalisées, des contrôles sont effectués par des inspecteurs indépendants déployés aux terminaux de chargement en application des dispositions de la résolution 986 afin que l'autorisation donnée ne soit pas utilisée à des fins autres que celles prévues (B).

### **A- L'établissement d'une lettre de crédit**

Dès l'approbation du contrat, il est nécessaire d'établir une lettre de crédit. Mais il convient, en premier lieu, de rappeler qu'une lettre de crédit constitue un moyen de paiement, une opération par laquelle une banque accepte, à la demande d'un acheteur, de mettre des fonds à la disposition du vendeur, contre la remise de documents constatant la bonne exécution

---

<sup>115</sup> Organe constitué d'auditeurs externes indépendants.

de la vente. L'intérêt d'une telle opération est de faciliter l'exécution d'une vente<sup>116</sup>.

La lettre de crédit est donc un document de grande importance, car c'est sa remise qui permet la réalisation du crédit et qui opère dans un même temps le règlement de la vente.

Celle-ci doit clairement préciser si le crédit est révocable ou irrévocable : en l'espèce il est irrévocable, cela signifie que la banque émettrice, donc la B.N.P., prend un engagement ferme à l'égard de l'Irak, le bénéficiaire. L'engagement ne peut donc pas être modifié sans l'accord de l'Irak et fonde un droit direct de celui-ci à l'encontre de la B.N.P. Le banquier est obligé de réaliser le crédit en vertu de son engagement envers le bénéficiaire, en l'occurrence mettre à sa disposition des fonds. Les droits du vendeur, donc de l'Irak, naissent dès la réception de la lettre de crédit.

Dès lors que nous avons rappelé ces éléments d'information indispensable à la compréhension du déroulement du mécanisme, il reste à préciser que l'acheteur de pétrole fait soumettre un projet de lettre de crédit irrévocable à l'approbation du Comité des sanctions. Dans le contrat conclu entre l'acheteur de pétrole et l'Irak, une disposition est prévue qui concerne le paiement par le biais d'une telle lettre.

Des clauses doivent être insérées dans la lettre de crédit telles que : « le produit de celle-ci est irrévocablement versé au compte Irak auprès de la banque » et « tous les frais engagés à l'intérieur de l'Irak sont portés au débit du compte du bénéficiaire et tous les frais engagés en dehors de l'Irak sont à la charge de l'acheteur »<sup>117</sup>.

Par conséquent, dès que cela a été approuvé, l'acheteur doit faire émettre une lettre de crédit confirmée et irrévocable par laquelle sa banque s'engage à verser le produit de cette lettre directement au compte

---

<sup>116</sup> La banque assure à l'acheteur que les fonds ne seront remis qu'après la vérification des documents constatant la bonne exécution de la vente par les banquiers, et au vendeur qu'il ne sera réglé que s'il satisfait aux conditions présidant à la remise de ceux-ci.

<sup>117</sup> La lettre de crédit doit, par ailleurs, comporter des éléments d'information, relatifs à la nature du pétrole et des produits pétroliers, la quantité prévue de pétrole, la date du chéquier et le prix.

séquestre. Cela signifie que les deux parties s'engagent à ne pas bénéficier du crédit découlant de la vente de son pétrole.

Enfin, dès que les inspecteurs en poste à Ceyhan ou Mina al Bakr ont vérifié que l'exportation a été effective, la banque tenant le compte séquestre présente les documents l'attestant et obtient paiement auprès de la banque émettrice de la lettre de crédit.

Cependant, si la lettre de crédit émise n'est pas conforme aux renseignements fournis dans la demande, les superviseurs en informent immédiatement le Comité.

Cette procédure qui peut paraître d'une simplicité évidente, revêt en réalité, un travail éprouvant, long et difficile. Il s'agit d'une « procédure administrative complexe d'un dispositif inédit et atypique, qui nécessite constamment un examen par les experts et une révision par les membres du Comité »<sup>118</sup>.

Hormis la procédure concernant la lettre de crédit, les exportations elles-mêmes font l'objet de contrôles sur place.

## **B- Le contrôle des inspecteurs indépendants.**

Dès l'instant où toutes les formalités préalables ont été effectuées, il appartient aux inspecteurs indépendants, nommés par le Secrétaire général en conformité avec le paragraphe 6 de la résolution 986 (1995), de superviser la vente de pétrole et de produits pétroliers irakiens qui sont exportés d'Irak vers la Turquie par l'oléoduc Kirkouk-Yumurtalik jusqu'au terminal de Ceyhan<sup>119</sup> et de Mina al Bakr. Le contrôle sur place des exportations va donc avoir lieu.

En fait, ces inspecteurs indépendants ont été mis à la disposition par des sociétés qui ont signé des contrats, afin de superviser les exportations de pétrole irakien. Chaque exportation de pétrole et de produits pétroliers irakiens doit être approuvée par le Comité 661.

---

<sup>118</sup> Entretien avec le Comité des sanctions à l'ONU, New York, avril 1997.

<sup>119</sup> Au total 14 inspecteurs, 4 au terminal de Ceyhan, 4 à la station de comptage de l'oléoduc kirkouk et 6 au terminal de Mina al Bakr.

En vertu du paragraphe 14 de la résolution 986, le pétrole et les produits pétroliers jouissent de l'immunité de juridiction et de toute forme de saisie. De plus, tous les Etats prennent toutes les mesures requises en droit interne pour donner effet à cette protection et garantir que le produit des ventes ne soit pas utilisé à des fins autres que celles stipulées dans la résolution 986. Il s'agit notamment d'éviter que des créanciers de l'Irak tentent d'obtenir réparation de leurs préjudices par une voie autre que celle organisée par la résolution 687. Ceci démontre que ces exportations ne sont permises que pour permettre le financement des activités prévues par cette résolution. Cette disposition du paragraphe 14 démontre qu'il y a une appropriation par les Nations Unies et une volonté d'exercer un contrôle strict sur ces exportations.

La part la plus importante du pétrole est acheminée par l'oléoduc Kirkouk-Yumurtalik sur la Méditerranée ; ce transport par la Turquie répondait au désir des alliés, surtout des Etats-Unis, de récompenser Ankara pour sa coopération, depuis la mise en oeuvre de l'embargo pétrolier<sup>120</sup>. Les frais d'acheminement par la Turquie sont financés par l'exportation de quantités supplémentaires de pétrole, comme le prévoit la résolution 986 dans son paragraphe 2 et en vertu des procédures établies par le Comité 661. Les arrangements conclus entre l'Irak et la Turquie relatifs aux redevances dues au titre de l'utilisation des installations pétrolières turques ont été communiquées au Comité 661.

Le contrôle rigoureux qui a fait l'objet de nombreuses critiques par les autorités irakiennes car il nécessite une intervention des Nations Unies dans l'exercice par l'Irak de ses compétences souveraines, a été néanmoins accepté par l'Irak lors de la conclusion du mémorandum d'accord le 20 mai 1996. Ce contrôle a eu lieu sur le terrain et s'effectue au moyen de documents émanant des superviseurs. En effet, ils observent et vérifient la qualité et la quantité de produits exportés ainsi que le prix d'achat qui doit être raisonnable. Le contrôle porte en outre sur l'acheminement de ce produit.

---

<sup>120</sup> H. ISHOW, « les conséquences humaines et économiques », *Les Cahiers de l'Orient*, 2ème trimestre, 1995, n°38, p. 113.

Le mémorandum a repris ces dispositions. Celles-ci s'appliquent tant pour les exportations autorisées au paragraphe 1 de la résolution 986 (1995) que pour celles autorisées au paragraphe 2.

Ces différentes dispositions se retrouvaient dans les textes d'application des résolutions 706 et 712.

L'annexe 2 du mémorandum d'accord précise que les inspecteurs indépendants autorisent le chargement après avoir été informés par les superviseurs que le contrat en question a été approuvé.

Ils sont également habilités à arrêter le chargement de pétrole s'ils soupçonnent la moindre irrégularité qu'ils signalent immédiatement au Comité et au Secrétaire général.

De plus, des dispositions particulières s'appliquent pour les moyens d'acheminer le pétrole et les produits pétroliers. Ainsi conformément au paragraphe 3 de la résolution 661 (1990) et aux dispositions de la résolution 665 (1990), « aucune expédition de pétrole irakien ne pourra être effectuée au moyen de navires irakiens ». Afin de faciliter l'exportation efficace du pétrole par voie maritime conformément à la résolution 986 (1995), les acheteurs de pétrole communiquent au Secrétariat les informations concernant les navires utilisés pour expédier le pétrole dont l'exportation est autorisée. Ceci révèle une nouvelle fois le caractère exclusivement dérogatoire à l'embargo de la formule « *pétrole contre nourriture* ». La dérogation doit être mise en oeuvre dans le respect du régime général des sanctions.

Ensuite, les inspecteurs indépendants adressent au Comité, par l'intermédiaire des superviseurs, un rapport hebdomadaire sur leur évaluation des opérations d'exportations. Il s'agit toujours d'oeuvrer dans un souci d'efficacité maximale du mécanisme.

Lorsque le chargement de pétrole, au titre d'un contrat donné, est achevé, ils adressent aux superviseurs les renseignements correspondants pour que ceux-ci puissent établir une comparaison avec le contrat initialement approuvé. Si un des membres du Comité estime la situation suffisamment grave, il peut demander un réexamen par ce dernier du système d'approbation des contrats pétroliers. Il appartient donc au Comité de



© Hien Lam Duc / Agence Vu

décider en suivant ses procédures normales, s'il faut maintenir ou réviser le système.

En raison de la complexité de ces contrôles, on a pu craindre que ce mécanisme ne puisse pas réellement fonctionner en pratique. L'Irak a toujours remis en cause ces contrôles souhaitant la mise en place d'un mécanisme plus simple qui consistait pour les Etats à notifier leurs éventuels achats sans qu'il y ait cependant un contrôle sur place de l'application de ces contrats. Néanmoins, le Conseil de sécurité a maintenu cette condition car il fallait absolument que les exportations financent des objectifs précis visés par la résolution 986 et ne soient détournées à d'autres fins.

Ceci va justifier également que des contrôles soient institués au niveau des importations de produits alimentaires.

## **SECTION 2**

### **L'ACHAT DE FOURNITURES HUMANITAIRES : LE CONTROLE DES IMPORTATIONS IRAKIENNES**

La résolution 986 est un système original en droit international. Elle se caractérise aussi bien par un mécanisme de financement destiné à couvrir divers objectifs (I) et se révèle à la fois comme un mécanisme de contrôle et de surveillance dans la distribution des fournitures humanitaires (II).

#### **I- UN MECANISME DE FINANCEMENT**

Cette formule vise à utiliser les exportations irakiennes à des fins de financement. Ainsi une répartition très précise des revenus dégagés a été établie. Ce mode de financement est original car la principale source de financement de l'aide humanitaire résulte de la contribution de l'Irak.

Dès lors, deux sortes d'objectifs sont visés dans la résolution 986 (1995). D'une part, des objectifs qui ont prioritairement motivés les membres du Conseil de sécurité destinés à satisfaire les besoins humanitaires urgents de la population (A) et des objectifs secondaires liés aux conséquences de l'invasion du Koweït (B).

### A- Le financement d'objectifs prioritaires

La contribution d'un Etat à une opération de financement constitue un précédent dans l'histoire des Nations Unies. Cette méthode originale est justifiée par le fait que l'Irak a les moyens de financer les différents objectifs poursuivis par la formule « *pétrole contre nourriture* ».

Traditionnellement, les dérogations apportées aux sanctions portaient exclusivement sur les importations de produits de première nécessité. Dans le cas de la formule « *pétrole contre nourriture* », la dérogation porte cette fois-ci sur des exportations de produits dont la vente permet de financer entre autres ces produits de première nécessité ; c'est pourquoi le paiement de ces produits par les ressources tirées de la vente du pétrole et des produits pétroliers doit être strictement encadré. Le mécanisme est régi par le mémorandum d'accord et les procédures du Comité des sanctions<sup>121</sup>.

Tout d'abord, les recettes générées par la vente de pétrole et de produits pétroliers irakiens et qui sont affectées au compte séquestre, sont utilisées prioritairement par le Secrétaire général, afin de répondre aux besoins humanitaires de la population irakienne<sup>122</sup>. Il faut souligner qu'il s'agit

---

<sup>121</sup> Voir article 24 du mémorandum d'accord et le §35 à 38 des procédures du Comité des sanctions.

<sup>122</sup> Conformément au paragraphe 8a) de la résolution 986 (1995), l'Irak est autorisé à acheter des fournitures humanitaires. Afin d'évaluer les sommes qui sont utilisées pour satisfaire les besoins humanitaires urgents, on considère que 804,6 millions de dollars vont à l'achat de produits humanitaires alimentaires, notamment 101,3 millions de dollars à l'achat de savons et de détergents et de matériel médical ; 145 millions servent à remettre en état les infrastructures dans les secteurs d'électricité, de l'agriculture et de l'éducation ; 44,2 millions de dollars à répondre aux besoins urgents de fournitures et de matériels qui se font sentir dans le secteur de l'eau et de l'assainissement et 15,4

des sommes restantes après le décompte de tous les autres financements, mais qui reste tout de même la majorité des sommes tirées de la vente du pétrole et des produits pétroliers.

En effet, la tragédie humanitaire qui sévit en Irak a été la raison primordiale qui a activé l'adoption de la résolution 986 (1995). Celle-ci a été qualifiée de « victoire pour les plus pauvres » par l'ancien Secrétaire général Boutros Ghali. Après divers rapports des différentes organisations des Nations Unies, notamment l'UNICEF, l'OMS, le PAM, qui faisaient état d'un problème humanitaire d'une ampleur tragique, il devenait urgent d'intervenir afin de corriger les effets pervers des sanctions.

Selon le ministre irakien du commerce, M. Mohammed Mahdi Saleh, l'Irak a perdu 120 milliards de dollars à cause de l'embargo. L'accord « *pétrole contre nourriture* » autorisant l'exportation de pétrole d'une valeur de 2 milliards de dollars tous les six mois ne couvre que le quart des besoins du pays en vivres et médicaments. Le ministre des finances, M. Hikmat Mezbane Ibrahim, a de son côté affirmé dans un entretien avec l'A.F.P.<sup>123</sup> qu'à la fin des années 90, l'Irak consacrait 8 milliards de dollars par an pour ses importations alimentaires et pharmaceutiques. Or sur les 2 milliards autorisés, seuls environ 1.1 milliard de dollars sont consacrés tous les six mois à l'achat de biens humanitaires en Irak.

C'est le mémorandum d'accord qui envisage les modalités d'achat de tous ces produits. Le processus est assez complexe et il appartient en premier lieu au gouvernement irakien, d'établir une liste par catégorie de fournitures et de marchandises qu'il a l'intention d'acquérir et d'importer conformément à la résolution 986 (1995). Cette liste fait partie du Plan de distribution qui constitue un élément important de l'application de la résolution 986 (1995)<sup>124</sup>. Après avoir approuvé celui-ci, le Secrétaire général fait tenir la liste au Comité et la fait connaître à tous les Etats.

---

millions de dollars pour répondre aux besoins en matière sanitaire et aux besoins nutritionnels ; sur le total, 260 millions de dollars sont alloués aux trois gouvernorats du nord.

<sup>123</sup> Agence France Presse, 10 janvier 1996.

<sup>124</sup> Cette liste contient tous les produits généralement acceptés par le comité 661, divers secteurs sont concernés : les denrées alimentaires, les fournitures médicales, eau et assainissement, électricité, agriculture et éducation.

A cet égard, il faut souligner qu'un traitement différencié s'applique au sud de l'Irak, qui reste sous la direction du gouvernement irakien, et au nord de l'Irak (Kurdistan) qui est sous la tutelle du Programme Humanitaire des Nations Unies. Un tel régime a été institué car la partie nord de l'Irak est considérée comme soumise à un double embargo : celui des Nations Unies mais également de Bagdad, qui a imposé la répression à ce peuple au gré des humeurs des autorités. Les trois provinces du Kurdistan bénéficient « d'un parapluie aérien multinational », d'un statut spécifique différent de celui attribué au reste du pays.

En effet, dans ces trois gouvernorats, une instabilité règne depuis longtemps. Compte tenu des aggravations des tensions dans la région, les Kurdes font régulièrement la « Une » de la presse internationale qui ne cesse de répéter qu'il faut en finir avec « le malheur kurde »<sup>125</sup>. La situation économique désastreuse, les conséquences psychologiques et sociales catastrophiques d'un quart de siècle de dictature baasiste risquent d'avoir des conséquences beaucoup plus dramatiques encore. Dans ce climat de tension, où la catastrophe humanitaire est sans précédent, et pour libérer les trois principales parties du Kurdistan du joug de la tyrannie irakienne, la question kurde a été internationalisée avec l'adoption de la résolution 688 (1991) où le Conseil de sécurité a exigé que l'Irak mette fin à la répression des populations civiles irakiennes, y « compris dans les zones de peuplement kurde », et permette l'accès immédiat des organisations humanitaires internationales à tous ceux qui avaient besoin d'assistance.

Dans ces conditions, le gouvernement irakien ou le Programme Humanitaire des Nations Unies contractent tous les arrangements appropriés selon les pratiques commerciales ordinaires et sur la base des résolutions pertinentes du « Comité 661 ».

Des experts du Secrétariat examinent alors chaque contrat et en particulier le détail du prix et de la valeur, pour éviter tout risque de détournement des fonds et déterminer si les articles à exporter figurent sur

---

<sup>125</sup> Ils ont été victimes des pires exactions, en particulier lors de l'utilisation de l'arme chimique par le président Saddam Hussein, *Le Monde*, 10 mars 1996.

la liste. Cependant, il est permis en cas de circonstances exceptionnelles de soumettre au Comité 661 des demandes pour exporter d'autres articles. Afin de s'assurer que le compte irakien est suffisamment approvisionné<sup>126</sup>, les experts du Secrétariat prennent également en considération les rapports du Secrétaire général et communiquent leur conclusion au Comité. Celui-ci se prononce donc sur les demandes d'exportation de marchandises vers l'Irak selon ses procédures.

S'il considère que le contrat est en bonne et due forme, il informe immédiatement les parties intéressées<sup>127</sup> que l'exportateur peut prétendre au paiement par prélèvement sur le compte irakien<sup>128</sup>. Dans le cas contraire, le paiement ne peut être effectué. Cependant, les médicaments, les denrées alimentaires ou encore les autres produits et fournitures de première nécessité pour la population civile, peuvent être expédiés si l'exportateur le souhaite.

A partir du moment où le contrat a été réputé en bonne et due forme, la banque centrale irakienne demande à la B.N.P. (où le compte de l'Irak est ouvert) d'émettre en faveur du fournisseur des produits une lettre de crédit irrévocable et d'assurer le prélèvement sur ce compte. La banque communique alors les demandes présentées à cet effet, au Secrétaire général pour qu'il les approuve aussi rapidement que possible de manière à ce que le paiement par prélèvement sur ce compte puisse être effectué sans retard et sur présentation des documents conformes.

La lettre de crédit exige notamment comme condition de paiement, la présentation à la B.N.P. des documents commerciaux qui sont déterminés par application des procédures établies par le Comité 661, y compris les confirmations des inspecteurs<sup>129</sup>.

---

<sup>126</sup> §20 et 23 des procédures du Comité.

<sup>127</sup> Le gouvernement irakien et les Etats dont émanent les demandes.

<sup>128</sup> Une condition supplémentaire intervient donc : alors que les demandes en tant que telles sont soumises aux procédures classiques du Comité des sanctions, la demande de paiement auprès du compte séquestre doit, elle, dans tous les cas de figure obtenir l'approbation du Comité.

<sup>129</sup> Et des documents suivants : une copie de la lettre du comité indiquant que l'exportateur peut prétendre au paiement par prélèvement sur le compte irakien et une confirmation par le Secrétaire général, selon un modèle établi, de l'arrivée en Irak des produits humanitaires.

Enfin, l'ONU indique les clauses à insérer dans toutes les commandes, lettres de crédit : « tous les frais engagés à l'intérieur de l'Irak sont portés au débit du compte du bénéficiaire, tous les frais engagés en dehors de l'Irak étant à la charge de l'acheteur ».

Par conséquent, le paiement est soumis à des conditions strictes prévoyant des contrôles rigoureux sur les documents contractuels.

Hormis le traitement de la crise humanitaire qui constitue l'objectif prioritaire auquel doit s'attaquer la résolution 986, il y a également une mise à la charge de l'Irak des dépenses liées au fonctionnement et à l'activité d'organes institués afin d'appliquer les sanctions imposées par la résolution 687 (1991).

## **B- Le financement d'objectifs secondaires**

C'est en vertu de la résolution 674 du 29 octobre 1990 que le Conseil de sécurité a affirmé pour la première fois que « l'Irak était responsable au regard du droit international, de toute perte, de tout dommage ou de tout préjudice subi du fait de l'invasion et de l'occupation illicite du Koweït par l'Irak ». Il invitait les Etats à recueillir des informations pertinentes concernant leurs revendications ainsi que celles de leurs nationaux et sociétés aux fins de réparation ou d'indemnisation financière par l'Irak.

L'Irak a d'abord dénié toute responsabilité, qui a été rappelé dans la résolution 686 (1991). Puis, lors de l'adoption de la résolution 687 (3 avril 1991), il a finalement accepté par écrit, de mettre pleinement en oeuvre les dispositions de cette résolution ; l'Irak est donc responsable. Par voie de conséquence, le dommage causé doit donc être réparé ; c'est sur ce point que la situation née de la crise du Golfe est la plus novatrice : la constitution d'un Fonds d'indemnisation et d'une commission pour le gérer. Le Fonds d'indemnisation créé par le Conseil de sécurité au paragraphe 18 de la résolution 687 (1991), sous forme d'un compte spécial de l'ONU, est utilisé pour le paiement des réparations en cas de « perte, de tout dommage, y compris les atteintes à l'environnement et la

destruction des ressources naturelle ; il doit également répondre de tous les autres préjudices directs subis par les Etats étrangers, les personnes physiques, et les sociétés étrangères du fait de l'invasion, de l'occupation illicites du Koweït par l'Irak »<sup>130</sup>.

Par conséquent, le financement des sanctions est organisé par avance de manière précise et chiffrée. Il est stipulé, au paragraphe 8a) de la résolution 986 (1995), que les fonds déposés au compte séquestre sont utilisés également à d'autres fins que celles relatives aux besoins humanitaires de la population irakienne. Le paragraphe 8a) de cette résolution détaille donc les différentes destinations de ces fonds.

Il s'agit notamment de virer au Fonds d'indemnisation un pourcentage des sommes déposées au compte séquestre, qui n'excédera pas 30% de la valeur annuelle de ces exportations de pétrole et de produits pétroliers.

Le compte séquestre sert également à financer les dépenses afférentes aux inspecteurs indépendants nommés par le Secrétaire général afin d'aider le Comité dans la supervision de la vente de pétrole et de produits pétroliers, mais aussi les comptables publics agréés.

Une part du financement est affectée aux activités associées à l'application de la résolution 986 (1995) qui sont à la charge de l'ONU.

De plus, le compte sert à financer les dépenses de fonctionnement courantes de la Commission spéciale ; celle-ci est chargée de superviser la destruction, l'enlèvement ou la neutralisation de toutes les armes chimiques ou biologiques de l'Irak ainsi que ses missiles balistiques et aide l'AIEA à détruire les capacités nucléaires de l'Irak.

Les fonds servent, par ailleurs, à financer toutes les dépenses raisonnables engagées en dehors de l'Irak dont le Comité 661, a établi qu'elles sont directement liées à l'importation d'Irak de pétrole et de produits pétroliers ou à l'exportation vers l'Irak.

Enfin, un montant maximum de dix millions de dollars est prélevé tous les 90 jours du compte séquestre afin de satisfaire les paiements envisagés au paragraphe 6 de la résolution 778 du 2 octobre 1992.

---

<sup>130</sup> Résolution 687 (1991), paragraphe 16.

Par conséquent, la résolution énumère les mêmes objectifs que les autres résolutions pertinentes du Conseil de sécurité. Elle ajoute à la charge de l'Irak le financement des coûts liés à l'exécution de la formule « pétrole contre nourriture ». Il s'agit d'un prolongement de la résolution 687 qui consiste à mettre à la charge de l'Irak les coûts occasionnés par les opérations menées par les Nations Unies.

Cette répartition est pratiquement analogue à celle effectuée par la résolution 706 excepté que la résolution 986 a dû prendre en compte les changements survenus depuis l'adoption de cette résolution en 1991. Il a notamment fallu intégrer le remboursement des paiements effectués au titre de la résolution 778 ainsi que de prévoir un régime spécifique pour le Kurdistan<sup>131</sup>

La résolution 986 qui constitue un mécanisme de financement va également instituer des contrôles étendus afin d'éviter que l'autorisation donnée à l'Irak ne soit utilisée à des fins autres que celles prévues par la résolution 986 (1995).

## II- UN MECANISME DE CONTROLE ET DE SURVEILLANCE DANS LA DISTRIBUTION

Afin d'éviter toute diversion dans le processus du mécanisme, la résolution 986 instaure un système de contrôle et de surveillance qui encadre strictement l'Irak dans le déroulement des opérations, notamment à l'arrivée des marchandises dans ce pays (A) et dans la distribution des fournitures humanitaires (B).

---

<sup>131</sup> Concernant les coûts de la Commission de démarcation, bien qu'ils ne figuraient plus dans la résolution 986 alors qu'ils figuraient au §3 de la résolution 706, semblent avoir été inclus au titre des remboursements visés par le §6 de la résolution 778.

## A- Le contrôle à l'arrivée des marchandises

La formule « *pétrole contre nourriture* » institue deux types de contrôle prévus au paragraphe 8a) de la résolution 986. Pour définir le régime juridique du contrôle, celle-ci renvoie au paragraphe 20 de la résolution 687 qui régit la dérogation à l'embargo pour les livraisons de denrées alimentaires et de produits de première nécessité. Ce paragraphe dispose que « l'exportation de denrées alimentaires vers l'Irak doit faire l'objet d'une simple notification au Comité des sanctions tandis que celles des produits et fournitures de première nécessité doit faire l'objet d'une approbation au Comité des sanctions suivant la procédure d'approbation tacite ». L'objectif de ce contrôle est de s'assurer que les marchandises exportées correspondent à celles autorisées par les résolutions du Conseil de sécurité.

Ces procédures se retrouvent dans la résolution 986. Par ailleurs, celle-ci et son mémorandum d'accord citent expressément le paragraphe 20 de la résolution 687 et en reprennent les dispositions. Cependant, une possibilité de modification est prévue à l'article 23 du mémorandum d'accord qui stipule que : « le Comité 661 se prononce sur les demandes d'exportation de marchandises vers l'Irak selon ses procédures en vigueur, sous réserve de modifications futures en vertu du paragraphe 12 de la résolution ».

Tout d'abord, l'arrivée en Irak des marchandises achetées dans le cadre du Plan est confirmée par des inspecteurs indépendants qui sont désignés par le Secrétaire général. Le point d'entrée des produits en Irak doit être déterminé à l'avance et seuls trois points ont été retenus par le Comité 661 : le port d'Um Qasr, Trebil à la frontière jordanienne et Zakho à la frontière turque. Cependant, le 29 septembre 1997, un quatrième point d'entrée, situé à Al-Walid (à la frontière entre l'Irak et la Syrie), a été mis en service.

Il s'agit donc d'instaurer des points de contrôle et de surveillance précis afin d'éviter toute diversion et manipulation dans le déroulement du processus : tout ce dispositif rigoureux fait suite aux fortes pressions exercées par les Etats membres, principalement les Etats-Unis qui

exigeaient d'encadrer l'Irak le plus strictement possible. De ce fait, un pouvoir large est conféré à ces inspecteurs indépendants.

Aucun paiement n'est effectué tant que ces inspecteurs indépendants n'ont pas fourni au Secrétaire général « une confirmation authentifiée »<sup>132</sup>, indiquant que les marchandises exportées en question, sont arrivées en Irak. Les inspecteurs indépendants comparent les documents<sup>133</sup> avec les marchandises effectivement arrivées en Irak. Ils sont également habilités à effectuer des opérations nécessaires pour une telle confirmation<sup>134</sup>. Tous les produits entrant en Irak doivent faire l'objet de contrôles depuis leur point d'arrivée jusqu'aux installations de stockage et jusqu'au niveau des bénéficiaires eux-mêmes. Toutes les irrégularités doivent être signalées au Secrétaire général et au « Comité 661 »<sup>135</sup>. Si la question est grave, les inspecteurs indépendants retiennent la cargaison en question en attendant de recevoir les instructions du « Comité 661 ».

Tel est le premier type de contrôle usité dans la formule « *pétrole contre nourriture* ». Le second type de contrôle est plus contraignant ; en effet, dès que les marchandises sont effectivement arrivées en Irak, il convient alors de les distribuer à la population civile irakienne<sup>136</sup>.

Avant de pouvoir commencer à exporter son pétrole brut, l'Irak doit avoir remis aux Nations Unies un Plan de distribution qui analyse la situation en Irak et ses annexes qui contiennent une liste détaillée des articles à acheter. Ceux-ci demeurent au coeur du processus devant permettre de faire parvenir en temps voulu l'aide humanitaire au peuple irakien. Ce système de distribution prend en considération les besoins courants et la situation humanitaire dans les divers gouvernorats irakiens. Il contient la liste des fournitures et marchandises que l'Irak a l'intention d'acheter et une description du système de distribution que l'Irak s'engage

---

<sup>132</sup> Résolution 986 ( 1995 ), §8a) iii).

<sup>133</sup> Connaissance, documents d'expédition.

<sup>134</sup> Vérification de la quantité et inspection.

<sup>135</sup> Ainsi, si le problème relève de la pratique commerciale courante, le « Comité 661 » et le gouvernement irakien sont informés et les modes de règlement usuels de la pratique commerciale sont mis en oeuvre.

<sup>136</sup> Toute la difficulté réside dans le fait de savoir si une distribution équitable s'est opérée dans l'ensemble du pays.

à mettre en place pour les produits humanitaires achetés grâce à la formule « *pétrole contre nourriture* » notamment la description du système de rationnement. Le Plan est détaillé et se décompose en six parties qui concernent respectivement : les denrées alimentaires, les médicaments et les fournitures médicales, l'eau et l'assainissement, l'électricité, l'agriculture, l'éducation.

Par ailleurs, ce Plan<sup>137</sup> est soumis au Secrétaire général de l'ONU pour approbation, qui était une condition nécessaire avant que le Secrétaire général n'établisse son rapport au titre du paragraphe 13 de la résolution 986. L'approbation de ce Plan a été acquise le 18 juillet 1996<sup>138</sup>. Ce document constitue un acte unilatéral contraignant pour l'Irak.

Si le Secrétaire général estime que le Plan offre des garanties suffisantes d'une distribution équitable des fournitures humanitaires à la population irakienne dans l'ensemble du pays, il le fait savoir au gouvernement irakien. Une fois que le Secrétaire général a approuvé le Plan et que celui-ci est opérationnel, toute modification peut être apportée par chaque partie, si elle juge que cela rendrait la distribution des fournitures humanitaires plus équitable et conforme aux besoins.

L'Irak est obligé par ce Plan et s'engage à garantir effectivement la distribution équitable à la population irakienne dans l'ensemble du pays, des médicaments, des fournitures médicales, des denrées alimentaires, des produits et fournitures de première nécessité pour la population civile, achetés grâce au produit de la vente de produits pétroliers irakiens.

En ce qui concerne « les droits à une alimentation et à des soins de santé suffisants sur une base non discriminatoire », l'application du mémorandum d'accord doit permettre une « distribution équitable » des fournitures humanitaires. Selon le rapport intérimaire du Secrétaire général, ce résultat est obtenu de deux façons.

---

<sup>137</sup> Résolution 986 (1995), §8a) ii et article 5 et 8 du mémorandum d'accord du 20 mai 1996.

<sup>138</sup> S/1996/978, §14 et annexe II.

Dans les 15 gouvernorats du centre et du sud de l'Irak, le gouvernement fait distribuer les marchandises conformément à son système de rationnement alimentaire actuel. Cette distribution est contrôlée pour garantir que les fournitures humanitaires sont réparties équitablement et que les ressources sont suffisantes pour répondre aux besoins humanitaires de l'Irak.

Le gouvernement irakien effectue la distribution des fournitures humanitaires en tenant les observateurs des Nations Unies informés de la mise en œuvre du Plan et des activités qu'il entreprend.

La distribution des fournitures humanitaires dans les trois provinces d'Irak du nord, Erbil, Dohouk et Suleimaniyeh, est assurée, quant à elle, par le Programme humanitaire des Nations Unies<sup>139</sup> au nom du gouvernement irakien, selon le Plan de distribution et compte tenu de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Irak.

En effet, le régime juridique dans cette région fait l'objet d'un traitement différent au niveau de la distribution des produits humanitaires. La situation particulière inhérente à cette région justifie ce traitement. Suite à l'adoption de la résolution 688 qui ne se fonde pas sur le Chapitre VII de la Charte, les forces alliées sont intervenues dans cette région en invoquant en toute illécéité cette résolution<sup>140</sup> et ont institué des zones de surveillance aérienne. A l'heure actuelle, « le Kurdistan n'est toujours pas considéré comme un Etat au sens du droit international public<sup>141</sup> » ; cependant, il ne relève plus de l'administration centrale irakienne depuis 1991. Un régime juridique spécifique lui a donc été octroyé<sup>142</sup>.

Il s'agit d'encadrer strictement les compétences irakiennes tant au niveau des exportations de pétrole et de produits pétroliers que des importations

---

<sup>139</sup> Résolution 986, §8b) et annexe 1 du mémorandum d'accord.

<sup>140</sup> Car la résolution 688 ne peut constituer la seule base juridique d'une autorisation de recourir à la force.

<sup>141</sup> H. BOZARSLAN, « La question kurde », *Problèmes économiques et sociaux*, 20 août 1993, 67 pages.

<sup>142</sup> M. FORTEAU, « Aspects juridiques de la formule *pétrole contre nourriture* instituée par les Nations Unies en Irak », *mémoire de D.E.A. sous la direction A. PELLET*, Université Paris X-Nanterre, 1997, 118 pages.

de produits humanitaires. Par ailleurs, on peut souligner que ce régime n'a pas été pris en considération par les résolutions 706 et 712.

Par conséquent, eu égard aux conditions exceptionnelles qui ont lieu dans les trois provinces du nord, il appartient au « Programme » de rassembler et d'analyser toutes les informations concernant leurs besoins humanitaires. Sur la base de ces informations, il détermine les besoins des trois provinces afin d'en discuter avec le gouvernement irakien et en tient compte dans le Plan de distribution. Il incombe ainsi au Programme d'agir pour le compte du gouvernement irakien dans la distribution des produits alimentaires. Il s'agit donc d'un contrôle plus contraignant puisqu'il y a une extension des compétences des Nations Unies.

Cependant, il est juste de souligner qu'en évaluant les besoins en denrées alimentaires, le « Programme » prend en considération toutes les circonstances pertinentes tant à l'intérieur des trois provinces, que dans le reste du pays afin de veiller à assurer une distribution équitable. Par ailleurs, les discussions ont lieu entre le « Programme » et le gouvernement irakien pour déterminer le meilleur moyen de procéder à l'achat des fournitures humanitaires destinées aux trois provinces septentrionales<sup>143</sup>.

La formule la plus rentable est sans doute de confier au gouvernement irakien le soin de procéder à l'achat en bloc de denrées alimentaires de consommation courante et de médicaments. Il est préférable d'acheter les autres produits et fournitures de première nécessité destinées spécialement à la population civile des trois provinces par l'intermédiaire des organismes des Nations Unies.

De ce fait, dès que le gouvernement irakien a livré les marchandises au « Programme », il est déduit du montant alloué par prélèvement sur le compte irakien, un montant correspondant au coût des marchandises livrées. La dernière étape du processus consiste pour le « Programme » à acheminer vers les entrepôts situés à l'intérieur des trois provinces les fournitures humanitaires destinées aux populations du nord du Kurdistan. Afin de faciliter l'acheminement des fournitures humanitaires en toute sécurité vers les trois provinces, le gouvernement irakien pourvoit à la

---

<sup>143</sup> Annexe I du mémorandum d'accord, article 6.

délivrance des autorisations administratives requises. Les entrepôts sont gérés par le « Programme » qui y effectue divers services allant de la manutention, du transport intérieur jusqu'à la distribution et la confirmation de la distribution équitable des fournitures humanitaires<sup>144</sup>. A ce titre, il tient le gouvernement irakien informé du déroulement des opérations<sup>145</sup>.

De plus, le « Programme » veille à ce qu'il soit satisfait aux besoins particuliers des réfugiés et des patients d'hôpitaux. Enfin, il veille à ce que les fournitures humanitaires soient affectées aux fins auxquelles elles sont destinées, en effectuant des visites sur place. Si une violation est commise, il en est immédiatement rendu compte au Département des Affaires humanitaires au siège de l'ONU à New York ainsi qu'au gouvernement irakien.

Il y a donc une prise en charge directe par les Nations Unies de l'opération humanitaire sur le territoire irakien et non plus une simple supervision. Cela se vérifie aussi avec un autre type d'opération qu'est l'activité d'observation dans la distribution.

## **B- La procédure d'observation dans la distribution**

Dès lors que la distribution des fournitures humanitaires achetées au titre du Plan de distribution a été effectuée, le personnel des Nations Unies en Irak, sous l'autorité générale du Département des Affaires humanitaires, va procéder à des activités d'observation.

La distribution des produits humanitaires fait par conséquent l'objet d'un contrôle contraignant destiné à vérifier que l'Irak se conforme bien au Plan de distribution.

Selon le rapport intérimaire du Secrétaire général, un total de 151 fonctionnaires internationaux « chargés des opérations d'observation et d'information » doit être déployé en Irak. Ils sont répartis presque également entre les opérations d'observation et d'information par zone

---

<sup>144</sup> *Ibid.*

<sup>145</sup> Il convient de souligner que des frais de transport intérieur, de manutention et de distribution doivent être acquittés par les bénéficiaires comme partout ailleurs dans le pays.

géographique et par secteur. Des règles et des directives nécessaires sont arrêtées pour que la distribution des fournitures soit effectivement contrôlée et analysée. Il s'agit principalement de vérifier si la distribution équitable des fournitures humanitaires à la population irakienne dans l'ensemble du pays a été assurée et déterminer si les ressources disponibles suffisent à répondre aux besoins humanitaires de l'Irak. En fait, ces activités d'observation suivent des procédures distinctes selon les différentes fournitures humanitaires.

En ce qui concerne les denrées alimentaires, l'observation de la distribution équitable repose sur des informations obtenues sur des marchés locaux dans tout le pays et auprès du Ministère irakien du commerce, mais également des informations provenant d'enquêtes par sondage effectuées par le personnel des Nations Unies. Les activités d'observation portent aussi sur la quantité de denrées alimentaires importées conformément à la résolution 986 (1995) et sur leurs prix.

De plus, une série d'informations à jour sur les besoins les plus pressants est opérée par les institutions des Nations Unies en coopération avec le Ministère irakien de la santé afin d'observer l'état nutritionnel de la population irakienne.

L'autre volet sur lequel porte l'activité d'observation, concerne les articles et matériels médicaux ; la procédure d'observation consiste ici en des visites dans les hôpitaux et dispensaires ainsi que dans les installations médicales et pharmaceutiques où lesdits articles et matériaux sont entreposés.

Par ailleurs, les activités d'observation relatives aux articles et matériels destinés à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement, visent uniquement à contrôler la quantité de l'eau et l'assainissement.

Enfin, en ce qui concerne les matériels et fournitures nécessaires à la remise en état des infrastructures indispensables pour répondre aux besoins humanitaires, les activités d'observation ont pour objet de vérifier que ces matériels et fournitures atteignent bien les destinations fixées par le Plan de distribution et s'ils sont utilisés conformément aux fins

auxquelles ils sont destinés. Il s'agit également de déterminer s'ils sont suffisants pour répondre aux besoins essentiels de la population irakienne. Dans le cadre de ces opérations d'observation<sup>146</sup> effectuées par le personnel des Nations Unies, le gouvernement irakien est consulté et les autorités irakiennes prêtent leurs concours pour faciliter l'accomplissement de ces tâches. Dans l'exercice de ses fonctions, le personnel des Nations Unies jouit d'une totale liberté de circulation (en vertu du paragraphe 16 de la résolution 986 (1995)) et d'accès à la documentation qui lui paraît pertinente.

Une coopération est donc indispensable entre les autorités irakiennes et le personnel des Nations Unies pour assurer le bon fonctionnement de l'application de la résolution 986 (1995). L'ONU et les institutions spécialisées jouissent de la liberté de faire entrer sur le territoire irakien ou d'en faire sortir sans entrave, les fournitures, le matériel et les moyens de transport terrestre exigés par l'application de la résolution 986 (1995). Le gouvernement irakien consent à les autoriser, à importer temporairement ces marchandises en franchise des droits de douane et autres redevances. On se souvient que la présence du personnel des Nations Unies sur le territoire irakien a été l'objet de discordes et l'une des raisons du refus par le gouvernement irakien de la résolution 986 et des résolutions antérieures (706 et 712), considérées comme portant atteinte à sa souveraineté et son intégrité territoriale.

De surcroît, dans l'objectif de faciliter l'application de la résolution 986 (1995), les fonctionnaires de l'ONU qui assument des fonctions liées à la mise en application de cette résolution jouissent de privilèges et immunités. Le même principe est appliqué aux inspecteurs indépendants et aux experts techniques nommés par le Secrétaire général.

Il est intéressant à présent d'analyser sous ses différents aspects le mécanisme institué par la résolution 986 (1995).

---

<sup>146</sup> Lesquelles sont coordonnées par le Département des Affaires humanitaires à New York.

## **CHAPITRE II**

# **ANALYSE DU MECANISME DE LA RÉSOLUTION 986**

La mise en œuvre actuelle du mécanisme prévu par la résolution 986, qui est un procédé novateur en droit international, a subi quelques retards liés essentiellement à la nouveauté et à la complexité du système. Néanmoins, les résultats se sont finalement révélés positifs dans l'ensemble (Section I). L'établissement de cette résolution 986 en droit international est original et inédit dans l'histoire des Nations Unies, car elle institue une nouvelle catégorie de mesures efficaces sur le plan juridique et pratique permettant ainsi de résorber une situation humanitaire grave (Section 2).

### **SECTION 1**

#### **LA MISE EN OEUVRE ACTUELLE DU MECANISME**

Après la présentation de son rapport intérimaire à l'Assemblée générale, le Secrétaire général a indiqué au Conseil de sécurité qu'il notait avec satisfaction que toutes les dispositions avaient été prises pour commencer à appliquer effectivement la résolution 986 (1995). Tandis que la mise en œuvre sur le plan économique et pétrolier s'est déroulée sans trop de heurts (I), des retards ont été enregistrés dans les expéditions de fournitures humanitaires (II).

## **I- SUR LE PLAN ECONOMIQUE ET PETROLIER : DES RESULTATS POSITIFS**

Les Etats du Golfe disposent des réserves pétrolières les plus importantes, dont l'exploitation est la moins coûteuse et la durée prévisible d'exploitation la plus longue ; c'est dire que « l'or noir » du Golfe demeure un enjeu économique et stratégique vital pour le monde et en particulier pour les Etats-Unis (A).

Epuisé par l'embargo et affaibli politiquement par la défection des gendres de Saddam Hussein, l'Irak exporte du pétrole pour la première fois depuis six ans, permettant ainsi son retour sur le marché pétrolier aux conditions fixées par les Nations Unies (B).

### **A- En Irak : des enjeux stratégiques considérables**

Pour la première fois depuis la mise en place, il y a plus de six ans, des sanctions internationales contre l'Irak, les conditions pour la levée partielle de l'embargo sur les exportations pétrolières irakiennes sont enfin réunies. L'Irak est autorisé à réintégrer le marché pétrolier pour vendre pour 2 milliards de dollars de pétrole et de produits pétroliers chaque semestre, en échange de vivres dans le cadre de la résolution 986 « *pétrole contre nourriture* ». Ce montant de 2 milliards a été à l'origine des critiques émises par les autorités irakiennes lors de l'adoption de la résolution 706, puisque l'Irak avait noté « qu'il y a une condition financière, à savoir que les importations irakiennes ne doivent pas dépasser la valeur de 1.6 milliards de dollars, ce qui est bien en deçà des besoins de l'Irak pour financer ses importations »<sup>147</sup>. Le Conseil de sécurité a donc pris en considération cette critique et a augmenté les montants dans le cadre de la résolution 986 passant de 1.6 milliards de dollars pour cent quatre-vingt jours (paragraphe 1 de la résolution 706 (1991)) à 2.6 milliards de dollars pour la même période (paragraphe 1 de la résolution 986 (1995)).

---

<sup>147</sup> S/PV 3004, p. 42.

Cependant, des demandes ont été formulées pour que le volume de pétrole, que l'Irak est autorisé à exporter, soit accru. Le montant de 2 milliards de dollars s'avère insuffisant et selon Tarek Aziz : « il ne resterait pour les Irakiens que 150 millions de dollars par mois ; soit pour une nation de 20 millions d'habitants et en retranchant les 2 millions de Kurdes, 1,5 dollars par personne et par mois pour subvenir aux besoins en médicaments, en nourriture et aux autres produits de base importés. Autant dire rien ! »<sup>148</sup>. En effet, S.E. M. Al Anbari, a souligné que la valeur du brut exporté par l'Irak devait être de 4 milliards de dollars au moins, soit un doublement par rapport à la valeur autorisée de décembre 1996 à juin 1997. Malheureusement, cette position n'a pas été prise en compte, les Américains estimant que « le montant actuel est suffisant pour nourrir la population, bien qu'il soit inférieur au montant d'importation avant la Guerre du Golfe ». Des organismes des Nations Unies notent que des besoins urgents ne sont pas couverts par ces montants et réclament à ce titre des fonds supplémentaires.

Le montant décidé par la résolution 986 peut être modifié puisque le paragraphe 11 de cette résolution, prévoit notamment que le Secrétaire général peut inclure dans ses rapports sur l'application de la formule « *pétrole contre nourriture* », « toute observation qu'il jugerait utile de faire quant à la mesure dans laquelle le niveau des recettes permet de répondre aux besoins humanitaires de l'Irak ».

Les résolutions 1111 (4 juin 1997) et 1143 (4 décembre 1997) qui ont reconduit la formule « *pétrole contre nourriture* » n'ont pas modifié les montants autorisés tout en reprenant cette disposition respectivement dans leur paragraphe 3 et dans leur paragraphe 4.

Cependant, l'ampleur de la catastrophe humanitaire en Irak a fait prendre conscience qu'il fallait élargir le mécanisme actuel et augmenter substantiellement les fonds disponibles<sup>149</sup>. Le Conseil de sécurité a souhaité revoir le niveau des recettes prévu par les résolutions 986 (1995), 1111 (1997) et 1143 (1997). Ainsi, une augmentation des revenus par le biais de la vente d'une plus grande quantité de pétrole passant de

---

<sup>148</sup> T. AZIZ, « Bagdad et les complots », *Politique internationale*, automne 1995, n°69, p. 104.

<sup>149</sup> S/PV 3840 p. 7.

2.6 milliards de dollars à 5.2 milliards de dollars pour la période de cent quatre-vingt jours a été prévu par la résolution 1153 du 20 février 1998. Ainsi, des sommes nettement plus importantes que précédemment ont été prévues pour la remise en état des réseaux électriques et de la distribution de l'eau<sup>150</sup>. Cependant, en dépit de l'urgence de la situation très dégradée, ces achats en équipements lourds ne se concrétiseront pas avant de longs mois.

Ceci étant, les demandes irakiennes ont été modestes puisqu'elles ont seulement pris en considération 4 milliards alors que la résolution 1153 (1998) du Conseil de sécurité en proposait 5,2 milliards. Selon le quotidien *Le Monde* daté du 8-9 mars 1998, « les Irakiens ont peut-être des problèmes d'exportation compte tenu de l'état de l'oléoduc vers la Turquie et du terminal qui débouche sur le Golfe, mais ils n'ont pas de problèmes de production ». En effet, le groupe d'experts des Nations Unies qui s'est rendu en Irak du 12 au 22 mars 1998 avaient indiqué que l'industrie pétrolière irakienne se trouvait dans un état déplorable et avait désespérément besoin de pièces de rechange pour qu'il puisse être satisfait aux dispositions de la résolution 1153 (1998)<sup>151</sup>.

Afin de permettre à l'Irak d'exporter du pétrole ou des produits pétroliers en quantités suffisantes pour que les recettes correspondantes atteignent le montant de 5 milliards 256 millions de dollars des Etats-Unis visé dans la résolution 1153 (1998), le Conseil de sécurité a adopté le 19 juin 1998 à l'unanimité la résolution 1175 (1998) par laquelle convaincu de la nécessité de continuer le programme « *pétrole contre nourriture* », il autorise à titre de mesure provisoire, les Etats à permettre l'exportation vers l'Irak des pièces détachées et du matériel nécessaire à ce pays.

Le pétrole est par excellence une matière première internationale, un « enjeu » dans les relations internationales et, pour Ankara, partenaire

---

<sup>150</sup> Nous pouvons juste souligner que les montants destinés au secteur de l'alimentation, de la nutrition et de la santé sont plus importants ; une part est également prévue pour les fins indiquées au paragraphe 8b) de la résolution 986. Toutefois, des dépenses d'un montant raisonnable au titre du pèlerinage à la Mecque ont été prévues dans cette résolution.

<sup>151</sup> S/1998/330 du 15 avril 1998.

traditionnel de Bagdad, la réouverture de l'économie irakienne constitue une question essentielle. On estime qu'avec 120 milliards de barils de réserves, Bagdad sera avec Ryad et Abu Dhabi, l'un des trois producteurs pétroliers du XXI<sup>ème</sup> siècle<sup>152</sup>.

Afin de mesurer l'ampleur des enjeux stratégiques, il convient de rappeler que le pétrole représente encore 38,5% de l'énergie commerciale consommée dans le monde<sup>153</sup>. Par conséquent, la dépendance du monde occidental développée à l'égard de l'or noir est une donnée géopolitique avec laquelle il faut compter d'autant que dans certains pays, le pétrole consommé est intégralement importé ou presque<sup>154</sup>.

Les réserves de pétrole sont très inégalement réparties dans le monde. Ce phénomène et le fait qu'il s'agisse d'un produit stratégique qui n'a pas de substitut pour certains de ses usages, expliquent que les facteurs politiques interfèrent avec la logique économique.

Dans ces conditions, l'intervention prépondérante des Etats-Unis paraît mieux fondée. A cet égard, la déclaration du président Carter en 1980 est explicite : « toute tentative par une puissance extérieure pour prendre le contrôle dans la région du Golfe Persique serait considérée comme une attaque effectuée contre les intérêts vitaux des Etats-Unis »<sup>155</sup>, cette position a été réaffirmée par les présidents Bush et Clinton.

Cette position a également été soutenue par l'ancien Secrétaire d'Etat américain à la Défense, William Perry, qui va même plus loin en déclarant le 6 décembre 1996 que le Moyen-Orient est une zone stratégique d'une importance primordiale pour les Etats-Unis et que lorsque « les intérêts vitaux (des Etats-Unis) sont menacés, nous devons utiliser la force, ou

---

<sup>152</sup> M. de GRANDI, « Irak : derrière les missiles, les affaires », *Les Echos*, 5 septembre 1996, p. 5.

<sup>153</sup> Cette proportion est même plus élevée dans la plupart des pays industrialisés : 41% aux U.S.A., 42% en France et 56% au Japon.

<sup>154</sup> Cas de la France et du Japon par exemple. D. GALLOIS et P. LEMAITRE « Pétrole, Gaz, les nouveaux enjeux géostratégiques », *Le Monde Economie*, 24 décembre 1996, p. I.

<sup>155</sup> N. Eddine GHOZALI, « Les mesures coercitives non militaires en droit international : blocus, embargos, sanctions économiques », *Relations internationales et stratégiques*, n°24, hiver 1996, p. 88-97.

menacer de l'utiliser pour les défendre ». M. Perry a précisé : « notre intérêt vital dans le Golfe réside dans l'accès du pétrole de la région qui recèle les 2/3 des réserves mondiales ».

C'est pour cette raison, a-t-il ajouté, que « nous ne pouvons pas tolérer l'invasion du Koweït par l'Irak en 1990 ». Le Secrétaire d'Etat américain à la Défense a par ailleurs précisé la politique américaine vis-à-vis de l'Irak et de l'Iran en affirmant que ces deux pays constituent toujours une menace pour les intérêts pétroliers américains ainsi que pour Israël et pour les alliés arabes des Etats-Unis.

Par ailleurs, Salah Al-Mokhtar, le directeur du quotidien *Joumhouriya*, est convaincu que les « Américains visent la maîtrise totale du pétrole du Golfe » ; une manière en effet de contrôler l'Europe et le Japon. Le maintien de l'embargo pétrolier serait ainsi un moyen de pression pour obtenir de l'Irak des concessions pour les compagnies américaines. Les dirigeants de la Corporation de l'Industrialisation Militaire, qui ont une longue pratique des rapports avec la Commission spéciale, sont bien au courant de ce que disent les représentants américains dans les couloirs de l'ONU : « les Etats-Unis ne veulent pas d'un retour de l'Irak sur le marché si cela devrait entraîner une baisse des cours, gênante pour le Koweït et l'Arabie Saoudite »<sup>156</sup>.

Sous couvert d'anonymat, un responsable explique que les Etats-Unis ne négocieront le retour de l'Irak au sein de la communauté internationale que dès lors qu'ils auront l'assurance qu'une partie importante des contrats leur reviendront. L'objectif de la politique Clinton est d'assurer une croissance saine et vigoureuse à l'économie américaine. En réalité, leur principal intérêt est celui d'avoir un prix du baril pas trop cher ; en même temps, les Etats-Unis sont créditeurs des pays du Golfe, notamment de l'Arabie Saoudite à qui ils ont vendu beaucoup d'armements.

De fait, les Etats-Unis font de leur diplomatie un vecteur économique qui se met au service de leurs intérêts dans le Golfe et qui leur assure une place particulière sur la scène politique et pétrolière au Moyen-Orient.

---

<sup>156</sup> N. LEFKIR-LAFITTE et R. LAFITTE, « La mort sans spectacle », *Les cahiers de l'Orient*, 2ème trimestre, 1995, n°38 et *A.F.P.*, 25 août 1994, New York.

Selon le Ministère irakien du pétrole, les réserves pétrolières prouvées de l'Irak sont actuellement de 112 milliards de barils, ce qui le place au second rang mondial après l'Arabie Saoudite. L'Irak représente de ce fait un pays très important sur le plan économique pour le Golfe et en particulier pour les Etats-Unis qui importent près de la moitié du pétrole qu'ils consomment. Ces derniers doivent donc s'assurer que cette région restera une zone d'approvisionnement sûre.

Nous pouvons ajouter également que si en Europe ou en Amérique du Nord, les durées de vie pour extraire du pétrole sont respectivement de 8 à 19 années, elles atteignent 93 ans pour les pays du Golfe. Cette simple donnée résume l'importance stratégique de cette région ; elle explique également les relations très étroites nouées entre le premier producteur mondial, l'Arabie Saoudite et la première puissance économique de la planète <sup>157</sup>, les Etats-Unis.

Le même souci anime également les pays européens, parmi lesquels la France qui occupe une position particulière, non seulement en raison de la position de ses compagnies, mais également en fonction de l'ancienneté de ses liens amicaux avec Bagdad ; Tarek Aziz en donne d'ailleurs acte dans l'interview qu'il a accordé au *Figaro* le 30 septembre 1995. Par conséquent, le retour de l'Irak sur le marché pétrolier provoque une compétition féroce entre les compagnies américaines et les compagnies européennes dans l'objectif de s'arroger le plus grand nombre de contrats dans un marché assoiffé de devises étrangères.

Cependant, au-delà des divisions qui rendent fébrile le Proche-Orient, l'appartenance de l'Irak au monde arabe est un fait incontesté et sa réintégration au sein de ses pays frères devient « une nécessité ». C'est notamment la position de l'Arabie Saoudite, qui considère que le véritable ennemi susceptible de déstabiliser cette aire régionale est l'Iran.

La résolution 986 permet ainsi à l'Irak de briser partiellement son isolement de la communauté internationale depuis la mise en place du

---

<sup>157</sup> D. GALLOIS, P. LEMAITRE. « Pétrole, gaz, les nouveaux enjeux géostratégiques », *Le Monde Economie*, 24 décembre 1996, p. I.

régime des sanctions, en lui donnant la possibilité désormais de vendre à nouveau son pétrole et ses produits pétroliers.

## **B- Le retour de l'Irak sur le marché pétrolier**

Depuis la signature le 20 mai 1996 du mémorandum d'accord autorisant une reprise partielle des exportations pétrolières, l'Irak a oeuvré sur plusieurs fronts pour être prêt à expédier ses premières cargaisons de pétrole dès la mise en place par les Nations Unies, de la procédure qui doit précéder cette reprise. Ainsi à la mi-juin 1996, des efforts avaient été relevés concernant les opérations de réparation des oléoducs irako-turcs. Les droits de transit touchés par la Turquie sont déterminés en fonction des prix et du volume des exportations irakiennes.

L'Irak espérait pouvoir reprendre ses exportations pétrolières au courant du mois de juillet 1996 au plus tôt, car il fallait du temps pour que les Nations Unies aient terminé la mise en place d'une procédure longue et complexe en vue de contrôler et superviser les transactions. Cependant, ce n'est qu'après de longs mois d'attente et de multiples retards, que l'Irak a enfin repris ses exportations pétrolières le 10 décembre 1996 ; ce retour tant attendu a tout de même suscité quelques tensions, du fait de la crainte que l'économie mondiale ne subisse un troisième choc pétrolier. Mais, le ministre irakien du pétrole, Dr Safa Hadi Jawad, a souligné que « notre retour sur le marché ne devrait pas être considéré comme une menace pour quiconque »<sup>158</sup>.

En effet, la stabilité des prix, attendue jusqu'au retour de l'Irak et leur chute éventuelle par la suite, ne se sont pas concrétisées. La réalité est à l'opposé, en partie grâce à un hiver très rigoureux qui a permis un accroissement des besoins. Cette forte demande a favorisé le retour de l'Irak à une période propice. Sa réintégration sur la scène pétrolière a provoqué le déferlement des sociétés étrangères qui affluent à Bagdad afin de signer des contrats. Ce pays ne trouve aucune difficulté à écouler sa

---

<sup>158</sup> Discours de l'ouverture du Séminaire international sur les perspectives des marchés pétroliers et gaziers, 2000-2010, tenu les 11 et 12 Mars à Bagdad, 16 mars 1995.

production car toutes les grandes compagnies internationales sont intéressées à renouer des liens avec Bagdad<sup>159</sup>.

Dans le cadre de sa politique visant à maintenir ses contacts avec ses anciens clients, l'Irak a conclu des accords préliminaires avec eux, en ajoutant que l'O.E.C.P. pourrait trouver facilement des acheteurs pour 3 millions de barils par jour si les exportations n'étaient pas limitées.

De son côté, le Comité des sanctions et les superviseurs désignés pour examiner les contrats pétroliers avaient suspendu, le 23 décembre 1996, l'approbation de nouveaux contrats, de crainte que les volumes déjà contractés ne dépassent le plafond des 2 milliards de dollars autorisés.

Par ailleurs, le président du Comité, M. Tono Eitel, a indiqué que les surveillants avaient imposé une marge d'ajustement de 10% dans tous les contrats signés, en prévision de cet éventuel dépassement.

En vertu du paragraphe 13 de la résolution 986 (1995), toutes les mesures nécessaires avaient été prises pour en assurer l'application effective et le Secrétariat était prêt à la mettre en oeuvre. Elle a été applicable le 10 décembre 1996, et les premières recettes de la vente de pétrole ont été versées le 15 janvier 1997 au « compte Irak » à la B.N.P. Les activités des superviseurs et des inspecteurs se sont déroulées sans heurt. Durant la période de l'examen des contrats, les superviseurs ont fourni au Comité, des informations sur les mécanismes de fixation des prix pour la vente du pétrole.

---

<sup>159</sup> J. SEGUIN, « Bagdad ne peut profiter pleinement de l'assouplissement de l'embargo », *Le Monde Economie*, 7 avril 1998, p. IV. L'engouement des compagnies pétrolières étrangères trouve son origine dans le gisement et dans les faibles moyens financiers dont dispose le pays.

TABLEAUX CONCERNANT LES EXPORTATIONS DE PETROLE ET DE  
PRODUITS PETROLIERS IRAKIENS

<b>Seuils fixés par l'ONU pour la résolution 986 (1995). Phase I.</b>	Deux milliards de dollars par semestre.
Nombre de contrats approuvés pour la période allant du 10 au 24 décembre 1996. (cette période correspond au début du semestre concernant les exportations de pétrole et de produits pétroliers irakiens dans le cadre de la résolution 986).	16 contrats.
Nombre de contrats approuvés au 30 mai 1997. (cette période correspond à la fin du semestre concernant les exportations de pétrole et de produits pétroliers dans le cadre de la résolution 986).	51 contrats.
Total des chargements effectués conformément à la résolution 986.	114 chargements (dont 57 % du pétrole a été acheminé par l'oléoduc Kirkouk-Yumurtalik).
Volume total des exportations pétrolières.	121 millions de barils pour 180 jours (soit une valeur de 2 milliards et 160 millions de barils, redevance de l'oléoduc comprise).

Les superviseurs ont continué à collaborer avec l'O.E.C.P. de l'Irak, lors des opérations de vérification, de l'évolution des prix, des volumes de chargement de pétrole et des destinations. Ces superviseurs présentent au Comité, une fois par semaine, un rapport sur les contrats de vente de pétrole provenant d'Irak qu'ils ont examinés. Ce rapport indique notamment la quantité cumulée et la valeur approximative du pétrole dont l'exportation a été autorisée.

Outre l'exécution des autres tâches qui leur ont été confiées, en application des procédures approuvées par le Comité le 8 août 1996, les superviseurs ont collaboré étroitement avec les inspecteurs indépendants.

Ces derniers ont été déployés afin d'observer les chargements et les transferts de pétrole.

Les superviseurs ont confirmé les lettres de crédit émises pour chacun des chargements, après avoir vérifié qu'elles correspondaient aux conditions énoncées dans les contrats approuvés et après avoir consulté les parties intéressées.

Cependant, au début du mois de juin 1997, l'Irak a décidé d'arrêter ses exportations de pétrole en raison du retard dans le mécanisme d'approbation des contrats ; il a néanmoins repris celles-ci le 20 août 1997<sup>160</sup>. La résolution 1129 du 12 septembre 1997 a été adoptée à la suite des ventes de pétrole qui ont repris plus tard et qui ont eu des conséquences pour les produits humanitaires. Le Conseil de sécurité a décidé par cette résolution, de porter à 120 jours la première période de 90 jours et de limiter la seconde période à 60 jours. Le 13 septembre 1997, trois nouveaux contrats ont été approuvés.

Par ailleurs, la dernière tension en date entre l'Irak et les Nations Unies n'a pas interrompu les grandes manoeuvres commerciales en cours car « le marché est énorme et attirant »<sup>161</sup>. A titre d'exemple, en janvier 1998, Total et Elf ont été autorisés à enlever deux fois plus de pétrole irakien que lors des précédents contrats<sup>162</sup>. Nous pouvons souligner que, selon les tout derniers chiffres dont peut disposer le Ministère de l'économie et des finances à Paris, la part française de marché dans le commerce mondial est de 6% alors qu'elle atteint 17,37 % en Irak<sup>163</sup>. Cet état des choses peut

---

<sup>160</sup> « Irak-O.N.U », *A.F.P.*, 6 août 1997.

<sup>161</sup> G. PARIS, « La crise politique n'interdit pas les grandes manoeuvres commerciales », *Le Monde*, 8-9 mars 1998, p. 3.

<sup>162</sup> Soit respectivement 12,2 et 10,8 millions de barils de pétrole. De plus, quatre compagnies pétrolières russes ont signé de nouveaux contrats sur l'achat de quelque 26 millions de barils de pétrole. D. GALLOIS, « Français, Russes et Américains enlèvent le pétrole irakien », *Le Monde*, 17 janvier 1998, p. 16.

<sup>163</sup> Soit respectivement 12,2 et 10,8 millions de barils de pétrole. De plus, quatre compagnies pétrolières russes ont signé de nouveaux contrats sur l'achat de quelque 26 millions de barils de pétrole. D. GALLOIS, « Français, Russes et Américains enlèvent le pétrole irakien », *Le Monde*, 17 janvier 1998, p. 16.

également être considéré comme un élément de pression sur leur gouvernement en faveur de la normalisation des relations avec l'Irak.

Les inspecteurs indépendants des Nations Unies ont joué un rôle important dans l'application de la résolution 986 (1995) en contrôlant l'exportation de pétrole provenant de l'Irak comme l'exigent les dispositions du paragraphe 6 de la résolution 986. Le 20 mai 1997, un inspecteur indépendant a tenu l'Irak informé des contrôles effectués aux terminaux de chargement de Mina al Bakr et de Ceyhan, à la station de comptage de Zakho. Il a indiqué que ces opérations de contrôle étaient efficaces et se déroulaient sans heurts et que les inspecteurs indépendants bénéficiaient de la pleine coopération des autorités irakiennes et turques. Le Comité a accueilli avec intérêt ces renseignements et a demandé que ces réunions d'information aient lieu régulièrement.

Les exportations pétrolières ont continué à un rythme satisfaisant avec l'adoption de la résolution 1111 (1997). Les dernières recettes des ventes de pétrole effectuées en vertu de la résolution 1111 (1997) ont été déposées le 2 janvier 1998 au compte Irak ouvert par l'ONU.

<b>Seuils fixés par l'ONU pour la résolution 1111 (1997). Phase II.</b>	Deux milliards de dollars par semestre.
Nombre de contrats approuvés au 15 novembre 1997. (cette période correspond au début du semestre concernant les exportations de pétrole et de produits pétroliers irakiens dans le cadre de la résolution 1111).	32 contrats.
Total des chargements effectués conformément à la résolution 1111.	57 chargements (dont 57 % des enlèvements effectués à Ceyhan en Turquie).
Volume total des exportations pétrolières.	125,6 millions de barils pour 180 jours (soit une valeur de 2 milliards et 160 millions de barils, redevance de l'oléoduc comprise).

Par ailleurs, il est intéressant de souligner qu'à chaque reconduction, il faut que les dispositions prises pour la mise en oeuvre de la formule précédente soient elles-mêmes reconduites. Ainsi suite à l'adoption de la résolution 1111, le mémorandum d'accord du 20 mai 1996 a été reconduit le 7 juin 1997 par un échange de lettres entre les Nations Unies et la Mission permanente de l'Irak aux Nations Unies pour une nouvelle période de 180 jours. De même, suite à l'adoption de la résolution 1143 (1997), les dispositions du mémorandum d'accord du 20 mai 1996 ont également été prorogées pour une nouvelle période de 180 jours à compter du 5 décembre 1997.

<b>Seuils fixés par l'ONU pour la résolution 1143 (1997). Phase III</b>	Deux milliards de dollars par semestre.
Nombre de contrats approuvés au 4 juin 1998. (cette période correspond à la fin du semestre concernant les exportations de pétrole et de produits pétroliers irakiens dans le cadre de la résolution 1143).	52 contrats.
Total des chargements effectués conformément à la résolution 1143.	69 chargements (dont 55% des enlèvements effectués à Ceyhan en Turquie).
Volume total des exportations pétrolières.	184,1 millions de barils pour 180 jours (soit le volume le plus élevé depuis le début de l'opération « pétrole contre nourriture »).

En réalité, l'Irak espérait la levée complète des sanctions. Cependant, dans son dernier rapport, la Commission spéciale a rappelé une fois de plus que les autorités irakiennes n'avaient pas été très coopératives.

Si les exportations de pétrole se sont déroulées sans heurts et qu'une excellente coopération a été constatée entre les différentes parties intéressées, il en est différemment sur le plan humanitaire.

## **II- SUR LE PLAN HUMANITAIRE : UN PROCESSUS LENT**

Si dans le cadre des exportations de pétrole, il n'y a pas eu de difficultés particulières dans le déroulement de ces opérations, en revanche, la lenteur du processus a été relevée dans l'arrivée des fournitures humanitaires (A) et des retards ont été enregistrés dans la mise en place du système d'observation des Nations Unies (B).

### **A- L'arrivée des fournitures humanitaires et leur distribution**

Alors que les exportations de pétrole se sont déroulées sans problèmes, des retards ont été enregistrés dans les expéditions de fournitures humanitaires. En effet, bien que le pétrole irakien ait commencé à couler le 7 janvier 1997, les premières recettes provenant de la vente de pétrole et de produits pétroliers ont été versées au « Compte Irak » des Nations Unies le 15 janvier 1997 seulement, plus d'un mois après que la résolution a pris effet. Malheureusement, la population irakienne dans le besoin n'en avait pas encore profité.

Alors que des fonds ont été alloués à la Commission d'indemnisation des Nations Unies et à la Commission spéciale des Nations Unies, ou réservés à d'autres fins, le Comité des sanctions de l'ONU n'a, en janvier 1997, approuvé que deux contrats portant sur l'achat de vivres, dont la population a désespérément besoin, à savoir un contrat de 50 millions de dollars pour du blé australien et un contrat de 21 millions de dollars pour du riz thaïlandais. Des douzaines d'autres contrats n'avaient pas encore reçu l'aval du Comité des sanctions.

On déplore bien évidemment ces retards sur le plan humanitaire, qui ne font qu'accentuer les souffrances des groupes les plus vulnérables de la population.

Il est clair que ces retards techniques sont liés au fait que le mécanisme institué par la résolution 986 (1995) est un système nouveau, inusité jusqu'à présent et qui n'a pas de précédent dans l'histoire des Nations Unies. L'opération mise en place est une entreprise hautement complexe et délicate compte tenu des arrangements définis. En particulier,

le délai qui s'écoule entre les premières livraisons de pétrole et la livraison des denrées alimentaires n'apparaît clairement que maintenant. Ce n'est que le 14 février 1997 que les premières lettres de crédit pour l'achat de fournitures humanitaires ont été émises. Leur traitement par la B.N.P. s'est déroulé sans difficulté majeure. Toutefois, les délais utilisés par les vendeurs pour modifier les lettres de crédits ont, dans certains cas, retardé l'expédition des marchandises<sup>164</sup>. Afin de réduire au maximum les retards d'expédition, un modèle de lettre de crédit a été adressé aux vendeurs éventuels, de manière à ce qu'ils puissent demander des éclaircissements, avant que leurs demandes soient soumises au Comité.

Ce n'est que le 23 janvier 1997 que les premières demandes d'exportation des biens « humanitaires » ont été approuvées par le Secrétariat. Celui-ci examine les demandes de fournitures humanitaires et les inscrit dans l'ordre dans lequel il les reçoit. Conformément aux procédures du Comité, celui-ci en est saisi dès qu'il reçoit la confirmation du contrôleur quant à la disponibilité des fonds. Puisque les contrats portaient sur un montant important, il a fallu que des montants correspondants soient sur le compte, car, conformément aux procédures du Comité, celui-ci ne peut examiner les demandes qui lui sont soumises que si le montant correspondant au contrat est disponible sur le compte. Ensuite, il a fallu un mois, c'est-à-dire jusque fin février pour que l'on charge les produits alimentaires et qu'ils arrivent à Bagdad. Mais en réalité, ce n'est que le 20 mars 1997 que le premier envoi a eu lieu et ce n'est qu'en avril que la première distribution de farine a pu être effectuée, alors que la distribution de rations de riz, d'huile, de lait, de céréales, de savon et de produits de lessive n'a été prévue qu'en mai 1997.

Par ailleurs, nous pouvons signaler qu'en ce qui concerne le traitement et la distribution de la farine, de sérieuses difficultés ont été enregistrées en raison de l'insuffisance des stocks céréaliers et des coupures de courant. Cet état des choses aggravé par l'arrivée tardive des livraisons de blé, a retardé la distribution des vivres d'octobre, qui n'a été achevé que vers le 8 novembre 1997.

---

<sup>164</sup> Ces modifications se justifiaient du point de vue commercial, tandis que d'autres n'étaient pas conformes au mémorandum d'accord conclu le 20 mai 1996.

Dans le secteur de la santé, les livraisons sont souvent partielles et continuent de faire obstacle à l'utilisation efficace des médicaments par les services de santé. De plus, le Ministère de la santé doit procéder à des réparations pour remédier à d'importants problèmes d'infrastructure. En effet, aucune livraison de médicaments ou de matériels hospitaliers, qui font cruellement défaut à Bagdad, n'a été annoncée en avril 1997. Ce retard de quatre mois qui s'est écoulé depuis le 10 décembre 1996, n'avait pas été prévu par les auteurs de la résolution 986 (1995). Les observateurs des Nations Unies indiquent que jusqu'ici les livraisons de médicaments sont inadéquates et irrégulières.

Dans le secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, la première livraison a eu lieu en septembre et au 15 novembre 1997. Ces livraisons portaient sur des produits chimiques pour la purification de l'eau ; les livraisons se sont terminées en mars 1998. Les observateurs ont indiqué que les fournitures qui avaient été distribuées à ce jour avaient été transportées dans de bonnes conditions et livrées aux utilisateurs finals. Néanmoins, les approvisionnements fournis en vertu de la résolution 986 (1995) pour les projets d'épuration de l'eau ne sont pas suffisants vu les besoins de ce secteur<sup>165</sup>.

Malgré l'amélioration générale de l'efficacité du secteur alimentaire, les arrivages restent irréguliers, ce qui implique que certaines denrées manquent ou arrivent en quantité insuffisante ou avec du retard.<sup>166</sup> L'évocation des raisons de l'insuffisance des fournitures humanitaires et

---

<sup>165</sup> Nous pouvons mentionner qu'en ce qui concerne l'électricité, la première livraison a eu lieu le 17 septembre 1997. Concernant l'agriculture, la première livraison a eu lieu en septembre 1997. Au 15 novembre, des marchandises étaient arrivées. Par suite, des retards intervenus dans l'approbation des demandes et du fait des très longs délais de livraison des fournitures agricoles, quelque 60% des articles n'étaient arrivés qu'après la saison d'été et n'ont pas été utilisés avant le mois de mars 1998. Dans le secteur de l'éducation, les premières livraisons n'étaient pas arrivées à temps pour le début de l'année scolaire, en septembre 1997 et ne sont arrivées qu'au cours du premier trimestre 1998.

<sup>166</sup> Depuis le début du programme, les légumes secs et le lait pour bébé sont les denrées les plus touchées par les retards dans les livraisons et par la diminution des quantités distribuées.

le fait que les contrats soient bloqués au Comité des sanctions, ont conduit à des mois de retard et à une déstabilisation de toute la dynamique de la livraison des fournitures de base, y compris les médicaments les plus nécessaires.

Bien que l'application de la résolution 986 ait démarré lentement dans les gouvernorats de Dohouk, Erbil et Souleimaniyeh, les marchandises ont commencé à arriver en plus grande quantité. Depuis avril 1997, grâce à la distribution de denrées alimentaires et à la mise en place d'un programme ciblé d'alimentation complémentaire, l'état nutritionnel déplorable de la population vivant dans cette zone a commencé à s'améliorer. Depuis novembre 1997, les médicaments arrivent régulièrement en quantités croissantes. Malgré ces progrès, la situation humanitaire dans les trois gouvernorats du nord, reste précaire.

Il convient d'accorder une plus grande attention à la réinstallation des personnes déplacées et, plus généralement, les problèmes auxquels l'Irak est confronté ne peuvent être résolus que si des mesures conformes sont prises en matière de distribution d'électricité et d'eau et dans le domaine de l'agriculture.

Malgré l'application des résolutions 986 et 1111, la situation humanitaire dans ce pays continue de se détériorer. Le peuple irakien s'est toujours trouvé confronté à des problèmes graves sur les plans nutritionnel et sanitaire. L'enquête de l'UNICEF effectuée en 1996 dans les 15 provinces, indiquait que 11% des enfants de moins de cinq ans souffraient de malnutrition aiguë ou de dépérissement, 31% de malnutrition chronique entraînant des retards de croissance et 26% d'insuffisance pondérale. Deux autres études de l'état nutritionnel, effectuées en avril et octobre 1997 dans les 15 provinces du pays, indiquaient que l'état général de malnutrition des nourrissons ne s'était pas amélioré. De même, une évaluation effectuée par la FAO et le PAM en juin 1997 à Bagdad et Kerbala a confirmé les taux importants de malnutrition chez les enfants et les adultes.

La ration alimentaire actuelle de 2030 calories est bien loin de répondre aux besoins nutritionnels de la population en Irak. De plus, la lenteur et

l'irrégularité des arrivées des fournitures humanitaires en Irak ont aggravé la situation.

Afin d'améliorer cette situation grave, il a fallu augmenter et enrichir cette ration en valeur énergétique et protéique pour l'ensemble de la population<sup>167</sup>.

De plus, on ne saurait envisager de véritables améliorations de l'état nutritionnel de la population sans améliorations dans les autres secteurs.

Dans le secteur de la santé, les observateurs des Nations Unies ont signalé régulièrement une détérioration exceptionnellement grave de l'infrastructure sanitaire : un taux élevé de mortalité infantile, des conditions de stockage des fournitures médicales médiocres, des systèmes d'évacuation des eaux usées hors service. Une étude effectuée par l'OMS au début du mois de novembre 1997 dans les trois provinces du nord indique que sur 96% des patients sondés auxquels un traitement avait été prescrit, seuls 39% avaient reçu les médicaments prescrits et, pour 28% d'entre eux, ces médicaments n'étaient pas disponibles dans les établissements sanitaires.

Le Secrétaire général Kofi Annan a exprimé ses préoccupations et a décidé, dans son rapport complémentaire du 2 février 1998, d'améliorer le processus d'exécution du programme, les méthodes de travail, le niveau de coopération nécessaire des autorités irakiennes, le rythme peu satisfaisant des arrivées de fournitures humanitaires en Irak ; il a également décidé de remédier aux problèmes que posent les modalités de distribution et la valeur nutritive de la ration alimentaire actuelle, en particulier au regard des besoins des groupes vulnérables.

Cependant, il ne faut pas oublier que ce mécanisme complexe exige l'intervention de divers opérateurs issus de milieux différents auxquels il faut expliquer les règles applicables, le fonctionnement d'une lettre de crédit. Le bon fonctionnement de ce dispositif requiert aussi d'instaurer un climat de confiance et de mettre en place des structures appropriées. En effet, la passation des marchés, le traitement des demandes, l'approbation de ces dernières par le Comité, l'expédition des fournitures humanitaires

---

<sup>167</sup> La majeure partie des fournitures commandées au titre des phases I et II seront livrées avant la fin 1998.

et leur distribution en Irak forment une chaîne complexe d'activités interdépendantes, très sensibles au facteur temps, à laquelle participent le Comité du Conseil de sécurité, le gouvernement irakien et d'autres Etats membres, le Secrétariat de l'ONU, les organismes et programmes concernés ainsi que des firmes. Un tel mécanisme exige que tous les intéressés agissent en étroite coopération et que la coordination entre tous les stades du processus soit assurée afin d'atteindre le plus rapidement possible les objectifs humanitaires fixés par la résolution 986.

Tout ce processus a donc nécessité du temps et de la patience pour s'améliorer et aboutir à un mécanisme constructif. Néanmoins, M. Mahdi Saleh, ministre irakien du commerce, met en cause, dans le quotidien Saoudien *Al Sharq Al Awsat* du 1<sup>er</sup> mars 1997, la lenteur du Comité des sanctions qui avait gelé certains contrats entre l'Irak et des fournisseurs étrangers, en particulier jordaniens, de biens humanitaires alors que ces contrats remplissaient toutes les conditions requises. Les autorités irakiennes ont également accusé les Etats-Unis d'être responsables de ces retards.

Afin de mieux saisir le fonctionnement du mécanisme, il est nécessaire de mentionner les trois possibilités du système d'approbation des contrats :

- La première hypothèse est celle où aucune difficulté particulière n'est à relever dans l'hypothèse de la « non-objection » ;
- Dans l'hypothèse d'une objection d'ordre technique, le contrat est mis « en attente » ;
- Enfin, si l'objection est d'une toute autre nature que d'ordre technique, le contrat est bloqué.

Les deux dernières hypothèses présentent des difficultés, car dès qu'un contrat est « mis en attente » ou « bloqué », les fonds sont inéluctablement suspendus et on est dans l'impossibilité d'examiner d'autres contrats ; la procédure dans son entier est donc bloquée. Cela explique également la lenteur et les multiples retards dans le déroulement du mécanisme. En effet, l'examen des demandes d'exportation de produits humanitaires vers l'Irak est l'une des tâches les plus ardues dont s'acquittent le Comité et

son Secrétariat. Le Comité est préoccupé par la lenteur avec laquelle les contrats sont approuvés, laquelle est due à un certain nombre de facteurs, dont l'insuffisance des fonds initialement disponibles dans le « compte Irak » et les irrégularités que présentent les demandes reçues. Le mécanisme institué par la résolution 986 (1995) est un dispositif lourd, particulièrement en ce qui concerne le système d'approbation des contrats pour l'achat de fournitures humanitaires. Ce système constitue un élément fondamental pour les Etats-Unis, car ils veulent s'assurer que l'accord sera exécuté strictement sans aucune faille permettant au Président Saddam Hussein de profiter des ventes du pétrole.

Les membres du Comité qui ont mis des contrats en attente, ont indiqué que cela était dû essentiellement à ce que les demandes étaient incomplètes ou techniquement incompatibles avec le Plan de distribution approuvé, étant entendu que le gouvernement irakien perd tout contrôle dans le processus de cette opération.

Avec le Secrétariat, le Comité s'efforce de venir à bout de ces difficultés techniques afin d'éviter des retards dans l'approbation des contrats et de faire parvenir rapidement les fournitures humanitaires au peuple irakien. Ainsi, pour libérer les fonds alloués à l'instruction de demandes mises en attente ou bloquées, le Comité a approuvé le 11 avril 1997 une liste prioritaire de certains produits au titre de la résolution 986 (1995) établie avec l'aide du Département des Affaires humanitaires, du Secrétariat et de l'OMS. Il a ensuite examiné en priorité les demandes correspondantes. Des approches souples et novatrices ont été adoptées afin de surmonter les obstacles rencontrés. Sur le fondement du paragraphe 12 de la résolution 986 (1995), le Comité a mis au point des modalités d'application accélérée des arrangements requis par la résolution. Ces mesures contribuent à accélérer le rythme de la livraison des denrées alimentaires, des médicaments et autres fournitures dont la population irakienne a besoin d'urgence. Enfin, le 14 mai 1997, le Comité a adopté de nouveaux points d'accord : le Secrétariat a examiné toutes les demandes présentées au titre de la résolution 986 (1995). Dans le cas d'un contrat mis en attente, les délégations concernées<sup>168</sup> ont dû donner au Secrétariat les

---

<sup>168</sup> L'Etat demandeur et la Mission permanente de l'Irak.

explications nécessaires pour que la question soit réglée dans les meilleurs délais. Les nouvelles mesures ont contribué à accélérer cet examen.

Cependant, au fur et à mesure que la formule « *pétrole contre nourriture* » est utilisée, on assiste à de réels progrès dans le déroulement du processus. Ainsi, on note au 15 mai 1998 que 76% des médicaments et des fournitures médicales de la phase I (Résolution 986) étaient arrivés dans le pays, 25% de ceux de la phase II (Résolution 1111) et 36% concernant la phase III (Résolution 1143). De plus, on constate une réduction sensible relativement au rythme de livraison. En effet, le délai moyen de livraison est d'environ huit mois pour les contrats signés entre janvier et mars 1997. Mais le délai pour les marchandises correspondant aux contrats de la phase II n'était plus que de trois mois et demi pour les fournitures reçues entre janvier et mars 1998.

Afin d'accélérer l'instruction des demandes de fournitures humanitaires à l'Irak, les demandes qui ont été examinées au préalable par les experts du Secrétariat ou qui n'ont pas été instruites faute de ressources suffisantes dans le « compte Irak », sont communiquées à l'avance aux membres du Comité afin qu'ils procèdent à une présélection. Ces demandes sont officiellement examinées, une fois que l'on dispose des fonds nécessaires.

Toutefois, l'absence de fonds suffisants a retardé le déploiement des observateurs et l'achat du matériel nécessaire. Le contrôleur a donc pris des dispositions pour avancer des fonds afin de contribuer à financer les dépenses de démarrage du Département et des organismes des Nations Unies. Plusieurs organismes ont également utilisé leurs fonds propres, pour faire face à ces dépenses<sup>169</sup>.

De surcroît, afin de faciliter la présentation des demandes complètes d'exportation de produits vers l'Irak, en application de la résolution 986 (1995), le Secrétariat a organisé une réunion d'information le 21 mars 1997, à laquelle ont participé plus de 70 représentants des Etats membres, d'organisations internationales, qui visait à les familiariser avec les procédures détaillées d'application de la résolution pour que les demandes et les contrats concernant les produits humanitaires soient convenablement

---

<sup>169</sup> L'UNICEF, par exemple.

établis. Des directives ont également été adressées aux Etats membres et aux organisations internationales sur la manière de remplir les demandes.

On peut juste mentionner quelques chiffres, au 30 mai, 15 novembre 1997 et au 1<sup>er</sup> juin 1998 révélateurs de l'évolution et de l'accélération du rythme :

Au <u>30 mai 1997</u> : 630 demandes reçues par le Secrétariat dont 24 ont été annulées par la suite.	Au <u>15 novembre 1997</u> : 928 demandes reçues par le Secrétariat	Au <u>1er juin 1998</u> : 578 demandes reçues par le Secrétariat dont 11 ont été annulées par la suite.
574 soumises pour examen au Comité. 331 ont été approuvées 191 ont été mises en attente 14 ont été bloquées.	857 soumises pour examen 764 ont été approuvées 30 ont été mises en attente 47 ont été bloquées.	529 soumises pour examen au Comité. 468 ont été approuvées 17 ont été mises en attente 44 pour lesquels la procédure d'approbation tacite était en cours.

Par conséquent, nous constatons clairement que bien que les premiers mois aient été lents, le mécanisme est engagé aujourd'hui dans un processus de dynamisme et de rapidité. Le Comité des sanctions et son personnel ont été compétents et ont effectué un travail satisfaisant bien que la procédure ait été complexe et longue.

Certaines difficultés subsistent toutefois, dans le cas des demandes ayant trait à des secteurs autres que ceux des denrées alimentaires et des médicaments. Il s'agit principalement de la complexité de certains articles concernés, en particulier les pièces de rechange. Les améliorations apportées concernent l'adoption d'un certain nombre de mesures par les membres du Comité pour accélérer leur travail.

De son côté, le Secrétariat a facilité l'échange d'informations entre les parties concernées et a augmenté le pourcentage des demandes qu'approuve le Comité<sup>170</sup>.

Depuis le début du programme, il y a un an, des efforts considérables ont été accomplis pour rendre le programme plus efficace. A cet égard, il est intéressant de noter la récente initiative prise par le Secrétaire général pour créer le Bureau du Programme en Irak et pour lui donner comme tâche de mieux coordonner tous les aspects de ce programme et d'en faciliter la mise en oeuvre<sup>171</sup>.

A présent, il s'agit d'examiner les résultats des activités d'observation entreprises dans tous les secteurs visés par la formule « pétrole contre nourriture ».

## **B- Le système d'observation des Nations Unies pour une distribution équitable**

Des informations préoccupantes ont fait état de retards dans la mise en place du système d'observation des Nations Unies ; plus précisément, l'ONU a pris du retard dans le recrutement du personnel et certains aspects techniques<sup>172</sup> n'étaient pas réglés avec le gouvernement irakien. Celui-ci s'est efforcé également de limiter l'efficacité du système d'observation en refusant le déploiement d'observateurs<sup>173</sup> dans des sous-stations installées partout dans le pays et en exigeant que ces observateurs demandent des autorisations pour voyager dans le pays. Ceci a limité leur liberté de mouvement et est contraire au paragraphe 16 de la résolution 986 (1995).

---

<sup>170</sup> Au 15 novembre, 746 lettres de crédit ayant trait à l'exportation de fournitures humanitaires avaient été approuvées conformément à la résolution 986 (1995) et 54 lettres de crédit l'ont été conformément à la résolution 1111 (1997).

<sup>171</sup> Le Bureau joue un rôle de catalyseur en s'inspirant de l'expérience acquise dans le cadre de l'application des phases I et II (c'est-à-dire de la première et de la seconde période de 180 jours) et en faisant progresser le programme.

<sup>172</sup> Un problème de communication, par exemple.

<sup>173</sup> Au 3 mars 1997, 32 inspecteurs indépendants avaient été déployés afin de confirmer l'arrivée des biens autorisés aux points d'entrées convenus : 10 étaient en poste à Um Qasr, 11 à Zakho à la frontière turque et 11 à Trébil à la frontière jordanienne.

En outre, le gouvernement irakien aurait insisté pour que les observateurs utilisent des systèmes de communication onéreux et peu sûrs, alors qu'ils doivent pouvoir compter sur la sécurité de l'information pour mener à bien leur mission.

Cependant, il était clair que les parties responsables devaient précipiter et faciliter l'application effective de la résolution 986 (1995) « *pétrole contre nourriture* » en évitant toute entrave susceptible de retarder sa mise en oeuvre. La situation de la population irakienne qui souffre depuis longtemps et qui se trouve dans des besoins pressants devrait faire prendre conscience aux leaders de la nécessité urgente d'activer le processus.

L'objectif du système d'observation, et en fait de la formule « *pétrole contre nourriture* » dans son ensemble, consiste à faciliter la fourniture immédiate sur une base non discriminatoire de denrées alimentaires et de médicaments à ceux qui sont dans le besoin<sup>174</sup>.

L'Irak est tenu par le droit international de faciliter le mécanisme. Il a dû régler immédiatement avec l'ONU tous les délais techniques en suspens, qui pouvaient empêcher un véritable contrôle efficace du caractère équitable de la distribution.

Dans le secteur de l'alimentation, une vérification rigoureuse a été effectuée dans tous les aspects des distributions de vivres comme suite à la résolution 986 (1995). La lenteur du rythme initial des arrivages permettait des activités intensives d'observation.

En outre, afin d'assurer l'efficacité de la résolution 986 (1995), il a fallu impérativement que les observateurs des Nations Unies puissent se déplacer librement et sans entrave dans le pays. En vertu du paragraphe 16 de la résolution 986 (1995) et du paragraphe 44 du mémorandum d'accord (1996), les autorités irakiennes doivent coopérer et accorder aux observateurs toutes les facilités requises, notamment dans le cadre des informations, car celles-ci facilitent leurs tâches, pour qu'ils soient à même de mieux suivre le cheminement des livraisons qu'autorise la

---

<sup>174</sup> Le dispositif d'observation ainsi mis en place permet désormais de localiser les pièces, de vérifier et d'enregistrer les stocks et d'évaluer l'impact des programmes.

résolution 986 (1995), ce qui permet de rendre compte plus facilement si les fournitures humanitaires sont suffisantes et équitablement distribuées. Ainsi, en avril 1997, il semblait que les discussions sur la présence des surveillants des Nations Unies aient permis de progresser, les autorités irakiennes leur ayant finalement donné la possibilité d'utiliser l'aéroport de Bagdad (plutôt que de traverser la Jordanie) et d'utiliser des téléphones cellulaires et des radios dans le cadre de leur travail de supervision de la distribution des biens humanitaires.

Hormis les systèmes que les organismes des Nations Unies ont mis au point pour suivre le cheminement des apports, c'est l'activité d'observation dans son ensemble qui a été améliorée.

En effet, afin de faciliter le travail de toutes les composantes du Programme d'observation, un système unifié a été conçu permettant de connaître, dès qu'on en a besoin, ce qu'il en est de n'importe quelle livraison et où elle se trouve. Des paramètres ont été également établis afin de déterminer si les livraisons sont utiles, suffisantes et équitablement distribuées.

En plus de l'attitude des autorités irakiennes de ne pas faciliter les tâches des observateurs, une principale entrave au déploiement des observateurs des Nations Unies est d'ordre financier.

Les organismes appelés à intervenir dans l'application de la résolution 986 (1995) ont pris toute une série de dispositions, pour se préparer à surveiller la distribution des fournitures importées conformément à la résolution et destinées au centre et au sud de l'Irak<sup>175</sup>.

---

<sup>175</sup> Par conséquent, le PAM est chargé d'observer l'entreposage et la distribution des denrées alimentaires et il a établi un système permettant d'en suivre l'acheminement et la distribution. Il observe les changements dans la situation alimentaire globale des ménages en tenant compte des denrées fournies par la FAO. Celle-ci est, par ailleurs, chargée de surveiller la distribution des importations agricoles, notamment des produits phytosanitaires et du matériel agricole.

L'UNICEF surveille et évalue la distribution des livraisons axées sur l'approvisionnement en eau, l'assainissement et la surveillance de la nutrition. Il a adopté un système informatisé, pour suivre chacune des usines de traitement de l'eau et d'épuration des eaux usées qui doivent être surveillées.

De son côté, l'UNESCO est chargée de surveiller la distribution des livraisons destinées à l'enseignement et elle travaille avec l'UNICEF dans ce domaine.

Bien qu'une amélioration des droits à l'alimentation et à la santé ait été visible, il n'y a pas eu d'amélioration fondamentale de la situation des droits de l'homme en Irak, souligne le rapporteur spécial M. Max Van Der Stoel, le 21 février 1997.

De plus, « l'approvisionnement du pays en produits alimentaires, sous contrôle des Nations Unies, n'aura de l'avis des experts, qu'un effet limité et ne suffira pas à lui seul pour réduire le poids du marché noir. Au contraire, il risque de donner plus d'importance à un secteur informel, devenu depuis 1990, le domaine économique florissant en Irak »<sup>176</sup>.

Un tel mécanisme va avoir des répercussions sur le choix de la base juridique retenue pour instituer cette formule. C'est là une des originalités de la formule « *pétrole contre nourriture* ».

---

Enfin, le PNUD surveille la distribution et l'usage du matériel de production et de transport de l'électricité.

Une amélioration a également été visible dans les trois provinces septentrionales. La FAO a mis en place un système d'observation dans le cadre duquel des contrôles ponctuels sont effectués conjointement avec les collectivités locales.

Par ailleurs, le PAM a pris les mesures nécessaires pour assurer l'efficacité des mécanismes de distribution de vivres. En collaboration avec l'OMS, le PAM et l'UNESCO, l'UNICEF est chargé de toute une série d'activités dans les secteurs de la santé, de la nutrition, de l'éducation, de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement.

De plus, des cartes de risque ont été conçues pour définir les zones prioritaires où se posent les problèmes les plus graves.

<sup>176</sup> A. LEBLOND, « Irak : le navire prend-il l'eau ? », *Arabies*, avril 1997, n°124, pp. 19-24.

## SECTION 2

### UN MECANISME JURIDIQUEMENT INEDIT

L'avènement de la résolution 986 « *pétrole contre nourriture* » constitue un mécanisme sans précédent dans l'histoire des Nations Unies. Cette résolution innove en droit international car bien que son contenu soit imposé unilatéralement (I), sa mise en œuvre nécessite une coopération des autorités irakiennes (II).

#### I- UN CONTENU IMPOSE UNILATERALEMENT

Après avoir analysé le fondement juridique de la résolution de 986 (A), il sera intéressant de rappeler les différentes conditions prévues dans la résolution, qui s'avèrent contraignantes et qui instituent un contrôle rigoureux dans le cadre de ce mécanisme (B).

##### A- Le fondement juridique de la résolution 986

En adoptant la résolution 986 (1995) en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité a décidé d'une action humanitaire dans un pays réduit à une situation précaire, par le maintien de l'embargo ; celui-ci consistait à priver l'Irak des moyens matériels de la récidive, c'est-à-dire à le désarmer.

Si la compétence de principe du Conseil ne semble pas faire de doute et procède du Chapitre VII, on ne saurait toutefois ramener ou réduire son action à des articles de ce chapitre. A l'exception des résolutions 660 (2 août 1990), 661 (6 août 1990), 669 (24 septembre 1990) et 670 (25 septembre 1990) qui se réfèrent spécifiquement aux articles 39, 40, 48, 50 et 51, le Conseil s'appuie de façon générale et répétée sur le Chapitre VII sans chercher une base cédulaire pour son action. On sait que c'est là sa pratique habituelle. Au fond, le Chapitre VII lui sert davantage à affirmer

le caractère décisionnel et coercitif des mesures qu'il adopte, qu'à justifier leur contenu précis.

Cependant, si on veut procéder à une qualification correcte de la résolution, il convient de déterminer s'il s'agit d'une décision ou d'une recommandation. Pour ce faire, il faut se référer à la position adoptée par la C.I.J dans son avis consultatif du 21 juin 1971<sup>177</sup>, selon laquelle il faut soigneusement analyser le libellé d'une résolution du Conseil de sécurité avant de pouvoir conclure à son effet obligatoire.

Il ne suffit pas que celle-ci s'inscrive dans le cadre du chapitre VII pour affirmer le caractère décisionnel de la résolution. En effet au terme de l'article 39 qui ouvre le Chapitre VII, le Conseil de sécurité est habilité à prendre sur cette base aussi bien des recommandations que des décisions. Par conséquent on ne peut se baser uniquement sur le Chapitre VII pour conclure au caractère obligatoire de la résolution ; il est préférable d'analyser chaque disposition pour en déduire la portée réelle.

En l'espèce il ressort de la résolution que le Conseil de sécurité a entendu prendre une décision. Tous les paragraphes qui constituent la formule « *pétrole contre nourriture* » emploient le verbe « décide » à l'exception des deux premiers paragraphes qui eux « autorisent » la dérogation à l'embargo pour permettre à l'Irak d'exporter du pétrole. Néanmoins, ce verbe sous-tend l'idée de décision ayant un effet obligatoire. Le paragraphe 17 utilise quant à lui le terme « exige », qui s'inscrit dans la même logique à un degré d'intensité plus fort.

Dans le cadre du Chapitre VII de la Charte, on sait que le Conseil de sécurité, organe politique, est chargé « de maintenir ou de rétablir la paix et la sécurité internationales », au nom des Nations Unies (article 24 de la Charte). Mais dans le cas qui nous occupe, il n'est pas facile de cerner si ce qui crée une menace contre la paix, est la situation existante ou sa prolongation. Ceci étant, on observe que la finalité des mesures engagées contre l'Irak au titre du chapitre VII de la Charte, ne sont plus appliquées « pour condamner l'agression irakienne », mais pour obtenir le

---

<sup>177</sup> « Les conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest Africain), nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité ».

respect des différentes mesures qui ont été imposées à ce pays par les résolutions antérieures du Conseil de sécurité ; il s'agit de contraindre l'Irak à respecter ses obligations, principalement celles relatives au désarmement.

La résolution 986 (1995) comme les résolutions 706 et 712 (1991) constitue une dérogation à l'embargo général imposé à l'Irak depuis plus de six ans, il était donc logique d'inscrire celle-ci dans le cadre des actions coercitives du Chapitre VII de la Charte.

Il s'agit d'un phénomène de prolongement dans le temps de la qualification initiale opérée par la résolution 687 (1991) ; le préambule de la résolution 986 dans son premier alinéa rappelle d'ailleurs les résolutions antérieures pertinentes.

De fait, la résolution 986 (1995) dont l'analyse du contenu exprime bien qu'elle constitue une décision obligatoire, a une valeur contraignante. Par conséquent, tous les Etats membres sont tenus d'exécuter cette résolution conformément à l'article 25 de la Charte.

Néanmoins, l'intervention des Nations Unies conformément au Chapitre VII révèle une contradiction entre la finalité humanitaire telle qu'elle s'exprime dans la résolution 986 et la répression disciplinaire qui atteint la population irakienne dans ses intérêts essentiels. En effet, lors de l'adoption des résolutions 706 et 712, des critiques ont été émises par le Gouvernement irakien et quelques Etats, notamment le Yémen, qui dénoncèrent une intervention dans les affaires intérieures de l'Irak.

En 1995, pour atténuer ces critiques, on assiste à l'introduction d'une disposition garantissant le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Irak<sup>178</sup>. Ainsi en ce qui concerne l'organisation sur place de la fourniture de l'aide humanitaire, celle-ci doit être régie par un accord. Ce dernier est également nécessaire lorsqu'il s'agit du personnel

---

<sup>178</sup> Le préambule indique : « Réaffirmant l'attachement de tous les Etats membres à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Irak », et au §8 situé en fin de résolution : « Déclare également qu'aucune disposition de la présente résolution ne saurait être interprétée comme portant atteinte à la souveraineté ou à l'intégrité territoriale de l'Irak ».

envoyé sur place pour contrôler les exportations de pétrole afin de respecter le principe du consentement de l'Etat.

En outre, le Conseil de sécurité impose des conditions contraignantes à l'Irak dans la résolution 986 ; cependant cette résolution, qui constitue une décision au sens du Chapitre VII, est en même temps permissive puisque dans ses dispositions le Conseil de sécurité « autorise » une nouvelle dérogation à l'embargo, s'agissant des exportations irakiennes de pétrole. Cette interprétation a constamment été confirmée par le Secrétaire général qui notait notamment que les résolutions 706 et 712 constituaient une « offre » faite par le Conseil de sécurité « d'exporter une quantité limitée de pétrole »<sup>179</sup>. Ceci étant, l'Irak a toujours refusé le système de « *pétrole contre nourriture* » prévu dans les résolutions 706 et 712 puisque « les conditions imposées consistaient à le mettre sous une véritable tutelle internationale »<sup>180</sup>.

Le consentement de l'Irak conditionne l'application de la résolution 986. Il est donc légitime de s'interroger sur le fait de savoir si ce consentement ne transforme pas un acte unilatéral en instrument contractuel, reposant sur un accord de volonté.

Si l'on retient cette conception extensive des effets du consentement irakien, on pourra analyser la résolution 986 comme un élément d'un processus conventionnel dans son utilisation qui suppose l'accord de l'Irak. Cependant cette résolution a été unilatéralement élaborée et imposée à l'Irak de la même manière qu'un « diktat » de telle sorte que, si le Conseil de sécurité constate une violation de la résolution 986, la responsabilité de l'Irak pourra être engagée<sup>181</sup>.

Le Conseil de sécurité impose à l'Irak en dehors de son consentement, un certain nombre d'obligations qu'il n'a pu négocier. En effet, le Chef de la délégation irakienne auprès de l'UNESCO, S.E.M. Al Anbari a été entendu comme un « accusé », invité à présenter la cause de sa défense. Il ne pouvait rien concéder ou convenir ; la dimension

---

<sup>179</sup> S/1994/566 du 13 mai 1994, p. 1.

<sup>180</sup> S/PV 3004 du 15 août 1991, pp. 27-46.

<sup>181</sup> Cette question s'est déjà posée avec la résolution 687 (1991).

afflictive s'inscrit donc dans le dispositif de la résolution 986 (1995). Dans le cadre de la résolution 986, le Conseil de sécurité « exige » ou « décide » ; les conditions contraignantes ont été imposées à l'Irak sans la moindre négociation : l'Irak n'avait que la liberté d'accepter ou de refuser l'application de la résolution 986.

Le Conseil de sécurité se contente d'énumérer les obligations qui naissent pour l'Irak mis en cause pour des actes qui lui sont imputables et qui doit en supporter les lourdes conséquences. Le Conseil de sécurité, lourdement appuyé par les Etats-Unis, a refusé toute concession au gouvernement irakien ; c'est pourquoi, ces obligations prennent le caractère de véritables injonctions.

La nature unilatérale de la résolution 986, modifiable ou révoquant en tout ou en partie par le Conseil et à sa discrétion, est bien établie.

En outre, les effets du consentement de l'Irak emportent acquiescement de celui-ci à la validité de la résolution, dans son principe comme dans son contenu. Son consentement produit donc un effet d'estoppel et lui interdit de la remettre ultérieurement en cause, en bloc ou en détail. Son consentement conditionne la mise en œuvre pratique de la résolution 986 qui, sur beaucoup de points, suppose la coopération de l'Irak.

Enfin puisqu'il s'agit d'un acte unilatéral qui n'est imputable qu'à lui seul, le Conseil est maître de son interprétation et l'Irak ne peut, là non plus, reprendre en détail ce qu'il a préalablement accepté en général. La compétence unilatérale du principe du Conseil est également reconnue.

Même si les résolutions 706 et 712 (1991) comportaient un paragraphe similaire à celui du paragraphe 13 de la résolution 986 (1995), elles entraient en vigueur immédiatement après leur adoption et devenaient applicables pour l'Irak sans son consentement ; il est spécifié dans la résolution 706 (1991) que les Etats doivent seulement « coopérer pleinement à la mise en œuvre de la résolution ». La résolution 986 (1995) instaure un mécanisme plus souple en subordonnant l'application de la résolution à la coopération des autorités irakiennes.

Cette nouvelle donnée constitue un précédent en droit international, il s'agit pour le Secrétaire général de l'ONU de définir de nouveaux modes

opératoires adaptés à ses « nouvelles ambitions ». Il s'agit d'un cadre juridique et politique propre au cas d'espèce.

Ainsi le Secrétaire général ne s'interdit plus aujourd'hui, certaines initiatives inédites et ne capitule plus aussi aisément face à la mauvaise volonté des protagonistes.

Par conséquent, la contradiction qui se manifestait entre une résolution à vocation humanitaire au milieu d'un mécanisme de sanctions rigide, a été tempéré par le paragraphe 13 de la résolution 986 (1995) qui autorise le Secrétaire général à « prendre tous les arrangements nécessaires et tous les accords pour assurer l'application effective de la résolution 986 (1995) ».

Le Secrétaire général a alors effectué une interprétation large du concept « tous les accords » en subordonnant l'application de la résolution 986 (1995) au consentement de l'Irak contenu dans un mémorandum d'accord conclu le 20 mai 1996 entre les autorités irakiennes et le Secrétaire général.

En dépit du caractère coercitif et unilatéral de son action, le Conseil a laissé une liberté d'action au Secrétaire général au paragraphe 13 de la résolution 986 ; il s'agit donc d'une solution négociée uniquement pour l'utilisation du mécanisme et non pas pour le contenu des dispositions.

## **B- Des conditions contraignantes**

Initialement conçu comme un moyen de pression, l'embargo décrété contre l'Irak est néanmoins maintenu après l'évacuation du territoire occupé. De ce fait, la dérogation à l'embargo, consacrée par la résolution 986 (1995), va donc imposer des conditions contraignantes que les autorités irakiennes n'ont pas été à même de négocier ; ces conditions ont été décidées par le Conseil de sécurité et possèdent donc une force obligatoire. Un diplomate américain, sous couvert d'anonymat précise : « il faut qu'il soit clair que Bagdad a accepté tout ce qu'on lui a imposé et n'est pas un vainqueur ». Par conséquent, l'analyse du contenu de la résolution 986 s'apparente à un contrat d'adhésion où le contenu du

contrat a été fixé à l'avance ; le domaine de discussion est relativement faible, voire nul.

Cette technique qui tend à limiter le consentement de l'une des parties en lui imposant le contenu de la convention (pas sa mise en oeuvre) rappelle la pratique du Traité de paix qui, bien que respectant la forme conventionnelle, n'en est pas moins imposé ; mais nous retrouvons également cette pratique au sein du Chapitre VII avec la résolution 687 (1991). Bien que celle-ci ait requis l'acceptation irakienne, cette acceptation a néanmoins repris le contenu de cette décision sans pouvoir la modifier.

Les dispositions imposées par la résolution 986 vont être à l'origine des autres dispositions sur lesquelles l'Irak ne va avoir aucune maîtrise. Il s'agit des procédures permettant au « Comité 661 » de s'acquitter des tâches que lui confie la résolution 986, notamment le paragraphe 12 de la résolution 986 qui prie « le Comité créé par la résolution 661 (1990) de mettre au point, en étroite coordination avec le Secrétaire général, les modalités d'application accélérée des arrangements prévus aux paragraphes 1, 2, 6, 8, 9 et 10 ». Il appartient donc au Comité d'élaborer sans l'aide de l'Irak ces procédures. Après les avoir établies, il les a communiquées au Conseil de sécurité le 8 août 1996 pour que les tâches qui lui étaient confiées soient applicables. Par ailleurs, ces procédures s'apparentent à un acte unilatéral et permettent donc au Comité de moduler unilatéralement l'intensité des contrôles prévus par la résolution 986. Ce troisième fondement juridique de la formule « *pétrole contre nourriture* » a lui aussi reçu l'aval de l'Irak.

L'Irak a, en l'espèce, accepté cette résolution et ne peut donc en contester le contenu ; de plus les conditions contraignantes imposées à l'Irak dans la résolution 986 sont légitimées par le fait que le Conseil de sécurité a agit dans le cadre du Chapitre VII de la Charte. A cet égard, l'ancien Secrétaire général Boutros Ghali a précisé « que la souveraineté absolue et exclusive n'est plus de mise ».

Ainsi, il est intéressant de rappeler les conditions contraignantes que l'Irak s'est vu imposer. En premier lieu, on peut considérer que le contrôle du Comité des sanctions, donc des Etats membres, sur les

richesses pétrolières de l'Irak, constitue plus qu'une limitation de la souveraineté économique, « une véritable tutelle économique », qui rappelle les solutions adoptées dans le passé pour les dommages de guerre.

En droit international, il n'est pas d'indépendance sans la maîtrise de l'activité économique ; le droit international insiste sur le droit des Etats de contrôler l'ensemble des activités économiques sur leur territoire. En effet, la notion de « souveraineté économique » est fondamentale ; ainsi, on peut considérer que la présence de pays étrangers sur le territoire irakien pour contrôler ce qui relève exclusivement de la compétence de l'Irak, constitue une condition contraignante qui déroge au principe de l'égalité souveraine des Etats.

De plus, les restrictions, concernant également l'obligation d'exporter la majeure partie de son pétrole, via la Turquie, au lieu du terminal de Mina al Bakr, « ne sont pas justifiées et justifiables » selon le périodique *Pétroles et Gaz Arabes*, et s'avèrent contraire au principe selon lequel chaque Etat détermine librement la voie par laquelle il exporte son pétrole et ses produits pétroliers.

En outre la résolution 986 retire à l'Irak son droit naturel en tant qu'Etat souverain et indépendant, de disposer de ses finances et de ses ressources au service des intérêts du peuple irakien et de lui assurer ses besoins essentiels conformément au droit international, car le Secrétaire général des Nations Unies et la B.N.P. remplacent le gouvernement irakien dans ses fonctions.

Une autre disposition de la résolution 986 qui a constitué le point d'achoppement majeur des négociations et qui a provoqué principalement le refus des résolutions 706 et 712 (1991) par les autorités irakiennes ainsi que le retard dans l'application de la résolution 986, a été celle relative au prélèvement obligatoire par les Nations Unies de 130 à 150 millions de dollars tous les trois mois au bénéfice de la population kurde au nord. Cette disposition constitue une atteinte grave à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Irak ; en effet, cela revenait à dire que la part des revenus pétroliers réservés au Kurdistan échapperait au contrôle de Bagdad et que cette partie de l'Irak serait traitée comme une entité à part.

S.E M. Al Anbari parle à ce titre de « pétrole contre tutelle ». Bagdad demande que le gouvernorat kurde soit « traité comme le reste du pays », « c'est une question de souveraineté »<sup>182</sup>, a expliqué S.E M. Al Anbari. Il ajoute que la formule est présentée à l'opinion publique comme « *pétrole contre nourriture* », mais, si les provinces kurdes sont traitées différemment, la formule devient « *pétrole contre partition de l'Irak* »<sup>183</sup>. Cette question avait déjà justifié en 1993 l'abandon par l'Irak des négociations relatives à la mise en oeuvre des résolutions 706 et 712 de 1991 car l'Irak voulait éviter à tout prix d'entériner la division du pays. De même, le fait de contrôler la distribution équitable des rations alimentaires porte atteinte au principe de non intervention dans les affaires intérieures de l'Irak du fait de la présence des observateurs internationaux.

A cet égard, à l'issue d'une réunion le 8 août 1995 à Téhéran, les ministres des affaires étrangères de la Syrie, de l'Iran et de la Turquie, ont vivement condamné « toute ingérence étrangère » en Irak. Selon l'ancien ministre iranien des affaires étrangères, M. Velayati, des puissances « étrangères » visent à démembrer l'Irak ; il précise que son pays, la Turquie, et la Syrie s'opposent fermement à ces « sombres desseins et entendent défendre la souveraineté de l'Irak et l'intégrité de son territoire »<sup>184</sup>. En effet, Ankara, Téhéran, Bagdad ou Damas réaffirment leur hostilité à un Kurdistan réellement autonome et indépendant<sup>185</sup>. Cependant, le devoir de non-intervention n'est pas remis en cause lorsqu'il s'agit de nourrir tout un peuple qui a été victime des pires exactions de la part du gouvernement irakien.

Enfin le contrôle rigoureux qui encadre les opérations de vente de pétrole et d'achat humanitaire instaure une surveillance accrue, qui porte atteinte à de nombreuses règles du commerce international.

---

<sup>182</sup> Entretien avec S.E.M. Al ANBARI, UNESCO, Paris, avril 1997.

<sup>183</sup> *Ibid.*

<sup>184</sup> N. SARKIS, *Pétroles et Gaz Arabes*, 16 septembre 1995.

<sup>185</sup> A. CHENAL, « Le destin de l'Irak en suspens », *L'année stratégique 1994*, Dunod, p. 112.

Pour toutes ces raisons, le Secrétaire général des Nations Unies a jugé indispensable de recueillir le consentement de l'Irak afin d'obtenir le maximum de garanties préalables pour assurer l'application des décisions du Conseil de sécurité.

## II- UNE MISE EN ŒUVRE QUI NECESSITE UNE COOPERATION DE L'IRAK

Le mémorandum d'accord a été négocié entre l'Irak et le Secrétaire général de l'ONU ; il comporte 59 articles qui ont été approuvés par les autorités irakiennes. Il représente un progrès important dans la prise des arrangements nécessaires aux termes de la résolution 986 (1995) pour lui donner pleinement effet. L'originalité de ce mécanisme établit une construction juridique atypique en droit international (A) qui est essentiellement liée au rôle actif du Secrétaire général (B).

### A- Une construction juridique atypique

La spécificité et l'innovation de la résolution 986 (1995) au regard des résolutions antérieures (résolutions 706 et 712) et de toutes les résolutions du Conseil de sécurité, se traduit par l'établissement d'un mécanisme novateur : le mémorandum d'accord. Celui-ci est placé sous le commandement du Secrétaire général, agissant sur mandat du Conseil de sécurité.<sup>186</sup> De plus, le mémorandum d'accord régissant la mise en oeuvre sur le territoire irakien de la formule « *pétrole contre nourriture* », dispose dans son article 50 « qu'une fois signé, le présent mémorandum entrera en vigueur le jour où prendront effet les paragraphes 1 et 2 de la résolution ; il restera en vigueur jusqu'à l'expiration du délai de 180 jours visé au paragraphe 3 de la résolution ». Il a été conclu et signé le 20 mai 1996 entre le Secrétaire général et l'Irak.

Tout comme la résolution 986, le mémorandum du 20 mai 1996 dispose dans son article 4 que « l'arrangement prévu dans le présent mémorandum

---

<sup>186</sup> Entretien avec M. COUNTRYMAN à l'ONU, New York, avril 1997.

est une mesure de caractère exceptionnel et provisoire » et se réfère dans son article 50 aux délais fixés par la résolution. Il s'agit donc d'un mécanisme souple dans sa mise en oeuvre qui ne peut fonctionner que durant des périodes déterminées et relativement courtes, ce qui permet le cas échéant d'en corriger les éventuels défauts.

La signature du mémorandum revêt une importance significative et traduit un véritable changement dans la politique de l'Irak qui pour la première fois, manifeste son consentement en toute liberté ; en effet, la résolution 986 (1995) n'a jamais été signée par l'Irak. Celui-ci la refusait car la résolution comportait trop de restrictions à sa souveraineté. En vertu du paragraphe 13 de la résolution 986 (1995), le Secrétaire général conclut à une nécessaire coopération des autorités irakiennes indispensable à la mise en oeuvre de la résolution 986 (1995). Dans sa lettre datée du 1<sup>er</sup> juin 1995, le Secrétaire général de l'époque, M. Boutros Ghali souligne qu'une collaboration avec le gouvernement irakien s'imposait. C'est pourquoi, il considérait approprié de différer l'établissement du rapport qu'il était tenu de présenter en vertu du paragraphe 13 de la résolution 986 (1995) en attendant que les pourparlers avec l'Irak aient progressé. Cette précision est importante car elle montre la nécessité de conclure un accord sur les modalités pratiques d'application du mécanisme prévu par la résolution. Ensuite, elle conditionne l'entrée en vigueur de la décision d'autoriser une dérogation aux sanctions, à la conclusion d'un accord entre l'Irak et l'ONU.

Dans ces conditions, l'application de la résolution 986 (1995) est subordonnée, *in fine*, à la coopération du gouvernement irakien. Il s'agit bien d'une interprétation dans la mesure où la résolution 986 (1995) ne disposait pas expressément qu'un tel accord était nécessaire. Pourtant, la position du Secrétaire général a été constante depuis 1991 et il chercha, tant pour le mécanisme des résolutions 706 et 712 que pour celui de la résolution 986, à obtenir le consentement de l'Irak concernant la mise en oeuvre de la formule « *pétrole contre nourriture* ». Les négociations qui avaient eu lieu de 1991 à 1993 sur la conclusion d'un mémorandum d'accord échouèrent, l'Irak invoquant que le mécanisme prévu portait atteinte à sa souveraineté et qu'ayant satisfait à toutes les obligations

mises à sa charge dans la résolution 687, les sanctions devraient être levées. Ce refus irakien a été levé avec la résolution 986.

Selon la délégation américaine, le consentement qui figurait dans le mémorandum d'accord, constitue, un acte informel qui n'est pas un acte juridiquement contraignant, et n'a aucune valeur. Il contient simplement les règles d'application de la résolution 986 (1995) ; mais la délégation américaine considère qu'il est fondamental d'accorder plus d'importance à la résolution 986 (1995) qui elle, a été adoptée conformément au Chapitre VII, dans l'esprit des sanctions.

A l'inverse, cet accord représente, pour la délégation irakienne, l'accord le plus important car il ne s'agit pas seulement de lui imposer uniquement des conditions contraignantes, on demande en outre sa coopération, on subordonne la mise en oeuvre de la résolution 986 (1995) à son consentement<sup>187</sup>.

Cet état des choses confirme et renforce l'idée de dualité qui se manifeste jusqu'à l'interprétation même de ces deux instruments juridiques.

En fait, on est en présence d'un arrangement qui sert de complément à un cadre juridique préexistant, à savoir la résolution 986 (1995) et qui vient la préciser ; mais en même temps cet accord a été signé, nous pouvons donc considérer qu'il peut entrer dans la catégorie des accords en forme simplifiée.

Ce mémorandum d'accord contient avant tout des règles qui permettront la mise en oeuvre en bonne et due forme de la résolution. En fait, la résolution 986 (1995) n'autorise pas seulement une dérogation aux sanctions mais elle réglemente les conditions de mise en oeuvre qui possèdent une force obligatoire. Par conséquent, l'accord reprend les conditions de mise en oeuvre en les précisant, notamment en les assortissant de détails techniques mais sans pouvoir les négocier. Diverses critiques ont été émises par l'Irak à ce sujet car ce dernier estimait que le mémorandum d'accord devrait être indépendant de la résolution 986. Cette position a été affirmée dès 1992 par le ministre irakien des affaires étrangères : « le processus de négociation qui s'est déroulé entre l'Irak et

---

<sup>187</sup> Entretien avec S.E.M. Al ANBARI, UNESCO, Paris, janvier 1997.

le Secrétariat visait dès le départ à parvenir à un accord sur les objectifs visés par les deux parties, indépendamment des deux résolutions du Conseil de sécurité (résolutions 706 et 712), nous avons cru comprendre que c'était la base des négociations, nous le pensons toujours »<sup>188</sup>. A l'inverse, le Secrétaire général considérait que les négociations avaient pour postulat ces deux résolutions ; il en va de même pour la résolution 986. Le mémorandum d'accord conclu le 20 mai 1996 confirme dans son article 1<sup>er</sup> que : « l'objet du présent mémorandum d'accord est d'assurer l'application effective de la résolution 986 du Conseil de sécurité ». Par conséquent, les règles applicables découlent à la fois de la résolution et du mémorandum d'accord.

Cet accord, soumis au droit international, manifeste bien l'intention des autorités irakiennes de s'engager, d'être liées par les termes convenus dans le corps de la résolution 986 (1995). Le droit international fait preuve d'une plus grande souplesse et de moins de formalisme que le droit interne.

L'autonomie de la volonté offerte à l'Irak lui donne une plus grande liberté qui l'incite à accepter la mise en oeuvre de cet accord. Ce type d'arrangement est adaptable aux situations mais permet surtout de rechercher l'efficacité juridique. En effet, la conclusion de cet accord qui repose sur le consentement de l'Irak, crée un climat favorable à la négociation relative à la mise en oeuvre de la résolution 986 (1995).

On laisse à l'Irak un choix mais, en réalité, une alternative « sans issue » car deux solutions s'offraient à lui : l'Irak a la possibilité de refuser cet accord, mais son gouvernement sera blâmé et il supportera toutes les responsabilités des souffrances de son peuple. De ce fait la communauté internationale sera « déculpabilisée » auprès de l'opinion publique ; s'il accepte cet accord, il devra donc consentir à limiter sa souveraineté et accepter sur son territoire, la présence d'agents des Nations Unies, des contrôles contraignants sur ses richesses pétrolières et à l'égard de son peuple (surtout dans le nord de l'Irak).

On peut donc légitimement penser que, si juridiquement l'Irak avait un choix, il ne pouvait faire autrement sur le plan humanitaire et politique,

---

<sup>188</sup> Lettre datée du 22 juillet 1992, adressée au président du Conseil de sécurité par le ministre irakien des affaires étrangères, S/24339 du 7 août 1992, p. 2.

car il serait non seulement réprouvé par tous les Etats de la communauté internationale mais également par son peuple. Cependant, le mémorandum d'accord prend en considération la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Irak. A cet égard l'ancien Secrétaire général Boutros Ghali souligne à juste titre dans son « *Agenda pour la paix* » que « la pierre angulaire de l'édifice est et doit demeurer l'Etat, dont le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale constituent des conditions de tout progrès international ». Il est libre d'accepter ou de refuser l'application de la résolution 986 (1995).

A ce titre, on peut rappeler que dans le cadre des actions coercitives du Chapitre VII, le Conseil de sécurité impose des obligations que le pays concerné est tenu d'appliquer, aucun choix ne lui étant offert. Il s'agit de véritables actes de contrainte.

De l'autre côté, l'opération de maintien de la paix est une action non coercitive, de ce fait elle ne constitue pas un procédé autoritaire de maintien de la paix. Elle ne peut être menée que par voie de recommandation acceptée par tous les Etats intéressés, en particulier par celui sur le territoire duquel l'opération a eu lieu. Elle présente un très net caractère consensuel qui relève du Chapitre VI bis.

La résolution 986 (1995) et son mémorandum d'accord forment une nouvelle catégorie de mesures qui se situent à mi-chemin entre le Chapitre VI bis et le Chapitre VII de la Charte. Il s'agit donc d'un mécanisme novateur et hybride en droit international qui traduit une volonté délibérée de rejeter toute rigidité et tout légalisme étroit afin d'aboutir à un accord permettant d'alléger le plus rapidement possible les souffrances du peuple irakien.

Les résolutions 706 et 712 (1991) établissent un cadre rigide qui relèvent davantage de « l'aspect sanction » où aucune liberté n'est permise dans la mise en oeuvre de la résolution. C'est dans ce contexte que ces résolutions se sont soldées par un refus catégorique des autorités irakiennes, considérant que les conditions contraignantes mais également leur mise en oeuvre leur étaient imposées unilatéralement.

Dans le cadre des résolutions 706 et 712 (1991) le mémorandum d'accord est ici secondaire et aucune importance ne lui est accordée. L'application de la résolution n'est pas subordonnée à la conclusion d'un accord car

c'est la résolution qui revêt une autorité fondamentale ; ainsi, le refus d'appliquer ces résolutions a amené le Conseil de sécurité à adopter la résolution 778 (2 octobre 1992) qui gèle les avoirs irakiens à l'étranger, afin de « condamner l'Irak ».

Il est clair que cette situation tranche avec la formule de la résolution 986. En effet, le refus par les autorités irakiennes de l'appliquer ne sera pas considéré comme un manquement aux obligations qui provoquerait immédiatement une condamnation, puisque l'application est subordonnée au consentement, donc à la liberté et l'autonomie de la volonté des autorités irakiennes.

Par ailleurs, en application du paragraphe 12 de la résolution 986 (1995), le Comité « est prié de mettre au point en étroite coordination avec le Secrétaire général, les modalités d'application accélérée de la résolution ». Les procédures du Comité ont donc été élaborées le 8 août 1996 et s'apparentent à un acte unilatéral.

La résolution 986 (1995) et le mémorandum d'accord forment un ensemble qui constitue un procédé inédit en droit international relevant d'un mécanisme souple, de l'efficacité juridique et opérationnelle, qui facilite le dénouement d'une situation aussi précaire que dramatique. Ainsi, dans une situation humanitaire qui se détériore, en raison du maintien en vigueur des sanctions onusiennes qui n'en sont pas moins meurtrières, le pragmatisme de l'ONU présente certains avantages sur le plan juridique.

La solution proposée s'avère donc ingénieuse. En effet, l'avènement de ce mécanisme revêt une finesse juridique incontestée et incontestable car la résolution 986 (1995) qui contient des dispositions très contraignantes relatives aux dispositifs de contrôle, aurait probablement pu être refusée par l'Irak, si un tel mécanisme nécessitant l'accord de l'Irak n'avait pas été créé.

Cependant, il est encore trop tôt pour affirmer que le mécanisme mis en place sera activé au-delà du conflit irakien. Peut-on toutefois dire que si le mécanisme ne fait pas juridiquement défaut, il est alors légitime

de considérer l'humanitaire comme un substitut de l'action politique et de croire que l'action humanitaire est en elle-même politique.

## **B- Les pouvoirs du Secrétaire général**

Placé à la tête de l'administration de l'ONU et en relation directe avec les organes internationaux, qu'il seconde dans l'exercice de leurs fonctions, le Secrétaire général est à la fois un agent administratif comme tous les autres membres du personnel et un homme politique. Il est nommé par l'Assemblée générale, sur recommandation du Conseil de sécurité (article 97) pour un mandat de cinq ans. Ses fonctions politiques sont plus absorbantes car elles exigent une action plus personnalisée que la direction administrative. De fait, elles s'accompagnent d'un plus grand prestige, car elles permettent une prise directe sur des événements de beaucoup plus grande portée. Cet état de chose conduit à faire du Secrétaire général un nouvel acteur de la scène politique internationale, dont le rôle ne peut être comparé à aucun autre et le met en mesure, s'il s'est affirmé personnellement, « de donner la réplique » aux chefs d'Etats les plus puissants.

En vertu du paragraphe 13 de la résolution 986 (1995), le Conseil de sécurité l'a prié de « faire le nécessaire pour assurer l'application effective de la présente résolution », l'a autorisé à prendre « tous les arrangements et à conclure tous les accords requis ».

Une telle disposition lui laisse une liberté d'appréciation considérable et une indépendance entière pour le choix des moyens, seul, l'objectif à atteindre étant défini <sup>189</sup>: assurer l'application effective de la résolution 986 (1995). Le Secrétaire général a donc interprété d'une manière extensive les concepts « arrangements et accords requis ». Nous constatons une différence notable avec les résolutions 706 et 712 (1991) puisque l'autorisation accordée par ces dernières était en vigueur dès

---

<sup>189</sup> Nous pouvons nous référer à titre de comparaison à la résolution 687 (1991), qui, elle, confie plusieurs mandats précis au Secrétaire général (§ 3, 13, 13, 15, 15, 19 et 26) et non pas un mandat général comme c'est le cas à présent.

l'adoption de la résolution 712 (1991) pour une période de six mois. La résolution 986 (1995) prévoit quant à elle à son paragraphe 3 que l'autorisation visée par ses paragraphes 1 et 2 prendra effet « le lendemain du jour où le président du Conseil de sécurité aura informé les membres du Conseil de sécurité qu'il a reçu du Secrétaire général le rapport demandé au paragraphe 13 ». Cela signifie que tant que le Secrétaire général n'a pas remis le rapport, la décision d'autoriser une dérogation aux sanctions ne rentrera pas en vigueur.

Une telle responsabilité implique que celui qui en est chargé dispose de moyens nécessaires pour s'en acquitter efficacement ; et le Secrétaire général Boutros Ghali dans son style propre, a tenu à se faire reconnaître la liberté d'action nécessaire avec cette conséquence que le succès de ses efforts a été remarquable. Par la même, le Secrétaire général cesse d'être seulement le serviteur des Etats membres, il acquiert une autonomie de jugement qui lui permet de prendre des initiatives. C'est dans cette perspective que M Boutros Ghali a recouru à la diplomatie secrète lui permettant d'avoir des entretiens confidentiels avec les autorités irakiennes ; car, Il y avait un problème de confiance : d'un côté, il fallait pour l'Irak une garantie morale que sa position et ses problèmes soient le plus complètement et le plus fidèlement représentés et compris. De l'autre côté, il s'agissait pour les Etats membres, et surtout pour les Etats-Unis, de ne faire aucune concession à l'Irak. Dans une situation conflictuelle comme celle-ci, M Boutros Ghali a donc eu besoin d'un certain nombre de contacts personnels et confidentiels avec les dirigeants qui possèdent le pouvoir réel. Le Secrétaire général s'en est donc remis à l'Irak afin d'engager, de reprendre, ou d'ouvrir un terrain à la négociation. Il apparaissait à la fois comme le centre et l'animateur ; c'est dans le tissu d'une telle activité de conciliation poursuivie inlassablement sur tous les plans, que le Secrétaire général a pu aboutir au mémorandum d'accord, signé le 20 mai 1996 avec les autorités irakiennes.

De ce fait, la tenue des séances privées du Secrétaire général qui parvient à obtenir l'assentiment du gouvernement irakien, conduit à confirmer que

« la diplomatie secrète peut n'être qu'une diplomatie de réconciliation »<sup>190</sup>.

Mais une telle action, outre qu'elle implique une conception beaucoup plus « activiste » du rôle du Secrétaire général, a engendré des relations propices à l'apparition d'un climat de confiance.

Bien que la situation soit inscrite dans un contexte conflictuel, M. Boutros Ghali a eu le courage de relever le défi. Il faut, en effet, prendre en considération les qualités personnelles du Secrétaire général qui ont permis en l'espèce de dénouer la situation conflictuelle entre les différents partis. Son courage et sa forte personnalité ont rendu possible le succès d'une telle entreprise ; à ce propos, tous les commentateurs ou ses adversaires admettent que « M. Boutros Ghali est depuis Dag Hammarskjöld, le Secrétaire général le plus déterminé, le plus indépendant, le plus efficace que l'organisation ait connu ». Cet homme est animé de convictions profondes qui ont été considérées par de nombreux observateurs comme manifestant « un certain courage politique<sup>191</sup> ». Cette forte personnalité, cet esprit d'indépendance lui ont valu l'animosité de la plupart des membres du Congrès américain<sup>192</sup>. Cette affaire et la publication du rapport de l'ONU pour le massacre du 18 avril 1996 à Cana (dans le sud du Liban) dans lequel il rejetait les déclarations israéliennes selon lesquelles l'attaque était une simple erreur, ont exaspéré Washington.

Par conséquent, le Secrétaire général ne se contente plus d'exécuter les résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale, mais devant l'incapacité des grandes puissances à apporter elles-mêmes une réponse adéquate aux nécessités politiques de l'heure, le Secrétaire général est resté prédominant afin d'assurer l'application effective de la résolution 986 (1995).

En prenant une telle initiative, il a élargi son rôle, son action et la liberté qui lui a été conférée par la résolution 986 (1995) a contribué au

---

<sup>190</sup> M. VIRALLY, « Rôle politique du Secrétaire général des Nations Unies », *A.F.D.I.*, 1958, pp. 20-26.

<sup>191</sup> A. BASSIR POUR, « Boutros Boutros Ghali », *Le Monde*, p.14.

<sup>192</sup> *Ibid.*

dénouement de la situation. A travers son influence diplomatique incontestable, M. Boutros Ghali a réussi à persuader les autorités irakiennes d'accepter l'application de la résolution 986 (1995).

Ainsi, l'essor pris par l'activité diplomatique du Secrétaire général attaché à la paix et à la justice, n'a pas suivi une ligne préétablie et planifiée, mais a subi la pression des événements et des besoins humanitaires qui étaient urgents. En effet, des difficultés subsistaient dès lors que le cadre préétabli par les résolutions se révélait inadéquat, une interprétation extensive du paragraphe 13 de la résolution 986 (1995) a semblé donc être le seul moyen pour M. Boutros Ghali ; il ne pouvait faire autrement sous peine de compromettre gravement et peut être irrémédiablement la situation.

Par conséquent, on peut considérer que la promotion du Secrétaire général au rang d'organe moteur des Nations Unies est le résultat d'une politique évolutive et d'une extension du rôle et des compétences du Secrétaire général. Celui-ci est donc amené, dans la vie internationale contemporaine à administrer un nombre croissant d'actions, à jouer un rôle plus important, particulièrement dans la résolution 986 (1995) : des responsabilités lui sont confiées par le Conseil concernant la vente de pétrole et de produits pétroliers, l'achat, la confirmation de l'arrivée en Irak et la distribution équitable des médicaments et denrées alimentaires ainsi que l'ouverture d'un compte séquestre.

Cette évolution lui a permis de remédier partiellement aux souffrances du peuple irakien pendant une période temporaire, en sortant de cette impasse constituée par un « embargo meurtrier ».



## CONCLUSION

Nous avons pu constater que les effets de l'embargo sont parfois plus destructeurs qu'une guerre. Ainsi les sanctions, qui demeurent cependant l'instrument le plus efficace prévu par la Charte pour contraindre au respect du droit international, doivent être tempérées par des mesures qui permettent d'alléger les souffrances du peuple.

La résolution 986 « *pétrole contre nourriture* » constitue à cette fin, un texte qui vise à améliorer la situation humanitaire qui ne cesse de s'aggraver en Irak. Celle-ci s'avère indispensable pour s'attaquer efficacement à la misère et aux souffrances humaines dont la population irakienne est la principale victime. Ce mécanisme « temporaire » permet donc d'atténuer les effets pervers des sanctions en attendant que l'Irak ait satisfait aux exigences des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité. Le but de ce programme, unique dans les annales des Nations Unies par son ampleur et son importance, est d'alléger la situation humanitaire désastreuse dont est victime le peuple irakien. Le processus d'exécution de ce programme ne peut donc qu'être complexe, étant donné l'ampleur des aspects politiques, commerciaux et humanitaires qui l'entourent.

De plus, l'apport de la résolution 986 (1995) à la science juridique constitue une nouvelle donnée, puisque une telle mesure se situe à mi-chemin entre une décision (action coercitive du Chapitre VII) et un accord (opération de maintien de la paix classique du Chapitre VI bis). Il s'agit donc d'un mécanisme inédit et hybride qui contribue sur le plan juridique, à créer des mesures novatrices et efficaces, permettant ainsi de dénouer les situations les plus conflictuelles. Cette résolution constitue donc un précédent fondamental qui enrichit le droit international, et qui permet de diversifier les méthodes d'intervention des Nations Unies.

Malgré l'établissement d'un tel mécanisme, les sanctions affectent chaque jour le peuple irakien terriblement éprouvé et les opinions publiques de la région les tolèrent de moins en moins. Les réactions exprimées par la grande majorité du monde arabe ont relevé le sentiment

d'avoir connu « un déni de justice » à travers le sort infligé au peuple frère irakien.

La méfiance à l'égard des analyses occidentales, particulièrement de l'alliance stratégique des Etats-Unis avec Israël, provoquerait un ralliement solidaire en faveur de l'Irak. En effet, dans tous les pays arabes, sauf en Egypte, les intellectuels proches des Frères musulmans, ont pris fait et cause pour l'Irak.

Le ministre omanais M. Al Mamari qui a critiqué le maintien des sanctions, note à ce propos que « les souffrances du peuple irakien sont une honte pour tous les arabes et leur honneur ne leur permet pas d'assister en spectateurs à la faim, à la pauvreté et aux maladies infligées à ce peuple du fait du maintien des sanctions ». Il souligne à juste titre : « au nom de quoi les Irakiens devraient-ils être punis sous prétexte que l'on n'est pas d'accord avec ses dirigeants ? ».

Dans le même ordre d'idées, le ministre jordanien des Affaires étrangères, M. Al Kabariti, a indiqué qu'il faut mettre fin définitivement aux souffrances du peuple irakien et donner un nouveau souffle à la coopération entre tous les pays arabes, y compris l'Irak.

Cependant, un nombre important de pays ont et continuent de préconiser la mise en oeuvre des résolutions du Conseil de sécurité, particulièrement la résolution 687 relative au désarmement. C'est à juste titre que le Royaume du Maroc considère que l'objectif de « tous les membres de la communauté internationale est de surmonter les divergences de vues et les malentendus et de promouvoir la confiance et la coopération ». Ces considérations devraient servir également à ouvrir la perspective d'un règlement rapide et pacifique de tous les problèmes en suspens dans la région.

Malgré l'exécution actuelle du programme humanitaire, le peuple irakien se trouve toujours confronté à de graves pénuries nutritionnelles et à une insuffisance de soins médicaux.

Par conséquent, si la résolution 986 allège les souffrances de la population irakienne, il ne s'agit en fait que d'un « ballon d'oxygène » qui permet de répondre temporairement aux besoins humanitaires de l'Irak. C'est pourquoi la France et certains pays arabes (entre autres les Emirats Arabes Unis, l'Egypte, Oman, le Qatar) souhaitent une levée des sanctions

économiques imposées contre le régime de Bagdad si l'Irak respecte et applique intégralement les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité.

Ceci étant, il faut tout de même rendre justice à l'Irak car la Commission a mené depuis le début des opérations plus de 800 inspections et la plupart a été effectuée sans la moindre entrave. Avec la progression du processus de désarmement qui, il est à espérer, approche de sa conclusion, la nécessité de mettre en place des mécanismes de contrôle à long terme deviendra plus urgente.

Enfin, nous ne pouvons pas parler de paix au Moyen Orient et souhaiter la paix en laissant un pays de la taille de l'Irak qui compte vingt millions d'habitants, qui est l'un des pays les plus riches en pétrole au monde et dont le monde aura besoin tôt ou tard.

Bien sûr, il y a eu la Guerre du Golfe, bien sûr il y a eu des sanctions, mais sept ans après la Guerre du Golfe, n'est-il pas temps d'envisager sérieusement la levée de l'embargo qui pèse lourdement sur ce pays ?



# **BIBLIOGRAPHIE**



## I- OUVRAGES

BONNEAU T., *Droit bancaire*, Montchrestien, Collection Domat droit privé, 1996.

COT J.P., PELLET A., *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1991.

DUPUY P. M., *Droit international public*, Dalloz 3ème édition, 1995.

QUOC DINH N., DAILLIER P., PELLET A., *Droit international public*, L.G.D.J., 5ème édition, 1994.

Cahiers AEDBG/EUBFR., *L'embargo*, Bruylant, Belgium Bruxelles, 1996.

TRIPP R.H., *The Iraqi Aggression against Kuwait*, Walfang F., Danspeckgruper, Westview Press, 1996.

GRESH A., VIDAL D., *Les 100 portes du Proche-Orient*, Ed. l'Atelier, Paris, 1996.

*Atlas économique du monde*, Ed. E.O.C, 1997, pp. 331-334.

## II- MONOGRAPHIES

STERN B. (sous la direction), *Les aspects juridiques de la crise et de la guerre du Golfe*, Cahiers du C.E.D.I.N., Montchrestien, 1991.

BEDJAOUI M., *Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité*, Bruylant, Bruxelles, 1994 (II volumes).

CAMPBELL B.R., NEWCOMB D., *The Impact of the Freeze of Kuwaiti and Iraqi Assets on Financial Institutions and Financial Transactions*, Dordrecht, Graham and Trotman / International Bar Association, 1990.

COMBACAU J., *Le pouvoir de sanction de l'ONU, étude théorique de la coercition non militaire*, Pédone, Paris, 1974.

DUPUY R.J. (sous la direction), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité Peace-keeping et Peace-building*, Colloque de La Haye, 21-23 juillet 1992, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1993.

EMMANUELLI C., *Les actions militaires de l'ONU et le droit international humanitaire*, Wilson et Lafleur, Montréal, 1995.

EL SAYEGH S., *De l'interdiction à l'autorisation du recours à la force*, L.G.D.J., Paris, 1993.

KERBRAT Y., *La référence au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans les résolutions à caractère humanitaire du Conseil de sécurité*, L.G.D.J., Paris, 1995.

LILICH R.B., *The United Nations Compensation Commission*, Transnational Publishers INC, Irvington, New York, 1995.

POST H.G., *International Economic Law and Armed Conflict*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1994.

RUZIE D., *Organisations internationales et sanctions internationales*, A., COLIN Collection U., Paris, 1971.

SMOUTS M.C. (sous la direction), *L'ONU, et la guerre*, Complexe, Bruxelles, 1994.

TAVERNIER P., *Aspects de la guerre du Golfe*, Cahiers du CEDSI, n°11, Faculté de droit de l'Université de sciences sociales, Grenoble, 1990.

WELLER M., *Iraq and Kuwait : The Hostilities and their Aftermath*, Grotius publications limited, Cambridge, 1993.

WHITE N.D., *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Manchester University press, Manchester, 1990.

*Les Nations Unies et le conflit entre l'Irak et le Koweït 1990-1996*, Département d'information du public, Collection Livre Bleu, Nations Unies, New York, 1996.

### III- ARTICLES

AFFAKI G., « La Commission d'indemnisation des Nations Unies. Trois ans d'épreuve au service du règlement des différends internationaux », *D.P.C.I.*, 1994, Tome 20, n°3, pp. 471-517.

AGATE P.S. et FLORY M., « *Le Golfe : action internationale et réaction arabe* », *A.F.D.I.*, 1991, p. 221.

D'ARGENT P., « Le Fonds et la Commission de compensation des Nations Unies », *R.B.D.I.*, 1992, II, Vol. XXV, pp. 485-518.

AZIZ T., « Bagdad et les complots », *Politique internationale*, automne 1995, n°69, pp. 99-112.

BAUDAN F., « Le Golfe, un an après la guerre : la mesure des dommages », *Cérès*, 1992, n°138, pp. 3-5.

BEDJAOUI M., « Un contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité est-il possible ? », *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies et les nouveaux aspects de la sécurité collective*, Colloque de la S.F.D.I. de Rennes (2-4 juin 1994), Pédone, Paris, 1995, pp. 255-297.

BERGER P., « Crise du Golfe, embargo et après crise », *R.M.C.*, 1990, N°341, pp. 615-620.

BONNEFOUS M., « Irak, pétrole et embargo », *Politique étrangère*, décembre 1995, pp. 91-96.

BONNET Y., « De l'ingérence étatique au Proche-Orient », *Défense nationale*, janvier 1996, pp. 103-111.

BOURGI A. et COLIN J.P., « Entre le renouveau et la crise : l'ONU en 1993 », *Politique étrangère*, 1993/3, pp. 581-596.

BOUTROS GHALI B., « L'ONU et la nouvelle diplomatie de la paix », *T.M.*, 1992, 2ème Trimestre, pp. 9-16.

BROWN D., « The Role of the United Nations in Peace-keeping and Truce-monitoring : What are the Applicable Norms », *R.D.B.I.*, 1994, N°2 pp. 559-602.

BURDEAU G., « Le gel des avoirs étrangers », *J.D.I.*, 1997, n°1, pp. 5-57.

CAVARE L., « Les sanctions dans le cadre de l'ONU », *R.C.A.D.I.*, 1952-1, pp. 191-291.

CHAUVANCY F., « Un agenda pour la paix mis à jour », *Défense nationale*, avril 1995, pp. 153-157.

CHEVENEMENT J.-P., « Un peuple en otage », *Politique internationale*, automne 1995, n°69, pp. 89-98.

COLIN J.-P., « L'ONU et les institutions internationales après la guerre du Golfe », *Politique étrangère*, 1991, n°3.

COMBACAU J., « Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies: résurrection ou métamorphose ? », in *les nouveaux aspects du droit international*, Colloque de Tunis (14-15 avril 1994), Pédone, Paris, 1994, pp. 144-147.

CONDORELLI L., « Le statut des forces de l'ONU et le droit international humanitaire », *R.D.I.*, 1995, vol. n°4, pp. 881-906.

CORTEN O. et KLEIN P., « Action humanitaire et Chapitre VII : la redéfinition du mandat et des moyens d'action des Forces des Nations Unies », *A.F.D.I.*, 1993, pp. 105-130.

COTTEREAU G., « Problèmes de responsabilité de l'Irak selon la résolution 687 », *A.F.D.I.*, 1991, pp. 99-117.

COTTEREAU G., « Rebondissement d'octobre en Irak : la résolution 949 du Conseil de sécurité » (15 octobre 1994), *A.F.D.I.*, 1991, pp. 99-117.

COTTEREAU G., « Responsabilité de l'Irak : aperçu sur les indemnisations urgentes des personnes physiques », *A.F.D.I.*, 1995, pp. 151-167.

DAILLIER P., « L'action de l'ONU : élargissement et diversification de l'intervention des Nations Unies », in *le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies et les nouveaux aspects de la sécurité collective*, Colloque de la S.F.D.I. de Rennes (2-4 juin 1994), Pédone, Paris, pp. 121-157.

DOMINICE, « Le Conseil de sécurité et l'accès aux pouvoirs qu'il reçoit du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies », *R.S.D.I.E.*, 1995, pp. 417-439.

DREZE J., GAZDAR H., « Hunger and Poverty in Iraq, World Development 1991 », vol. 20, n°7.

DUMONT R., « La population irakienne punie par l'embargo », *Monde diplomatique*, décembre 1991, pp. 14-15.

FAROUK-SLUGETT, « Irak : rente pétrolière et concentration du pouvoir », *Monde arabe, Magreb-Machrek*, n°131, pp. 519-523.

GAJA G., « Réflexions sur le rôle du Conseil de sécurité dans le nouvel ordre mondial », *R.G.D.I.P.*, 1993/2, pp. 297-320.

GHEBALI V.Y., « La sécurité internationale à l'ère de l'après guerre froide: le rôle des Nations Unies », *G.Y.I.L.*, 1991, vol. 34, pp. 108-121.

GILL T.D., « Legal and some political limitations on the power of the United Nations Security Council to exercise its enforcement powers under Chapter VII of the Charter », *Netherland Yearbook of international law*, vol. XXVI, 1995, pp. 33-138.

GLENNON M.J., « The Constitution and Chapter VII of the United Nations Charter », p. 74 et D.P. CARON, « Iraq and the force of law : Why give a shield of immunity ? », p. 89, *A.J.I.L.*, 1991/1, vol. 85.

GRAHAM-BROWN S., « Intervention, Sovereignty and Responsibility, the Iraqi sanctions Dilemma », *Middle East report* n°193, vol. 25, n°2, Middle East research and information project, Washington, mars-avril 1995.

GRELON B. ET GUDIN C.H., « Contrats et crise du Golfe », *J.D.I.*, 1991, tome 118, pp. 677-688.

GREY M., « United Nations Sanctions against Iraq : The Human Impact », *Current Affairs bulletin*, May 1994, vol. 70, n°11.

GRINDEL A., « L'embargo au coeur de la question irakienne », *Relations internationales et stratégiques*, hiver 1996, n°24, pp. 181-189.

GUILLOT R., « Incidences de la crise du Golfe », *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, 1991, pp. 312-334.

HOFFMAN S., « The United Nations Jubilee Issue », *J.E.D.I.*, 1995, vol. 6, n°3, pp. 317-499.

KIRGIS F.L., « The Security Council's first fifty years », *A.J.I.L.*, 1995/3, pp. 506-539.

KOSKENNIEMI M., « Le Comité des sanctions créé par la Résolution 661 du Conseil de Sécurité », *A.F.D.I.*, 1991, pp. 119-137.

KUTSCHERA C., « Kurdes : le rêve fou d'indépendance », *Politique internationale*, été 1995, n°68, pp. 257-270.

LANDY-OSMAN L., « L'embargo des Nations Unies contre l'Irak et l'exécution des contrats internationaux », *D.P.C.I.*, 1991, n°4, pp. 597-633.

LOUIS J.V., « L'efficacité des moyens de pression », *R.B.D.I.*, 1984-85, n°1, pp. 122-144.

MALANCZUCK P., « The Kurdish Crisis and Allied Intervention in the Aftermath of the Second Gulf War », *J.E.D.I.*, 1991/2, pp. 129 et suiv.

MEYROWITZ H., « La guerre du Golfe et le droit des conflits armés », *R.G.D.I.P.*, 1992/4, pp. 551-601.

NAHLIK E., « Le problème des sanctions en droit international humanitaire », *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de J. PICTET*, Martinus Nijhoff Publishers, Genève, La Haye, 1984, pp. 469-481.

NIORT J.F., « La crise du Golfe et le droit international: un rendez-vous manqué », *Vie judiciaire*, n°2250, 1991, pp. 1-6.

PARSONS A., « La crise du Golfe et l'avenir du Moyen-Orient », KODMANI B-DARWISH, « Que faire de l'Irak ? » et MORSE E.L., « La crise pétrolière à venir », *Politique étrangère*, Paris, 1991, n°2.

PELLET A., « Peut-on et doit-on contrôler les actes du Conseil de sécurité ? », in *le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies et les aspects de la sécurité collective*, Colloque de la S.F.D.I. de Rennes (2-4 juin 1994), Pédone, Paris, 1995, pp. 577-639.

PISANI E., « Guerre du Golfe : un nouvel équilibre », *Futuribles*, n°154, mai 1991, pp. 25-30.

REDGWAY D.A., « The legal legacy of the Gulf war : Claims against Iraq », *Journal of international arbitration*, mars 1996, pp. 5-13.

ROUSSEAU CH., « Problèmes de l'après guerre dans le Golfe persique », *R.G.D.I.P.*, 1991/4, p. 954 et 1991/1, pp. 137 et suiv.

RUZIE D., « Les sanctions économiques contre la Rhodésie », *J.D.I.*, 1970, pp. 5-20.

SCHACHTER O., « United Nations law in the Gulf Conflict », *A.J.I.L.*, 1991/3, vol. 85, pp. 452-473.

SEILD-HOHENVELDERN I., « The United Nations and economic coercion », *R.B.D.I.*, 1984-85, n°1, pp. 9-19.

SMEETS M., « Economic Sanctions against Iraq : the Ideal Case? », *Journal of world Trade*, 1990-6, pp. 105-120.

SOREL J.M., « L'élargissement de la notion de menace contre la paix », in *le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies et les nouveaux aspects de la sécurité collective*, Colloque de la S.F.D.I. de Rennes (2-4 juin), Pédone, Paris, 1995, pp. 3-57.

STERN B., « Le règlement des réparations dues par l'Irak à la suite de la crise du Golfe », in *Actualités des conflits internationaux*, Colloque de l'I.E.P. d'Aix-en-Provence, sous la direction d'Yves Daudet, Pédone, Paris, 1993.

STERN B., « Guerre du Golfe, le dossier d'une crise internationale 1990-1992 », *La documentation française*, Collection retour aux textes, Paris, 1993, 628 pages.

SUR S., « La résolution 687 du Conseil de sécurité dans l'affaire du Golfe: problèmes de rétablissement et de garanties de la paix », *A.F.D.I.*, 1991, pp. 25-117.

TAVERNIER P., « Aspects de la guerre du Golfe », *Cahier du CEDSI*, n°11, Faculté de droit de l'Université de sciences sociales, Grenoble, 1990, 74 pages.

TAVERNIER P., « L'année des Nations Unies : questions juridiques », *A.F.D.I.*, 1993, pp. 684-716.

TAHERI A., « Saddam le dos au mûr », *Politique internationale*, automne 1995, n°69, pp. 43-64.

TEMMAN F., « L'ONU : un nouveau gendarme du monde », *Cahiers français*, 1993, n°263, pp. 80-95.

WECKEL PH., « Le Chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de sécurité », *A.F.D.I.*, 1991, pp. 165-202.

### III- REVUES

SARKIS N., *Pétrole et gaz arabes*, publié par le Centre arabe d'études pétrolières du 14 avril 1995 au 16 août 1997.

*Bulletin analytique pétrolier*, du Comité professionnel du pétrole du 10 janvier 1996 au 20 mai 1997.

*M.E.E.D.*, 6 juin 1997, vol 41, n°23, pp. 20-21.

*M.E.E.D.*, 13 juin 1997, vol 41, n°24, pp. 12-13.

*The Middle East and North Africa*, economica publications, 1997, pp. 515-520.

*Mensuel Arabies* de 1993 à 1997.

## **IV- DOCUMENTS DES NATIONS UNIES**

### Conseil de sécurité

#### Résolutions du Conseil de sécurité.

- S/RES/661 - 6 août 1990.
- S/RES/666 - 13 septembre 1990.
- S/RES/687 - 3 avril 1991.
- S/RES/688 - 5 avril 1991.
- S/RES/692 - 20 mai 1991.
- S/RES/699 - 17 juin 1991.
- S/RES/706 - 15 août 1991.
- S/RES/712 - 19 septembre 1991.
- S/RES/778 - 2 octobre 1992.
- S/RES/986 - 14 avril 1995.
- S/RES/1051 - 27 mars 1996.
- S/RES/1060 - 12 juin 1996.
- S/RES/1111 - 4 juin 1997.
- S/RES/1115 - 21 juin 1997.
- S/RES/1134 - 23 octobre 1997.
- S/RES/1137 - 12 novembre 1997.
- S/RES/1143 - 4 décembre 1997.
- S/RES/1153 - 20 février 1998.
- S/RES/1154 - 2 mars 1998.
- S/RES/1158 - 25 mars 1998.
- S/RES/1175 - 19 juin 1998.

#### Droits de l'homme en Irak.

- A/49/394 - 19 septembre 1994.
- A/51/496 - 15 octobre 1996.
- E/CN.1/1995/138 - 7 février 1995.
- E/CN.4/1997/57 - 21 février 1997.

Procès verbaux des séances du Conseil de sécurité.

S/PV. 2981 6 3 avril 1991.  
S/PV. 3004 - 15 août 1991.  
S/PV. 3008 - 19 septembre 1992.  
S/PV. 3046 - 31 janvier 1992.  
S/PV. 3058 - 28 février 1992.  
S/PV. 3059 - 11 mars 1992.  
S/PV. 3105 - 11 août 1992.  
S/PV. 3117 - 2 octobre 1992.  
S/PV. 3139 - 23 novembre 1992.  
S/PV. 3519 - 14 avril 1995.  
S/PV. 3817 - 12 septembre 1997.  
S/PV. 3831 - 12 novembre 1997.  
S/PV.3840 - 4 décembre 1997.

Rapports du Secrétaire général.

S/22513 - 18 avril 1991.  
S/22366 - 20 mars 1991.  
S/22400 - 22 mars 1991.  
S/22513 - 22 avril 1991.  
S/22559 - 2 mai 1991.  
S/22661 - 31 mai 1991.  
S/22663 - 31 mai 1991.  
S/22792 - 15 juillet 1991.  
S/22799 - 17 juillet 1991.  
S/AC.26/1991/6 - 23 octobre 1991.  
Mémoire d'accord - 24 novembre 1991.  
S/23006 - 4 septembre 1991.  
S/23149 - 16 octobre 1991.  
S/23305 - 20 décembre 1991.  
S/23732 - 19 mars 1992.  
S/24211 - 17 juin 1992.  
S/24276 - 13 juillet 1992.

S/24339 - 7 août 1992.

S/24509 - 2 septembre 1992.

S/24511 - 2 septembre 1992.

S/23685 - add.1 - 9 mars 1992.

Mémorandum d'accord du 22 octobre 1992.

S/24958 - 14 décembre 1992.

S/25073 - 9 janvier 1993.

S/25119 - 18 janvier 1993.

S/25863 - 27 mai 1993.

S/1994/566 - 13 mai 1994.

S/1994/567 - 13 mai 1994.

S/1994/907/ - 30 juillet 1994.

S/1995/1 - 3 janvier 1995.

S/1995/495 - 19 juin 1995.

S/1996/63 - 29 janvier 1996.

S/1996/356/ - 20 mai 1996.

S/1996/365 - 23 mai 1996.

S/1996/636 - 8 août 1996.

S/1996/978 - 25 novembre 1996.

S/1996/1015 - 9 décembre 1996.

S/1997/206 - 10 mars 1997.

S/1997/213 - 11 mars 1997.

S/1997/774 - 6 octobre 1997.

S/1997/816 - 22 octobre 1997.

S/1997/935 - 28 novembre 1997.

S/1997/942 - 2 décembre 1997.

S/1997/963 - 9 décembre 1997.

S/1998/90 - 1 février 1998.

S/1998/92 - 2 février 1998.

S/1998/166 - 2 mars 1998.

S/1998/469 - 4 juin 1998.

S/1998/477 - 5 juin 1998.

Lettre du Secrétaire général au Président du Conseil de sécurité, 17 juillet 1992.

Lettre du Secrétaire général au vice-premier Ministre de l'Irak, 18 janvier 1996.

Lettre du vice-premier Ministre de l'Irak au Secrétaire général, 19 janvier 1996.

Assemblée générale.

A/48/387 - 10 septembre 1993.

A/50/322 - 3 août 1995.

A/50/471 - 25 septembre 1995.

A/50/734 - 8 novembre 1995.

Autres.

Rapport du Programme humanitaire global inter-organisations des Nations Unies en Irak du 21 mars 1995.

Rapport du Programme humanitaire global inter-organisations des Nations Unies en Irak du 3 avril 1996, GE.96-00881, 146 pages.

Technical cooperation program, « *Evaluation of Food and Nutrition Situation in Iraq* », Terminal statement prepared for the Government of Iraq by the Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome, 1995. (TCP/IRQ/4552).



# **LISTE DES ENTRETIENS**



FRANCE :

- Secrétaire général de l'ONU : M. BOUTROS GHALI. L'entretien a eu lieu à son domicile à Paris le 3 juillet 1997.
- L'ambassadeur S.E. M. Al ANBARI, UNESCO : janvier 1997 et avril 1997.
- M. Al AZZAOUI, Chef de la section des intérêts irakiens à l'ambassade du Maroc, Paris, juin 1997.
- M. MAURIES, Ministère des Affaires étrangères, décembre 1996, avril 1997 et septembre 1997.
- M. STICKER, Ministère des Affaires étrangères, mars 1997.
- M<sup>ème</sup> BOLTON, Centre Français du Commerce Extérieur, Paris, avril 1997.
- M. PARISSÉ, journaliste du quotidien *Le Monde*, Paris, mars 1997.
- M. DELONGCHAMPS du groupe ELF, janvier 1997.

ETATS-UNIS D'AMERIQUE :

ONU, NEW YORK, avril et mai 1997.

- Mission française : M. POIRIER.  
M. GALEY.  
M. LENOBLE.
- Mission américaine : M. COUNTRYMAN.
- Mission britannique : M. HOLLIS.
- Mission germanique : M. WELBERTS.
- Mission marocaine : M. AMAR.
- Mission italienne : M. KATIAGER.
- Département du Service juridique : M. GIAN LUCA BURCI.
- Département des Affaires Humanitaires : M. De BRANCOVAN.
- Comité des sanctions : M. JINGZHANG WAN.  
M. SHIN UMEZU.
- B.N.P. New York : M<sup>me</sup> MARYS.
- Journal *Le Monde* : M<sup>me</sup> BASSIR POUR.

# **TABLE DES ANNEXES**



- ANNEXE I : LES RESOLUTIONS 661, 706, 712, 986, 1111, 1143, 1153.(Documents des Nations Unies).
- ANNEXE II : Chronologie des événements du dossier irakien, 22 avril 1997.
- ANNEXE III : *The Economic Sanctions Against the Iraqi people: Consequences and Legal Findings*, by Elias Davidsson (document de M. Al AZZAOU, Section des intérêts irakiens à l'Ambassade du Maroc), May 1996.
- ANNEXE IV : *The U.N. Sanctions Regime : The Case of Iraq*, by Dr. Abdul al-amir Al ANBARI, 25 November 1996.
- ANNEXE V : *Preserving principle and safeguarding stability : United States policy toward Iraq*, by Madeleine K. ALBRIGHT, (document fourni par M. COUNTRYMAN), March 26, 1997.
- ANNEXE VI : *Guide pour renseigner le formulaire de demande d'exportation vers l'Irak*, (document du Centre Français du Commerce Extérieur).
- ANNEXE VII : *Sample form for issuance of an irrevocable letter of credit humanitarian supplies*, (document de la B.N.P. de New York).



## ANNEXE I

### RESOLUTIONS IMPOSANT L'EMBARGO CONTRE L'IRAK

#### **RESOLUTION 661 (1990)**

du 6 août 1990

**Le Conseil de sécurité,**

*Réaffirmant* sa résolution 660 (1990) du 2 août 1990,

*Profondément préoccupé* par le fait que cette résolution n'a pas été appliquée et que l'invasion du Koweït par l'Iraq se poursuit, entraînant de nouvelles pertes en vies humaines et de nouvelles destructions,

*Résolu* à mettre un terme à l'invasion et à l'occupation du Koweït par l'Iraq et à rétablir la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale du Koweït,

*Notant* que le gouvernement légitime du Koweït a manifesté sa volonté de respecter la résolution 660 (1990),

*Conscient* des responsabilités qui lui incombent en vertu de la Charte des Nations Unies en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales,

*Affirmant* le droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, face à l'attaque armée dirigée par l'Iraq contre le Koweït, consacré par l'Article 51 de la Charte ;

*Agissant* en vertu du Chapitre VII de la Charte,

I. *Constate* que, jusqu'à présent, l'Iraq n'a pas respecté le paragraphe 2 de la résolution 660 (1990) et a usurpé l'autorité du Gouvernement légitime du Koweït ;

II. **Décide**, en conséquence, de prendre les mesures suivantes pour obtenir que l'Iraq respecte le paragraphe 2 de la résolution (1990) et pour rétablir l'autorité du Gouvernement légitime du Koweït ;

III. **Décide** que tous les Etats empêcheront :

A. L'importation sur leur territoire de tous les produits de base et de toutes marchandises en provenance d'Iraq ou du Koweït qui seraient exportés de ces pays après la date de la présente résolution ;

B. Toutes activités menées par leurs nationaux ou sur leur territoire qui auraient pour effet de favoriser ou sont conçues pour favoriser l'exportation ou le transbordement de tous produits de base ou de toutes marchandises en provenance d'Iraq ou du Koweït, ainsi que toutes transactions faisant intervenir leurs nationaux ou des navires battant leur pavillon ou menées sur leur territoire, portant sur des produits de base ou des marchandises en provenance d'Iraq ou du Koweït et exportés de ces pays après la date de la présente résolution, y compris, en particulier, tout transfert de fonds à destination de l'Iraq ou du Koweït aux fins de telles activités ou transactions ;

C. La vente ou la fourniture par leurs nationaux ou depuis leur territoire ou par l'intermédiaire de navires battant leur pavillon de tous produits de base ou de toutes marchandises, y compris des armes ou tout autre matériel militaire, que ceux-ci proviennent ou non de leur territoire, mais non compris les fournitures à usage strictement médical et, dans les cas où des considérations d'ordre humanitaire le justifient, les denrées alimentaires, à toute personne physique ou morale aux fins de toute activité commerciale menée sur ou depuis le territoire de l'Iraq ou du Koweït ainsi que toutes activités menées par leurs nationaux ou sur leur territoire qui auraient pour effet de favoriser ou sont conçues pour favoriser la vente ou la fourniture dans les conditions sus-indiquées de tels produits de base ou de telles marchandises ;

IV. **Décide** que tous les Etats s'abstiendront de mettre à la disposition du Gouvernement iraquien ou de toute entreprise commerciale, industrielle ou de services publics sise en Iraq ou au Koweït des fonds ou toutes autres ressources financières ou économiques et empêcheront leurs nationaux et toutes autres personnes présentes sur leur territoire de transférer de leur territoire ou de mettre par quelque moyen que ce soit à la disposition du Gouvernement iraquien ou des entreprises susvisées de tels fonds ou ressources et de verser tous autres fonds à des personnes physiques ou morales se trouvant en Iraq ou

au Koweït, à l'exception des paiements destinés exclusivement à des fins strictement médicales ou humanitaires et, dans les cas où des considérations d'ordre humanitaire le justifient, des denrées alimentaires ;

V. *Demande* à tous les Etats, y compris aux Etats non membres de l'Organisation des Nations Unies, d'agir de façon strictement conforme aux dispositions de la présente résolution nonobstant tout contrat passé ou toute licence accordée avant la date de la présente résolution ;

VI. *Décide* de créer, conformément à l'article 28 du règlement intérieur provisoire, un comité du Conseil de sécurité composé de tous les membres du Conseil, qui sera chargé des tâches énumérées ci-après et de présenter au Conseil un rapport sur ses travaux, où figureront ses observations et recommandations :

A. Examiner les rapports qui seront présentés par le Secrétaire général sur les progrès de l'application de la présente résolution;

B. Solliciter de tous les Etats des informations supplémentaires concernant les mesures qu'ils auront prises pour assurer l'application effective des dispositions de la présente résolution;

VII. *Demande* à tous les Etats de coopérer pleinement avec le Comité dans l'accomplissement des tâches dont il est chargé, notamment en lui communiquant les informations qu'il pourrait leur demander en application de la présente résolution ;

VIII. *Prie* le Secrétaire général de fournir toute l'assistance nécessaire au Comité et de prendre au sein du Secrétariat les dispositions nécessaires à cette fin ;

IX. *Décide que*, nonobstant les paragraphes 4 à 8 ci-dessus, aucune des dispositions de la présente résolution n'interdira de prêter assistance au Gouvernement légitime du Koweït, et demande à tous les Etats :

A. De prendre les mesures appropriées pour protéger les avoirs du Gouvernement légitime du Koweït et de ses institutions ;

B. De ne reconnaître aucun régime mis en place par la puissance occupante ;

X. *Prie* le Secrétaire général de rendre compte au Conseil de sécurité des progrès réalisés dans l'application de la présente résolution, un premier rapport devant lui être présenté dans les trente jours ;

XI. *Décide* de maintenir la question à son ordre du jour et de poursuivre ses efforts en vue de mettre rapidement un terme à l'invasion iraquienne.

*Adoptée à la 2933e séance par 13 voix contre zéro, avec 2 abstentions (Cuba et Yémen).*

**RESOLUTION 706 (1991)**  
**du 15 août 1991**

**Le Conseil de sécurité,**

*Rappelant* ses résolutions pertinentes, en particulier les résolutions 661 (1990), 686 (1991), 687 (1991), 688 (1991), 692 (1991), 699 (1991) et 705 (1991),

*Prenant note* du rapport (S/22799), en date du 15 juillet 1991, de la mission interorganisations dirigée par le Représentant exécutif du Secrétaire général chargé du programme d'assistance humanitaire des Nations Unies pour l'Iraq, le Koweït et les zones frontalières iraquo-turque et iraquo-iranienne,

*Préoccupé* par la gravité de la situation alimentaire et sanitaire de la population civile iraquienne telle qu'elle est décrite dans ce rapport et par le risque de voir s'aggraver encore cette situation,

*Préoccupé également* par le fait que le paragraphe 2, c, de la résolution 686 (1991) et les paragraphes 30 et 31 de la résolution 687 (1991), qui prévoient le rapatriement ou le retour de tous les Koweïtiens et nationaux de pays tiers qui se trouvaient en Iraq le 2 août 1990 ou après cette date ou, éventuellement, la restitution de leur dépouille mortelle, n'ont pas encore été pleinement appliqués,

*Prenant note* des conclusions du rapport susmentionné, et notamment de la proposition que l'Iraq vende du pétrole pour financer l'achat de denrées alimentaires, de médicaments et de produits et fournitures de première nécessité pour la population civile aux fins de lui apporter une assistance humanitaire,

*Prenant note également* des lettres que le Ministre iraquien des affaires étrangères et le Représentant permanent de l'Iraq ont adressées au Président du Comité créé par la résolution 661 (1990) les 14 avril, 31 mai, 6 juin, 9 juillet et 22 juillet 1991 au sujet de l'exportation par l'Iraq de pétrole et de produits pétroliers,

**Convaincu** de la nécessité d'assurer, par un contrôle efficace et la transparence du processus, la distribution équitable de l'assistance humanitaire à tous les groupes de la population civile iraquienne,

**Rappelant et réaffirmant** à cet égard sa résolution 688 (1991), en particulier l'importance que le Conseil attache à ce que l'Iraq permette l'accès sans entrave des organisations humanitaires internationales à tous ceux qui ont besoin d'assistance dans toutes les parties de l'Iraq et à ce qu'il mette à leur disposition tous les moyens nécessaires à leur action, et soulignant l'importance que continue de revêtir à cet égard le Mémorandum d'accord du 18 avril 1991 (S/22663) entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement iraquien,

**Rappelant** que, en vertu des résolutions 687 (1991), 692 (1991) et 699 (1991), l'Iraq a l'obligation d'assumer l'intégralité des coûts que l'exécution des tâches prévues par la section C de la résolution 687 (1991) entraîne pour la Commission spéciale et l'AIEA, et que le Secrétaire général, dans le rapport en date du 15 juillet 1991 (S/22792) qu'il lui a soumis conformément au paragraphe 4 de la résolution 699 (1991), a indiqué qu'à son avis le moyen le plus évident d'obtenir de l'Iraq qu'il finance ces coûts serait d'autoriser la vente d'une certaine quantité de pétrole et de produits pétroliers iraquiens ; rappelant en outre que l'Iraq a l'obligation de payer sa contribution au Fonds de compensation et la moitié des coûts de la Commission de démarcation de la frontière entre l'Iraq et le Koweït ; et rappelant de plus que, dans ses résolutions 686 (1991) et 687 (1991), il a exigé que l'Iraq rétrocède dans les plus brefs délais tous les avoirs koweïtiens qu'il a saisis et a demandé au Secrétaire général de prendre des mesures de nature à faciliter la réalisation de cette exigence,

**Agissant** en vertu du Chapitre VII de la Charte,

I. **Autorise** tous les Etats, sous réserve de la décision qu'il doit prendre en application du paragraphe 5 de la présente résolution, et nonobstant les dispositions des paragraphes 3, a, 3, b, et 4 de la résolution 661 (1990), à permettre, aux fins énoncées dans la présente résolution, l'importation d'Iraq, durant une période de six mois commençant à la date de l'adoption de la résolution prévue au paragraphe 5 ci-dessous, d'une quantité de pétrole et de produits pétroliers suffisante pour que les recettes correspondantes atteignent le montant qu'il aura fixé au vu du rapport du Secrétaire général demandé au paragraphe 5 de la présente résolution, montant qui, toutefois, ne devra pas

dépasser 1,6 milliard de dollars des Etats-Unis, sous réserve des conditions suivantes :

A. Approbation de chaque achat de pétrole et de produits pétroliers iraqiens par le Comité du Conseil de sécurité créée par la résolution 661 (1990), après notification au Comité par l'Etat concerné ;

B. Versement direct par l'acheteur de l'Etat concerné du montant intégral de tout achat de pétrole et de produits pétroliers iraqiens sur un compte séquestre ouvert par l'Organisation des Nations Unies et administré par le Secrétaire général, exclusivement aux fins énoncées dans la présente résolution;

C. Approbation par le Conseil, au vu du rapport que le Secrétaire général doit lui soumettre conformément au paragraphe 5 de la présente résolution, des modalités d'achat des produits alimentaires, des médicaments, des produits et des matériels de première nécessité destinés à la population civile visés au paragraphe 20 de la résolution 687 (1991), en particulier des matériels destinés à la protection de la santé, tous ces produits et fournitures devant être dans la mesure du possible identifiables comme fournis selon ces modalités, et des dispositions appropriées que l'Organisation des Nations Unies sera à même de prendre en matière de contrôle et de supervision afin d'assurer la distribution équitable de ces produits dans toutes les régions de l'Iraq pour couvrir les besoins humanitaires de tous les groupes de la population civile iraquienne, ainsi que des dispositions appropriées que l'Organisation pourra prendre à cette fin en matière de gestion, l'ONU pouvant au besoin assumer ces fonctions pour l'assistance humanitaire provenant d'autres sources ;

D. Le montant total des achats autorisés en vertu du présent paragraphe sera utilisé en trois tranches égales débloquées successivement par le Comité créée par la résolution 661 (1990), après que le Conseil aura pris la décision prévue au paragraphe 5 pour la mise en oeuvre de la présente résolution ; nonobstant toute autre disposition du présent paragraphe, le Conseil de sécurité pourra réviser le montant total maximal des achats sur la base d'une évaluation constamment mise à jour des besoins et exigences ;

II. *Décide* qu'une partie des sommes déposées sur le compte ouvert par le Secrétaire général sera mise à sa disposition pour financer l'achat des produits alimentaires, des médicaments et des produits de première nécessité destinés à la population civile visés au paragraphe 20 de la résolution 687 (1991) et pour couvrir les charges qu'entraîneront pour l'Organisation des Nations Unies les activités prévues dans la présente résolution, ainsi que les autres activités humanitaires qu'il sera nécessaire de mener en Iraq ;

III. **Décide** en outre qu'une partie des sommes déposées sur le compte ouvert par le Secrétaire général sera utilisée par lui pour effectuer les versements nécessaires au Fonds de compensation des Nations Unies et pour couvrir l'intégralité des coûts liés à l'accomplissement des tâches prévues à la section C de la résolution 687 (1991), l'intégralité des coûts encourus par l'Organisation des Nations Unies pour faciliter la restitution de tous les avoirs koweïtiens saisis par l'Iraq et la moitié des coûts de la Commission de démarcation ;

IV. **Décide** que le pourcentage de la valeur des exportations de pétrole et de produits pétroliers iraqiens autorisées en vertu de la présente résolution qui sera versé au Fonds de compensation des Nations Unies, comme il est prévu au paragraphe 19 de la résolution 687 (1991) et indiqué au paragraphe 6 de la résolution 692 (1991), sera le même que le pourcentage qu'il a fixé au paragraphe 2 de la résolution 705 (1991) pour les versements au Fonds de compensation, et ce tant que le Conseil d'administration du Fonds n'en aura pas décidé autrement ;

V. **Prie** le Secrétaire général de lui soumettre, dans un délai de 20 jours à compter de la date d'adoption de la présente résolution, un rapport en vue des décisions à prendre sur les mesures d'application des paragraphes 1, a, b, et c, sur l'évaluation des besoins humanitaires de l'Iraq visés au paragraphe 2 et sur le montant des obligations financières de l'Iraq visées au paragraphe 3 jusqu'à la fin de la période de validité de l'autorisation donnée au paragraphe 1, ainsi que sur la méthode à suivre pour prendre les mesures d'ordre juridique nécessaires pour que les objectifs de la présente résolution puissent être atteints et sur les modalités de prise en compte des coûts de transport du pétrole et des produits pétroliers iraqiens ;

VI. **Prie en outre** le Secrétaire général, en consultation avec le Comité international de la Croix Rouge, de lui soumettre, dans les 20 jours suivant la date d'adoption de la présente résolution, un rapport sur les activités entreprises en conformité avec le paragraphe 31 de la résolution 687 (1991) en vue de faciliter le rapatriement ou le retour de tous les Koweïtiens et nationaux de pays tiers qui se trouvaient en Iraq le 2 août 1990 ou après cette date ou, éventuellement, la restitution de leur dépouille mortelle ;

VII. **Demande** au Gouvernement iraquien de fournir au Secrétaire général et aux organisations internationales concernées, le premier jour du mois suivant celui de l'adoption de la présente résolution et, par la suite, le premier

jour de chaque mois, jusqu'à nouvel avis, un état détaillé des avoirs en or et en devises qu'il détient en Iraq ou ailleurs ;

VIII. *Demande* à tous les Etats de coopérer pleinement à la mise en oeuvre de la présente résolution ;

IX. *Décide* de rester saisi de la question.

**RESOLUTION 712 (1991)**  
**du 19 septembre 1991**

**Le Conseil de sécurité,**

*Rappelant* ses résolutions antérieures sur la question, en particulier les résolutions 661 (1990) du 6 août 1990, 686 (1991) du 2 mars 1991, 687 (1991) du 3 avril 1991, 688 (1991) du 5 avril 1991, 692 (1991) du 20 mai 1991, 699 (1991) du 17 juin 1991 et 705 (1991) et 706 (1991) du 5 août 1991,

*Remerciant* le Secrétaire général du rapport, en date du 4 septembre 1991, qu'il a soumis en application du paragraphe 5 de la résolution 706 (1991),

*Se déclarant à nouveau* préoccupé par l'état nutritionnel et sanitaire de la population civile iraquienne et par le risque que cette situation ne se dégrade encore, et soulignant qu'il importe, vu les circonstances, de disposer d'évaluations actualisées de la situation sur l'ensemble du territoire iraquien sur la base desquelles puisse s'effectuer une distribution équitable des secours humanitaires à tous les groupes dont se compose la population civile iraquienne,

*Rappelant* que les privilèges et immunités des Nations Unies s'étendent aux activités qui doivent être entreprises par le Secrétaire général ou en son nom aux fins visées dans la résolution 706 (1991) et dans la présente résolution,

*Agissant* en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1. *Confirme* que le chiffre indiqué au paragraphe 1 de la résolution 706 (1991) est le montant autorisé aux fins dudit paragraphe, et réaffirme son intention de réviser ce montant sur la base d'une évaluation des besoins et exigences, conformément au paragraphe 1, d, de la résolution 706 (1991) ;
2. *Invite* le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 661 (1990) à autoriser immédiatement le Secrétaire général, en application du paragraphe 1, d, de la résolution 706 (1991), à débloquer selon les besoins sur le compte séquestre la première tranche correspondant au tiers du montant visé au paragraphe 1 ci-dessus, sous réserve que le compte soit approvisionné et, s'agissant de prélèvements destinés à couvrir l'achat de denrées alimentaires,

de médicaments, de produits et de matériels de première nécessité destinés à la population civile et notifiés ou approuvés selon les modalités en vigueur, à la faire sous réserve que soient respectées les procédures énoncées dans le rapport du Secrétaire général et approuvées au paragraphe 3 ci-après ;

3. *Approuve* les recommandations formulées aux paragraphes 57, d, et 58 du rapport du Secrétaire général ;

4. *Encourage* le Secrétaire général et le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 661 (1990) à coopérer en permanence, en consultation étroite avec le Gouvernement iraquien, afin d'assurer l'application la plus efficace du plan approuvé dans la présente résolution ;

5. *Décide* que, tant qu'ils sont la propriété de l'Iraq, le pétrole et les produits pétroliers visés dans la résolution 706 (1991) sont à l'abri de toute procédure judiciaire et ne doivent faire l'objet d'aucune forme de saisie, saisie-arrêt ou voie d'exécution, et que tous les Etats doivent, dans le cadre de leurs systèmes juridiques respectifs, prendre les mesures qui seraient nécessaires pour que cette protection soit assurée et que les recettes provenant des ventes ne soient pas détournées des fins énoncées dans la résolution 706 (1991) ;

6. *Réaffirme* que les privilèges et immunités des Nations Unies s'étendent au compte séquestre que doit ouvrir l'Organisation des Nations Unies et que le Secrétaire général doit administrer aux fins énoncées dans la résolution 706 (1991) et dans la présente résolution, comme cela est le cas pour le Fonds de compensation créé par la résolution 692 (1991) ;

7. *Réaffirme* que les inspecteurs et les autres experts en mission pour le compte de l'Organisation des Nations Unies qui seront nommés aux fins de la présente résolution jouissent des privilèges et immunités prévus par la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, et exige que l'Iraq leur permette de circuler en toute liberté et leur accorde toutes les facilités voulues ;

8. *Confirme* que les fonds provenant d'autres sources pourront au besoin être déposés, conformément au paragraphe 1, c, de la résolution 706 (1991), sur un compte secondaire du compte séquestre et être immédiatement disponibles pour couvrir les besoins humanitaires de l'Iraq visés au paragraphe 20 de la résolution 687 (1991) sans qu'aucune partie n'en soit défalquée au

titre des déductions obligatoires et des dépenses d'administration mentionnées dans les paragraphes 2 et 3 de la résolution 706 (1991) ;

9. *Demande instamment* que toute livraison à l'Iraq de denrées alimentaires, de médicaments ou d'autres articles de première nécessité, autres que ceux qui seront achetés au moyen des fonds visés au paragraphe 1 de la présente résolution, soit effectués selon des modalités qui en assurent une distribution équitable à des fins humanitaires ;

10. *Prie* le Secrétaire général de prendre les dispositions voulues pour appliquer les décisions ci-dessus et l'autorise à conclure tous arrangements ou tous accords nécessaires à cet effet ;

11. *Demande* aux Etats de coopérer pleinement à l'application de la résolution 706 (1991) et de la présente résolution, s'agissant notamment des mesures relatives à l'importation de pétrole et de produits pétroliers et à l'exportation de denrées alimentaires, de médicaments, de produits et de matériels de première nécessité destinés à la population civile visés au paragraphe 20 de la résolution 687 (1991), et en ce qui concerne également les privilèges et immunités des Nations Unies et du personnel de l'ONU chargé d'appliquer la présente résolution ; et leur demande aussi de veiller à ce qu'en aucun cas les dispositions desdites résolutions ne soient utilisées à des fins autres que celles qui y sont énoncées ;

12. *Décide* de rester saisi de la question.

**RESOLUTIONS PERMETTANT UN ALLEGEMENT DE  
L'EMBARGO IMPOSE A L'IRAK**

**RESOLUTION 986 (1995)  
du 14 avril 1995**

**Le Conseil de sécurité,**

*Rappelant* ses résolutions antérieures pertinentes,

*Préoccupé* par la gravité de la situation alimentaire et sanitaire de la population iraquienne et par le risque de voir s'aggraver encore cette situation,

*Convaincu* de la nécessité de répondre, à titre de mesure temporaire, aux besoins humanitaires du peuple iraquien jusqu'à ce que l'application par l'Iraq des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, notamment la résolution 687 (1991) du 3 avril 1991, permette au Conseil de prendre, conformément aux dispositions desdites résolutions, de nouvelles mesures à l'égard des interdictions visées dans la résolution 661 (1990) du 6 août 1990,

*Convaincu également* qu'il est nécessaire d'assurer la distribution équitable de l'assistance humanitaire à tous les groupes de la population iraquienne dans l'ensemble du pays,

*Réaffirmant* l'attachement de tous les Etats membres à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Iraq,

*Agissant* en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

I. *Autorise* les Etats, notwithstanding les dispositions des alinéas a) et b) du paragraphe 3 et du paragraphe 4 de sa résolution 661 (1990) du 6 août 1990 et celles de ses résolutions ultérieures pertinentes, à permettre, aux fins énoncées dans la présente résolution, l'importation d'Iraq de pétrole et de produits pétroliers, ainsi que les transactions financières et autres transactions essentielles s'y rapportant directement, le volume des importations devant être tel que les recettes correspondantes ne dépassent pas 1 milliard de dollars des

Etats-Unis par période de quatre-vingt-dix jours, sous réserve des conditions suivantes :

A. Pour faire en sorte que chaque transaction soit transparente et conforme aux autres dispositions de la présente résolution, approbation, par le Comité créé par la résolution 661 (1990), de chaque achat de pétrole et de produits pétroliers irakiens, sur présentation par l'Etat concerné d'une demande, approuvée par le Gouvernement irakien, où figureront des détails concernant la fixation d'un prix d'achat équitable, l'itinéraire qu'emprunteront les marchandises exportées, l'émission d'une lettre de crédit à l'ordre du compte séquestre qui doit être ouvert par le Secrétaire général aux fins de la présente résolution, et toute autre transaction financière ou autre transaction essentielle se rapportant directement à cette opération ;

B. Versement direct par l'acheteur de l'Etat concerné du montant intégral de tout achat de pétrole et de produits pétroliers irakiens sur le compte séquestre qui doit être ouvert par le Secrétaire général aux fins de la présente résolution ;

II. *Autorise* la Turquie, nonobstant les dispositions des alinéas a) et b) du paragraphe 3 et du paragraphe 4 de sa résolution 661 (1990) et celles du paragraphe 1 ci-dessus, à permettre l'importation d'Iraq de pétrole et de produits pétroliers, le volume des importations devant être suffisant pour que, après virement au Fonds d'indemnisation du pourcentage visé à l'alinéa c) du paragraphe 8, les recettes permettent de couvrir le montant, jugé raisonnable par les inspecteurs indépendants visés au paragraphe 6, des redevances dues au titre de l'acheminement en Turquie par l'oléoduc Kirkouk-Yumurtalik du pétrole et des produits pétroliers irakiens dont le paragraphe 1 autorise l'importation ;

III. *Décide* que les paragraphes 1 et 2 de la présente résolution prendront effet à 0 h 1 (heure de New York) le lendemain du jour où le Président du Conseil aura informé les membres du Conseil qu'il a reçu du Secrétaire général le rapport demandé au paragraphe 13 ci-après, et resteront en vigueur pendant une période initiale de cent quatre-vingts jours, à moins que le Conseil ne prenne une autre décision appropriée eu égard aux dispositions de la résolution 661(1990) ;

IV. *Décide en outre* de procéder à une révision approfondie de tous les aspects de l'application de la présente résolution quatre-vingt-dix jours après

l'entrée en vigueur du paragraphe 1 ci-dessus et, de nouveau, avant la fin de la période initiale de cent quatre-vingts jours, lorsqu'il aura reçu les rapports visés aux paragraphes 11 et 12 ci-après, et déclare qu'il a l'intention, avant la fin de cette période de cent quatre-vingts jours, d'envisager favorablement de proroger les dispositions de la présente résolution, à condition que les rapports visés aux paragraphes 11 et 12 ci-après fassent apparaître que leur application donne satisfaction ;

V. *Décide en outre* que les autres paragraphes de la présente résolution prennent effet immédiatement ;

VI. *Demande* au Comité créé par la résolution 661 (1990) de superviser la vente de pétrole et de produits pétroliers qui seront exportés d'Iraq vers la Turquie par l'oléoduc Kirkouk-Yumurtalik, et à partir du terminal pétrolier de Mina al Bakr, avec l'aide d'inspecteurs indépendants nommés par le Secrétaire général qui tiendront le Comité informé de la quantité de pétrole et de produits pétroliers exportés par l'Iraq après la date d'entrée en vigueur du paragraphe 1 de la présente résolution et vérifieront que le prix d'achat du pétrole et des produits pétroliers est raisonnable, compte tenu des prix pratiqués sur le marché, et que, aux fins des arrangements énoncés dans la présente résolution, la part la plus importante du pétrole et des produits pétroliers est acheminée par l'oléoduc Kirkouk-Yumurtalik et le reste à partir du terminal pétrolier de Mina al Bakr ;

VII. *Prie* le Secrétaire général d'ouvrir un compte séquestre aux fins énoncées dans la présente résolution, de nommer des comptables publics indépendants et agréés pour vérifier ce compte, et de tenir le Gouvernement iraquien pleinement informé ;

VIII. *Décide* que les fonds déposés sur le compte séquestre seront utilisés par le Secrétaire général pour répondre aux besoins humanitaires de la population iraquienne, ainsi qu'aux autres fins ci-après :

A. Financer l'exportation vers l'Iraq, conformément aux modalités établies par le Comité créé par la résolution 661 (1990), des médicaments, fournitures médicales, denrées alimentaires et produits et fournitures de première nécessité pour la population civile visés au paragraphe 20 de la résolution 687 (1991), à condition que :

1. Chaque exportation soit effectuée à la demande du Gouvernement iraquien ;
2. L'Iraq garantisse effectivement la distribution équitable des marchandises, sur la base d'un plan soumis au Secrétaire général et approuvé par celui-ci, comprenant une description des marchandises concernées ;
3. Le Secrétaire général reçoive confirmation authentifiée que les marchandises exportées sont parvenues en Iraq ;

B. Compléter, eu égard aux conditions exceptionnelles qui existent dans les trois provinces mentionnées ci-après, la distribution par le Gouvernement iraquien des marchandises importées en vertu de la présente résolution, de façon à assurer une distribution équitable des secours humanitaires à tous les groupes de la population iraquienne dans l'ensemble du pays, en virant tous les quatre-vingt-dix jours au Programme humanitaire interorganisations des Nations Unies exécuté sur le territoire souverain de l'Iraq, dans les trois provinces d'Iraq du Nord de Dohouk, Erbil et Souleimaniyeh, une somme de 130 millions de dollars des Etats-Unis ; toutefois, si la valeur du pétrole et des produits pétroliers vendus au cours de la période de quatre-vingt-dix jours est inférieure à 1 milliard de dollars des Etats-Unis, le Secrétaire général pourra réduire en conséquence le montant du virement ;

C. Virer au Fonds d'indemnisation un pourcentage des fonds déposés au compte séquestre égal à celui fixé par le Conseil au paragraphe 2 de sa résolution 705 (1991) du 15 août 1991 ;

D. Financer les dépenses afférentes aux inspecteurs indépendants et aux comptables publics agréés ainsi qu'aux activités associées à l'application de la présente résolution qui sont à la charge de l'ONU ;

E. Financer les dépenses de fonctionnement courantes de la Commission spéciale, en attendant le remboursement intégral des dépenses liées à l'accomplissement des tâches prévues à la section C de la résolution 687 (1991) ;

F. Financer toutes dépenses raisonnables engagées en dehors de l'Iraq dont le Comité créé par la résolution 661 (1990) aura établi qu'elles sont

directement liées à l'importation d'Iraq de pétrole et de produits pétroliers, conformément au paragraphe 1 ci-dessus, ou à l'exportation vers l'Iraq, ainsi qu'aux activités directement nécessaires à cet égard, des pièces et du matériel autorisés en vertu du paragraphe 9 ci-après ;

G. Réserver tous les quatre-vingt-dix jours un montant maximum de 10 millions de dollars des Etats-Unis sur les fonds déposés sur le compte séquestre aux fins des paiements envisagés au paragraphe 6 de la résolution 778 (1992) du 2 octobre 1992 ;

IX. *Autorise* les Etats à permettre, nonobstant les dispositions de l'alinéa c) du paragraphe 3 de la résolution 661 (1990) :

A. L'exportation vers l'Iraq des pièces et du matériel qui sont essentiels pour assurer la sécurité du fonctionnement de l'oléoduc Kirkouk-Yumurtalik en Iraq, sous réserve de l'approbation préalable de chaque contrat d'exportation par le Comité créé par la résolution 661 (1990) ;

B. Les activités directement nécessaires aux fins des exportations autorisées aux termes de l'alinéa a) ci-dessus et des importations autorisées aux termes du paragraphe 1 ci-dessus ; y compris les transactions financières connexes ;

X. *Décide* que les dépenses afférentes aux exportations et activités autorisées aux termes du paragraphe 9 ci-dessus, puisqu'elles ne peuvent, en vertu du paragraphe 4 de la résolution 661 (1990) et du paragraphe 11 de la résolution 778 (1991), être couvertes à l'aide des fonds bloqués conformément à ces dispositions, pourront être financées à titre exceptionnel, en attendant que des fonds commencent à être versés au compte séquestre établi aux fins de la présente résolution, et avec l'assentiment, dans chaque cas, du Comité créé par la résolution 661 (1990), à l'aide de lettres de crédit tirées sur le produit des ventes futures de pétrole qui doit être versé au compte séquestre ;

XI. *Prie* le Secrétaire général de lui soumettre, quatre-vingt-dix jours après l'entrée en vigueur du paragraphe 1 ci-dessus, et, de nouveau, avant la fin de la période initiale de cent quatre-vingts jours, sur la base des observations faites par le personnel des Nations Unies en Iraq et des consultations menées avec le Gouvernement iraquien, un rapport lui indiquant si l'Iraq a distribué équitablement les médicaments, les fournitures médicales, les denrées

alimentaires ainsi que les produits et fournitures de première nécessité pour la population civile qui sont financés conformément à l'alinéa a) du paragraphe 8 ci-dessus, en incluant dans ce rapport toute observation qu'il jugerait utile de faire quant à la mesure dans laquelle le niveau des recettes permet de répondre aux besoins humanitaires de l'Iraq, ainsi qu'à la capacité de l'Iraq d'exporter des quantités de pétrole et de produits pétroliers suffisantes pour que les recettes correspondantes atteignent le montant visé au paragraphe 1 ci-dessus ;

XII. *Prie* le Comité créé par la résolution 661 (1990) de mettre au point, en étroite coordination avec le Secrétaire général, les modalités d'application accélérée des arrangements prévus aux paragraphes 1, 2, 6, 8, 9 et 10 de la présente résolution et de rendre compte au Conseil de l'application de ces arrangements quatre-vingt-dix jours après l'entrée en vigueur du paragraphe 1 ci-dessus et, de nouveau, avant la fin de la période initiale de cent quatre-vingts jours ;

XIII. *Prie* le Secrétaire général de faire le nécessaire pour assurer l'application effective de la présente résolution, l'autorise à prendre tous les arrangements et à conclure tous les accords requis, et le prie, cela fait, d'en rendre compte au Conseil ;

XIV. *Décide* que le pétrole et les produits pétroliers visés dans la présente résolution, aussi longtemps que propriété de l'Iraq, jouiront de l'immunité de juridiction ainsi que de toute forme de saisie, saisie-arrêt ou saisie-exécution, et que tous les Etats prendront toutes les mesures requises en droit interne pour donner effet à cette protection et pour garantir que le produit des ventes ne soit pas utilisé à des fins autres que celles stipulées dans la présente résolution ;

XV. *Déclare* que le compte séquestre établi aux fins de la présente résolution est couvert par les privilèges et immunités des Nations Unies ;

XVI. *Déclare* que toutes les personnes désignées par le Secrétaire général aux fins de l'application de la présente résolution jouissent des privilèges et immunités prévus par la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies pour les experts en mission pour le compte de l'Organisation des Nations Unies, et exige que le Gouvernement iraquien leur accorde une entière liberté de mouvement et toutes les facilités requises pour l'accomplissement de leurs tâches en application de la présente résolution :

XVII. *Déclare* qu'aucune des dispositions de la présente résolution ne dispense l'Iraq de s'acquitter scrupuleusement de toutes ses obligations concernant le service et le remboursement de sa dette extérieure, conformément aux mécanismes internationaux appropriés ;

XVIII. *Déclare également* qu'aucune disposition de la présente résolution ne saurait être interprétée comme portant atteinte à la souveraineté ou à l'intégrité territoriale de l'Iraq ;

XIX. *Décide* de rester saisi de la question.

*Adoptée à la 3519<sup>e</sup> séance à l'unanimité.*

**RESOLUTION 1111 (1997)**

**du 4 juin 1997**

**Le Conseil de sécurité,**

*Rappelant* ses résolutions antérieures, en particulier sa résolution 986 (1995) du 14 avril 1995,

*Convaincu* de la nécessité de continuer à répondre, à titre de mesure temporaire, aux besoins humanitaires du peuple iraquien jusqu'à ce que l'application par l'Iraq des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, notamment la résolution 687 (1991) du 3 avril 1991, permette au Conseil de prendre, conformément aux dispositions desdites résolutions, de nouvelles mesures à l'égard des interdictions visées dans la résolution 661 (1990) du 6 août 1990,

*Résolu* à éviter toute nouvelle détérioration de la situation humanitaire actuelle,

*Convaincu également* de la nécessité d'assurer la distribution équitable de l'assistance humanitaire à tous les groupes de la population iraquienne dans l'ensemble du pays,

*Accueillant favorablement* le rapport présenté par le Secrétaire général en application du paragraphe 11 de la résolution 986 (1995) (S/1997/419), ainsi que le rapport présenté en application du paragraphe 12 de la résolution 986 (1995) (S/1997/417) par le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 661 (1990) du 6 août 1990,

*Réaffirmant* l'attachement de tous les Etats membres à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Iraq,

*Agissant* en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

**1. Décide** que les dispositions de la résolution 986 (1995), à l'exception de celles des paragraphes 4, 11 et 12, resteront en vigueur pour une nouvelle

période de cent quatre-vingts jours commençant le 8 juin 1997 à 0 h 1 (heure d'été de New York) ;

2. *Décide en outre* de procéder à une révision approfondie de tous les aspects de l'application de la présente résolution quatre-vingt-dix jours après l'entrée en vigueur du paragraphe 1 ci-dessus et, de nouveau, avant la fin de la période de cent quatre-vingts jours, lorsqu'il aura reçu les rapports visés aux paragraphes 3 et 4 ci-après, et déclare qu'il a l'intention, avant la fin de cette période de cent quatre-vingts jours, d'envisager favorablement de proroger les dispositions de la présente résolution, à condition que les rapports visés aux paragraphes 3 et 4 ci-après fassent apparaître qu'elles ont été convenablement appliquées ;

3. *Prie* le Secrétaire général de lui soumettre, quatre-vingt-dix jours après l'entrée en vigueur du paragraphe 1 ci-dessus, et, de nouveau, avant la fin de la période de cent quatre-vingts jours, sur la base des observations faites par le personnel des Nations Unies en Iraq et des consultations menées avec le Gouvernement iraquien, un rapport lui indiquant si l'Iraq a distribué équitablement les médicaments, les fournitures médicales, les denrées alimentaires ainsi que les produits et fournitures de première nécessité destinés à la population civile qui sont financés conformément à l'alinéa a) du paragraphe 8 de la résolution 986 (1995), en y incluant toute observation qu'il jugerait utile de faire quant à la mesure dans laquelle le niveau des recettes permet de répondre aux besoins humanitaires de l'Iraq, ainsi qu'à la capacité de l'Iraq d'exporter des quantités de pétrole et de produits pétroliers suffisantes pour que les recettes correspondantes atteignent le montant visé au paragraphe 1 de la résolution 986 (1995) ;

4. *Prie* le Comité créé par la résolution 661 (1990), agissant en étroite coordination avec le Secrétaire général, de lui rendre compte de l'application des arrangements visés aux paragraphes 1, 2, 6, 8, 9 et 10 de la résolution 986 (1995) quatre-vingt-dix jours après l'entrée en vigueur du paragraphe ci-dessus et, de nouveau, avant la fin de la période de cent quatre-vingts jours ;

5. *Charge* le Comité créé par la résolution 661 (1990) du 6 août 1990 d'examiner rapidement les demandes de contrat introduites en vertu de la présente résolution dès que le Secrétaire général aura approuvé le nouveau plan présenté par le Gouvernement iraquien comprenant une description des marchandises qui seront achetées au moyen des recettes de la vente de pétrole

et de produits pétroliers autorisée par la présente résolution et garantissant la distribution équitable des dites marchandises ;

6. *Décide* de rester saisi de la question.

**RESOLUTION 1143 (1997)**

**du 4 décembre 1997**

**Le Conseil de sécurité,**

*Rappelant* ses résolutions précédentes, en particulier ses résolutions 986 (1995) du 14 avril 1995, 1111 (1997) du 4 juin 1997 et 1129 (1997) du 12 septembre 1997,

*Convaincu* de la nécessité de continuer à répondre, à titre de mesure temporaire, aux besoins humanitaires des Iraquiens jusqu'à ce que l'application par l'Iraq des résolutions pertinentes, notamment la résolution 687 (1991) du 3 avril 1991, permette au Conseil de prendre, conformément aux dispositions de ces résolutions, de nouvelles mesures à l'égard des interdictions visées dans la résolution 661 (1990) du 6 août 1990,

*Convaincu aussi* de la nécessité d'assurer la distribution équitable de l'assistance humanitaire à tous les groupes de la population iraquienne dans l'ensemble du pays,

*Prenant note avec satisfaction* du rapport présenté par le Secrétaire général en application du paragraphe 3 de la résolution 1111 (1997) (S/1997/935) et de l'intention du Secrétaire général de présenter un rapport complémentaire, ainsi que du rapport présenté en application du paragraphe 4 de la résolution 1111 (1997) par le Comité créé par la résolution 661 (1990) du 6 août 1990 (S/1997/942),

*Notant avec préoccupation* que, bien que l'application des résolutions 986 (1995) et 1111 (1997) se poursuive, la population iraquienne se trouve toujours dans une situation très difficile sur les plans nutritionnel et sanitaire,

*Résolu* à éviter que la situation humanitaire ne se détériore encore,

*Notant avec satisfaction* la recommandation du Secrétaire général tendant à ce que le Conseil revoie le niveau des recettes prévu par la résolution 986 (1995) et examine les meilleurs moyens de répondre aux besoins prioritaires de la

population iraquienne dans le domaine humanitaire, y compris la possibilité d'accroître ces recettes,

*Notant aussi avec satisfaction* que le Secrétaire général a l'intention de faire figurer dans son rapport complémentaire des recommandations sur les moyens d'améliorer les procédures d'autorisation et de fourniture des biens humanitaires importés conformément à la résolution 986 (1995),

*Se félicitant* des efforts faits par le Comité créé par la résolution 661 (1990) pour préciser ses procédures de travail et encourageant le Comité à faire davantage en ce sens en vue d'accélérer le processus d'approbation,

*Réaffirmant* l'attachement de tous les Etats membres à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Iraq,

*Agissant* en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1. *Décide* que les dispositions de la résolution 986 (1995), à l'exception de celles qui figurent aux paragraphes 4, 11 et 12, resteront en vigueur pendant une nouvelle période de 180 jours, commençant le 5 décembre 1997 à 0 h 1 (heure de New York) ;

2. *Décide aussi* que les dispositions du plan de distribution en ce qui concerne les biens achetés conformément à la résolution 1111 (1997) continueront de s'appliquer aux denrées alimentaires, aux médicaments et aux fournitures médicales achetés conformément à cette résolution en attendant que le Secrétaire général approuve un nouveau Plan de distribution qui devra être soumis par le Gouvernement iraquien avant le 5 janvier 1998 ;

3. *Décide en outre* de procéder à un examen approfondi de tous les aspects de l'application de la présente résolution 90 jours après l'entrée en vigueur du paragraphe 1 ci-dessus et, de nouveau, avant l'expiration de la période de 180 jours, lorsqu'il aura reçu les rapports prévus aux paragraphes 4 et 5 ci-après, et déclare qu'il a l'intention, avant l'expiration de cette période de 180 jours, d'envisager de proroger les dispositions de la présente résolution, à condition que les rapports demandés aux paragraphes 4 et 5 ci-après fassent apparaître qu'elles ont été appliquées d'une manière satisfaisante ;

4. **Prie** le Secrétaire général de lui soumettre, 90 jours après l'entrée en vigueur du paragraphe 1 ci-dessus et, de nouveau, avant la fin de la période de 180 jours, sur la base des observations faites par le personnel des Nations Unies en Iraq et des consultations menées avec le Gouvernement iraquien, un rapport lui indiquant si l'Iraq a distribué équitablement les médicaments, les fournitures médicales, les denrées alimentaires ainsi que les produits et fournitures de première nécessité destinés à la population civile qui sont financés conformément à l'alinéa a) du paragraphe 8 de la résolution 986 (1995), en y incluant toute observation qu'il jugerait utile de faire quant à la mesure dans laquelle le niveau des recettes permet de répondre aux besoins humanitaires de l'Iraq, ainsi qu'à la capacité de l'Iraq d'exporter des quantités de pétrole et de produits pétroliers suffisantes pour que les recettes correspondantes atteignent le montant visé au paragraphe 1 de la résolution 986 (1995),

5. **Prie** le Comité créé par la résolution 661 (1990), agissant en étroite coordination avec le Secrétaire général, de lui rendre compte de l'application des arrangements visés aux paragraphes 1, 2, 6, 8, 9 et 10 de la résolution 986 (1995) 90 jours après l'entrée en vigueur du paragraphe 1 ci-dessus et, de nouveau, avant la fin de la période de 180 jours ;

6. **Note avec satisfaction** que le Secrétaire général a l'intention de présenter un rapport complémentaire, et exprime sa disposition, compte tenu des recommandations du Secrétaire général, à trouver les moyens d'améliorer la mise en oeuvre du programme humanitaire et à prendre une décision sur les ressources supplémentaires nécessaires pour répondre aux besoins prioritaires de la population iraquienne dans le domaine humanitaire, ainsi qu'à envisager une extension du cadre temporel pour l'application de la présente résolution ;

7. **Prie** le Secrétaire général de lui présenter son rapport complémentaire le 30 janvier 1998 au plus tard ;

8. **Souligne la nécessité** de veiller au respect de la sécurité de toutes les personnes nommées par le Secrétaire général aux fins de l'application de la présente résolution en Iraq ;

9. **Prie** le Comité créé par la résolution 661 (1990) de continuer, en étroite coordination avec le Secrétaire général, à préciser ses procédures de travail et à

les rendre plus claires afin d'accélérer le processus d'approbation, et de lui faire rapport le 30 janvier 1998 au plus tard ;

10. *Décide* de rester saisi de la question.

**RESOLUTION 1153 (1998)**  
**du 20 février 1998**

**Le Conseil de sécurité,**

*Rappelant* ses résolutions antérieures sur la question, en particulier ses résolutions 986 (1995) du 1 avril 1995, 1111 (1997) du 14 juin 1997, 1129 (1997) du 12 septembre 1997 et 1143 (1997) du 4 décembre 1997,

*Convaincu* de la nécessité de continuer à répondre, à titre de mesure temporaire, aux besoins humanitaires des Iraquiens jusqu'à ce que l'application par l'Iraq des résolutions pertinentes, notamment la résolution 687 (1991) du 3 avril 1991, permette au Conseil de prendre, conformément aux dispositions de ces résolutions, de nouvelles mesures à l'égard des interdictions visées dans la résolution 661 (1990) du 6 août 1990, et mettant l'accent sur le caractère temporaire du plan de distribution envisagé dans la présente résolution,

*Convaincu aussi* de la nécessité d'assurer la distribution équitable des biens humanitaires à tous les groupes de la population iraquienne dans l'ensemble du pays,

*Prenant note avec intérêt* du rapport (S/1998/90) que le Secrétaire général a présenté le 1<sup>er</sup> février 1998 en application du paragraphe 7 de la résolution 1143 (1997), ainsi que de ses recommandations, et du rapport (S/1998/92) que le Comité créé par la résolution 661 (1990) du 6 août 1990 a présenté le 30 janvier 1998, conformément au paragraphe 9 de la résolution 1143 (1997),

*Notant* que le Gouvernement iraquien n'a pas coopéré pleinement à l'établissement du rapport du Secrétaire général,

*Notant avec préoccupation* qu'en dépit du fait que l'application des résolutions 986 (1995), 1111 (1997) et 1143 (1997) se poursuit, la population iraquienne demeure dans une situation très difficile sur les plans nutritionnel et sanitaire,

*Résolu* à éviter que la situation humanitaire ne se détériore encore,

**Réaffirmant** l'attachement de tous les Etats membres à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Iraq,

**Agissant** en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

**Décide** que les dispositions de la résolution 986 (1995), à l'exception de celles qui figurent aux paragraphes 4, 11 et 12, demeureront en vigueur pendant une nouvelle période de 180 jours, commençant à 0 h 1 (heure de New York) le lendemain du jour où son Président lui aura fait savoir qu'il a reçu le rapport du Secrétaire général demandé au paragraphe 5 ci-après, date à laquelle les dispositions de la résolution 1143 (1997) viendront à expiration si elles sont encore en vigueur, exception faite pour ce qui est des fonds qui auront alors été dégelés en application de ladite résolution ;

1. **Décide en outre** que l'autorisation donnée aux Etats au paragraphe 1 de la résolution 986 (1995) s'étendra à l'importation d'Iraq de pétrole et produits pétroliers ainsi qu'aux transactions financières et autres transactions essentielles s'y rapportant directement, à concurrence d'un volume d'importations tel que les recettes correspondantes ne dépassent pas un total de 5 milliards 256 millions de dollars des Etats-Unis pour la période de 180 jours visée au paragraphe 1 ci-dessus, dont les montants recommandés par le Secrétaire général pour le secteur de l'alimentation et de la nutrition et celui de la santé, qui devront être alloués à titre prioritaire, et un montant de 682 millions à 788 millions de dollars, qui devra servir aux fins indiquées au paragraphe 8 b) de la résolution 986 (1995), si ce n'est que s'il est vendu pour moins de 5 milliards 256 millions de dollars de pétrole ou de produits pétroliers au cours de la période de 180 jours considérée, une attention particulière sera accordée à la satisfaction des besoins humanitaires pressants dans le secteur de l'alimentation et de la nutrition et dans celui de la santé et le Secrétaire général pourra minorer au prorata du manque à réaliser le montant devant servir aux fins indiquées au paragraphe 8 b) de la résolution 986 (1995) ;

2. **Charge** le Comité créé par la résolution 661 (1990) d'autoriser, sur la base de demandes précises, des dépenses d'un montant raisonnable au titre du pèlerinage à La Mecque, à financer par prélèvement sur le compte séquestre ;

3. **Prie** le Secrétaire général de prendre les mesures nécessaires pour assurer la pleine et entière application de la présente résolution, notamment pour améliorer le processus d'observation des Nations Unies en Iraq de façon à pouvoir lui donner toutes les assurances requises concernant la distribution

équitable des marchandises livrées conformément à la présente résolution et l'utilisation effective, aux fins pour lesquelles leur achat a été autorisé, des fournitures importées par l'Iraq, notamment les articles et les pièces détachées à double usage ;

4. *Prie* le Secrétaire général de lui rendre compte lorsqu'il aura conclu les arrangements ou accords nécessaires et approuvé un Plan de distribution, présenté par le Gouvernement iraquien, comprenant une description des marchandises à acheter et en garantissant la distribution équitable, conformément à ses recommandations tendant à ce que le plan soit continu et reflète le rang de priorité des fournitures humanitaires, ainsi que de leurs corrélations éventuelles dans le cadre des projets ou des activités considérés, les délais de livraison à prévoir, les points d'entrée préférés et les objectifs à atteindre ;

5. *Prie instamment* tous les Etats, et en particulier le Gouvernement iraquien, d'apporter leur entière coopération à la mise en oeuvre de la présente résolution ;

6. *Demande instamment* à tous les Etats de coopérer pour que les demandes soient soumises sans retard et les licences d'exportation rapidement délivrées, en facilitant le transit des fournitures humanitaires autorisées par le Comité créé par la résolution 661 (1990), et en prenant toutes autres mesures relevant de leur compétence pour que les fournitures humanitaires requises d'urgence parviennent au peuple iraquien dans les meilleurs délais ;

7. *Souligne* qu'il importe que la sécurité de toutes les personnes directement associées à la mise en oeuvre de la présente résolution en Iraq soit assurée ;

8. *Décide* de procéder à un examen intérimaire de l'application de la présente résolution 90 jours après l'entrée en vigueur du paragraphe 1 ci-dessus, ainsi qu'à un examen approfondi de tous les aspects de cette application avant la fin de la période de 180 jours, lorsqu'il aura reçu les rapports visés aux paragraphes 10 et 14 ci-après et déclare qu'il a l'intention, avant la fin de la période de 180 jours, d'envisager favorablement de proroger les dispositions de la présente résolution, selon les besoins, à condition que les rapports visés aux paragraphes 10 et 14 ci-après fassent apparaître qu'elles ont été convenablement appliquées ;

9. **Prie** le Secrétaire général de lui soumettre un rapport intérimaire 90 jours après l'entrée en vigueur du paragraphe 1 ci-dessus et de lui soumettre, avant la fin de la période de 180 jours, sur la base des observations faites par le personnel des Nations Unies en Iraq et des consultations menées avec le Gouvernement iraquien, un rapport complet lui indiquant si l'Iraq a distribué équitablement les médicaments, les fournitures médicales et les denrées alimentaires ainsi que les produits et fournitures de première nécessité destinés à la population civile qui sont financés conformément au paragraphe 8 a) de la résolution 986 (1995), en incluant dans ces rapports toute observation qu'il jugerait utile de faire quant à la mesure dans laquelle le niveau des recettes permet de répondre aux besoins humanitaires de l'Iraq, ainsi qu'à la capacité de l'Iraq d'exporter des quantités de pétrole et de produits pétroliers suffisantes pour que les recettes correspondant en atteignent le montant visé au paragraphe 2 ci-dessus ;

10. **Note** que le Secrétaire général a fait observer que la situation dans le secteur de l'électricité est extrêmement grave et qu'il compte lui présenter des propositions en vue de mobiliser le financement approprié, prie le Secrétaire général de lui présenter d'urgence un rapport consacré à cette question, établi en consultation avec le Gouvernement iraquien, et le prie également de lui présenter d'autres études sur les besoins humanitaires essentiels en Iraq, y compris les améliorations nécessaires à apporter aux infrastructures, en s'assurant le concours des organismes des Nations Unies selon qu'il conviendra et en consultation avec le Gouvernement iraquien ;

11. **Prie** le Secrétaire général de constituer un groupe d'experts chargé de déterminer, en consultation avec le Gouvernement iraquien, si l'Iraq est en mesure d'exporter des quantités de pétrole et de produits pétroliers suffisantes pour que les recettes correspondantes atteignent le montant visé au paragraphe 2 ci-dessus et d'établir un rapport distinct sur la capacité de production et de transport de l'Iraq ainsi que sur la supervision nécessaire, le prie également de faire sans tarder, sur la base de ce rapport, des recommandations appropriées et se déclare disposé à prendre une décision, sur la base de ces recommandations et compte tenu des objectifs humanitaires de la présente résolution, nonobstant le paragraphe 3 de la résolution 661 (1990), portant autorisation d'exporter le matériel nécessaire pour permettre à l'Iraq d'accroître l'exportation de pétrole et de produits pétroliers, ainsi que de donner des directives à cet effet au Comité créé par la résolution 661 (1990) ;

12. *Prie* le Secrétaire général de lui faire savoir si l'Iraq n'est pas en mesure d'exporter du pétrole ou des produits pétroliers en quantités suffisantes pour que les recettes correspondantes atteignent le montant visé au paragraphe 2 ci-dessus et, après consultation avec les organismes compétents des Nations Unies et avec les autorités iraqiennes, de faire des recommandations concernant l'utilisation des recettes escomptées, conformément au plan de distribution visé au paragraphe 5 ci-dessus ;

13. *Prie* le Comité créé par la résolution 661 (1990), agissant en coordination avec le Secrétaire général, de lui rendre compte de l'application des arrangements visés aux paragraphes 1, 2, 6, 8, 9 et 10 et de la résolution 986 (1995) 90 jours après l'entrée en vigueur du paragraphe 1 ci-dessus et, de nouveau, avant la fin de la période de 180 jours ;

14. *Prie* aussi le Comité créé par la résolution 661 (1990) d'appliquer les mesures et les dispositions mentionnées dans son rapport du 30 janvier 1998, en ce qui concerne l'affinement et l'éclaircissement de ses procédures de travail, d'examiner les observations et recommandations pertinentes formulées dans le rapport du Secrétaire général en date du 1<sup>er</sup> février 1998, en vue notamment de réduire autant que possible le délai entre l'exportation par l'Iraq de pétrole et de produits pétroliers et la fourniture de marchandises à l'Iraq en application de la présente résolution, de lui faire rapport le 31 mars 1998 au plus tard et de continuer par la suite à revoir ses procédures chaque fois que cela est nécessaire;

*Décide* de demeurer saisi de la question.



## ANNEXE II

### CHRONOLOGIE DES EVENEMENTS DU DOSSIER IRAQUIEN

1997		
03/03	Iraq/C.S.	<b>Examen des sanctions ⇒ Reconduction.</b>
26/02	Iraq/C.S./ France	Entretien à New York avec le Ministre des Affaires étrangères d'Iraq.
13- 14/01	Iraq/France	Entretiens à Paris du Premier ministre et du ministre avec le vice-premier ministre iraquien.
1996		
31/12	Iraq/C.S.	<b>Examen des sanctions ⇒ Reconduction.</b>
30/12	Iraq/C.S.	<b>Adoption d'une déclaration présidentielle c/f moteurs de missiles.</b>
25/12	Iraq/Kurdistan/F rance	Fin de l'opération "Procurer du bien être" et fin de la participation française aux opérations de survol du nord de l'Iraq.
10/12	Iraq/986	<b>Début de l'application de la résolution 986.</b>
08- 11/12	Iraq/C.SP.	Visite à Bagdad du Président Ekeus - séminaire balistique.
06- 11/12	Iraq/C.SP.	Mission UNSCOM 158 : excavation de 128 missiles iraqiens.
01/11	Iraq/C.S.	<b>Examen des sanctions ⇒ Reconduction.</b>
30- 31/10	Iraq/Kurdistan	Réunion de réconciliation d'Ankara : maintien d'un cessez-le-feu supervisé par le parti turkmène (TD Ankara 1339 et 1340).
13- 17/10	Iraq/Kurdistan	Contre-attaque de l'UPK au Kurdistan, reprise de Souleimanyeh.
11/10	Iraq/C.SP.	Rapport semestriel de la Commission spéciale.
04/10	NU/C.S.	<b>Reconduction semestrielle du mandat de la MONUIK.</b>
19/09	France/Iraq	Visite de M. Al Qaissy à Paris.
04/09	Iraq/Turquie	Intention turque d'instituer une zone tampon au nord de l'Iraq.

*Résolution 986 : « Pétrole contre nourriture »*

01-02/09	Iraq/Kurdistan	<b>Frappes américaines au sud de l'Iraq.</b> 44 missiles lancés. Extension de la zone de non-survol au sud du 32° au 33° parallèle. Présentation par les britanniques d'un projet de résolution. Menace de veto russe. Retrait du projet britannique (06/09).
31/08	Iraq/Kurdistan	Opérations militaires iraqiennes à la demande du PDK, prise d'Erbil. Puis éviction quasi totale de l'UPK d'Iraq avec la prise de Souleimanyeh.
17/08	Iraq/Kurdes	Reprise des hostilités entre le PDK et l'UPK.
14/08	Iraq/Turquie	Visite ministérielle turque à Bagdad, dans la foulée de la visite du Premier ministre turc à Téhéran.
11-12/08	Jordanie/ Arabie	Visite du roi Hussein de Jordanie en Arabie saoudite. Premier entretien avec le roi Fadh depuis 1990.
08/08	Iraq/986	Le Comité 661 approuve les procédures accélérées de la résolution 986.
07/08	Iraq/986	<b>Accord américain sur les procédures accélérées du Comité 661.</b>
26/07	Iraq/Iran	Incursion militaire iranienne au Kurdistan iraqien contre le PDK.
18/07	NU/986	Acceptation du Plan de distribution par le Secrétaire général.
16-18/07	Iraq/C.SP.	Refus iraqien de laisser entrer des inspecteurs de la Commission spéciale sur des sites sensibles. Violation des accords signés le 22 juin ⇒ <b>déclaration à la presse du président (français) du C.S. le 22 juillet.</b>
05/07	NU/C.S.	<b>Examen des sanctions ⇒ Reconduction.</b>
22/06	Iraq/C.SP.	Signature à Bagdad par Tarek Aziz et le Président Ekeus d'une déclaration conjointe et de procédures d'inspection de sites.

Résolution 986 : « Pétrole contre nourriture »

15/06	NU/C.SP.	Départ de M. Ekeus pour Bagdad.
14/06	NU/C.SP.	Adoption d'une <b>déclaration présidentielle</b> invitant M. Ekeus à se rendre à Bagdad dès que possible.
13/06	NU/C.SP.	L'Iraq propose que M. Tarek Aziz et M. Ekeus se rendent sur les sites accompagnés de deux personnes de leur choix.
12/06	NU/C.S.	<b>Adoption de la résolution 1060</b> (réaction aux entraves posées par les autorités iraqiennes aux inspections de la Commission spéciale).
11/06	UN/C.SP.	Ekeus devant le Conseil annonce son départ pour Bagdad après une conversation avec M. Tarek Aziz. Les anglo-saxons présentent un projet de déclaration présidentielle semblable à celui du 19 mars.
10/06	NU/C.SP.	Les autorités iraqiennes refusent à la Commission spéciale l'accès à plusieurs bâtiments de la Garde républicaine.
08-10/06	Iraq/France	Visite à Paris de M. Amer Rachid, Ministre iraquien du pétrole - Entretien avec M. Borotra et M. Dufourcq.
20/05	Iraq/986	Accord entre le Secrétaire général et le Ministre iraquien sur le <b>mémoire d'accord pour la résolution 986</b> .
08/05	Turquie/ Kurdistan	Opérations aéroterrestres turques (cinq à six kilomètres en territoire iraquien).
07/05	Iraq/986	4-ème ronde des discussions entre le Secrétaire général et les Iraquiens.
06/05	NU/C.S.	<b>Examen des sanctions ⇒ Reconduction.</b>
30/04	Iraq/France/US	Entretien de Mme Albright avec le Ministre.
16/04	NU/C.SP.	Rapport semestriel du Président Ekeus.
08/04	Iraq/986	3-ème ronde des discussions entre le Secrétaire général et les Iraquiens.
04/04	NU/C.S.	<b>Reconduction semestrielle du mandat de la</b>

*Résolution 986 : « Pétrole contre nourriture »*

		<b>MONUIK.</b>
31/03	Kurdistan	Reconduction pour trois mois de l'opération « Provide Confort » par le Parlement turc.
19/03	Iraq/C.SP./C.S.	Adoption de la <b>déclaration présidentielle</b> condamnant l'attitude iraquienne et réaffirmant le droit de l'UNSCOM à effectuer des inspections sans condition.
18/03	Iraq/C.SP.	Lettre de M. Tarek Aziz au Président du C.S. Les anglo-saxons présentent un projet de déclaration présidentielle.
12/03	Iraq/C.SP.	<b>Déclaration à la presse du Président de C.S.</b> (réaffirmant les droits de l'UNSCOM et rejetant l'attitude iraquienne).
11/03	Iraq/986	2-ème ronde des discussions entre le Secrétaire général et les Iraquiens.
11/03	Iraq/C.SP.	Lettre de M. Ekeus aux membres du C.S. Les autorités iraquiennes refusent à l'UNSCOM l'accès à un centre d'entraînement de la Garde présidentielle.
08/03	Iraq/C.SP.	L'Iraq refuse à la Commission spéciale l'accès au Ministère de l'Irrigation autorisé le lendemain.
07/03	NU/C.S.	<b>Examen des sanctions ⇒ Reconduction</b>
20/02	Iraq	Retour à Bagdad et mort d'Hussein Kamal.
06/02	France/C.SP.	Visite à Paris du Président Ekeus.
06- 20/02	Iraq/986	Discussion entre le Secrétaire général et une délégation iraquienne sur la mise en oeuvre de la résolution 986.
05/01	NU/C.S.	<b>Examen des sanctions ⇒ Reconduction et proposition d'étude de la situation humanitaire.</b>
<b>1995</b>		
21/12	NU/C.SP.	Rapport semestriel du Président Ekeus
20/12	Iraq/France	Entretien à Paris du vice-premier ministre avec

Résolution 986 : « Pétrole contre nourriture »

		le P.M. et le M.A.E.
05/12	NU/C.SP.	Passage du Président Ekeus devant le Conseil de sécurité.
fin/11	Kurdistan	Mission de l'émissaire Robert Deutsch en Iraq du nord.
07/11	NU/C.S.	<b>Examen des sanctions ⇒ Reconduction.</b>
02-04/11	Iraq/Tunisie	Visite à Bagdad de M. Habin Ben Yahya, Ministre des Affaires étrangères tunisien (reçu par Saddam Hussein).
13/10	NU/C.SP.	Rapport semestriel du Président Ekeus.
06/10	Iraq/Turquie	Incursion armée turque « très limitée », selon Ankara en Iraq du nord.
08/09	Iraq/C.SP.	Visite du Président Ekeus à Bagdad.
08/09	Kurdistan	Réunion tripartite ministérielle Iran-Turquie-Syrie à Téhéran.
08/09	NU/C.S.	<b>Examen des sanctions ⇒ Reconduction.</b>
06/09	C.SP./France	Visite du Président Ekeus à Paris.
25/08	NU/C.SP.	Passage du Président Ekeus devant le Conseil de sécurité.
19/08	Iraq/C.SP.	Découverte des 40 tonnes de documents militaires.
17/08	Iraq/C.SP.	Arrivée du Président Ekeus et de M. Zifferero à Bagdad.
16/08	Iraq/C.S.	Démarche de Trois à New York auprès du représentant permanent iraquien.
13/08	Iraq/C.SP.	La C.SP. et l'AIEA sont invitées à se rendre à Bagdad pour de nouvelles révélations sur les programmes militaires. Fin de l'ultimatum.
09/08	Iraq	Défection du Général Hussein Kamal.
09/08	Iraq/C.SP.	Lettre iraquienne fixant au 31 août un ultimatum à la Commission spéciale.
fin/07	Iraq/C.SP.	Remise par l'Iraq d'une volumineuse documentation sur le biologique.
17/07	Iraq/NU	Message de Saddam Hussein évoquant un

Résolution 986 : « Pétrole contre nourriture »

		ultimatum.
16/07	Iraq/USA	Libération des deux américains détenus en Iraq.
12/07	Iraq/France	Visite en France de M. Ryad Al Qaissy.
11/07	NU/C.S.	<b>Examen des sanctions ⇒ Reconduction.</b>
05-11/07	Iraq/Turquie	Nouvelle incursion turque au Kurdistan : « opération dragon ».
05/07	Iraq/France	Entretien MÉRIMÉE-AL SAHAF, Ministre des A.E. iraquien.
31/06-02/07	C.SP.	Visite à Bagdad du Président Ekeus. Reconnaissance par l'Iraq d'un programme biologique passé.
20/06	NU/C.SP.	Rapport semestriel du Président Ekeus (en vertu du paragraphe 9 (b) (i) de la résolution 687).
05/06	Iraq/Russie	Visite à Moscou de M. Tarek Aziz.
30/05	C.SP.	Visite à Bagdad du Président Ekeus (raidissement iraquien).
21-24/05	Iraq/Iran	Visite à Bagdad d'une délégation d'experts iraniens (TD Téhéran 652).
12/05	NU/C.S.	Révision des sanctions.
06/05	Iraq/Turquie	Fin de l'opération turque en Iraq du nord (35 000 h) débutée le 20/03.
01-03/05	C.SP.	Séminaire chimique à New York.
30/04	ECO	Accord iraquo-russe dans le domaine pétrolier (TD Moscou 1788).
14/04	NU/C.S.	<b>Adoption de la résolution 986.</b>
14/04	C.SP.	Rapport écrit du Président Ekeus et de l'AIEA, cf. paragraphe 8 de la résolution 715 (télécopie 702).
07/04	C.SP.	Séminaire biologique à New York (télécopie 662).
<b>1994</b>		

Résolution 986 : « Pétrole contre nourriture »

16/12	Iraq/France	M. Al Qaissy (vice-ministre A.E.) à Paris.
15/12	C.SP.	Rapport écrit du Président Ekeus (cf. paragraphe 9 (b) (i) de la résolution 687).
07/12	Iraq/Russie	M. Tarek Aziz à Moscou.
23/11	Iraq/Espagne	M. Tarek Aziz à Madrid.
17/11	EU/Crise	Début du retrait de 7800 soldats américains déployés au Koweït.
16/11	Iraq/France	Entretien M. Mérimée - M. Al Qaissy
16/11	NU/C.S.	Déclaration présidentielle " se félicitant " de la reconnaissance du Koweït.
14/11	NU/C.S.	<b>Examen des sanctions ⇒ Reconduction.</b>
14/11	Iraq/France	Entretien M. Mérimée - M. Tarek Aziz.
10/11	Iraq/Koweït	Reconnaissance de la frontière par l'Irak (résolution 833).
09/11	Iraq/Russie	M. Kozirev à Bagdad (TD Moscou 3908).
04/11	C.SP.	1-ère intervention mensuelle d'Ekeus au Conseil (demande française).
18/10	Iraq/France	Entretien M. Mérimée - M. Tarek Aziz.
15/10	NU/C.S.	<b>Adoption de la résolution 949.</b>
10/10	C.SP.	Rapport écrit du Président Ekeus (cf. paragraphe 8 de la résolution 715).
07/10	Crise	Déploiement de troupes irakiennes près de la frontière.
29/09	Iraq/France	Entretien M. Mérimée - M. Tarek Aziz.
19/09	France/EU	Démarche à Washington.
14/09	NU/C.S.	Révision des sanctions.
08/09	C.SP./ France	Visite à Paris du Président Ekeus.
21/04	Kurdistan/ France	Entretien de M. Talabani (UPK) avec M. Juppé (Paris).
<b>1993</b>		
26/11	Iraq/C.S.	Reconnaissance par l'Iraq de la résolution 715.
24/06	Iraq/Etats-Unis	Frappe américaine : 23 missiles lancés en réponse à une tentative d'attentat au Koweït contre l'ancien Président Bush.



## **ANNEXE III**

# **THE ECONOMIC SANCTIONS AGAINST THE IRAQI PEOPLE CONSEQUENCES AND LEGAL FINDINGS**

**by Elias Davidsson**

**Reykjavik, Iceland  
May 1996**

## Contents

### I Introduction

### II Evidence : the humanitarian tragedy in Iraq since 1991

### III Causality between the UN sanctions and the humanitarian tragedy in Iraq

### IV The sanctions and the UN Charter

- Procedures required for taking collective coercive measures
- Obligations by the UN to respect the provisions of international law
- Economic sanctions as a form of warfare
- The Purposes and Principles of the United Nations

### V The criminal nature of the sanctions against the iraqi people

- War Crimes
- The Applicability of the Geneva Conventions of August 12, 1949, and their Additional Protocols to the Sanctions
- The Basic Rules of the Geneva Conventions of 12 August 1949 and of their Additional Protocol I of 1977
- War Crimes against the Iraqi Population

### VI Attribution of responsibility for the consequences of the sanctions

- Charges and counter-charges

### VII Conclusions and recommendations

## I. Introduction

6. The UN trade sanctions against Iraq are regarded as the most stringent economic sanctions imposed on any single country in the history of the United Nations. As Iraq was heavily dependent on food and medicine imports, paid by oil exports, the trade sanctions had an immediate and horrendous effects on the well-being of the civil population in Iraq.

8. The purpose of this paper is to review the evidence available regarding the consequences to the Iraqi civil population of the trade sanctions imposed on Iraq by the Security Council ; establish the causality between the sanctions and the prevailing conditions in Iraq ; review the legal nature of the sanctions according to the UN Charter and with regards to municipal and international law ; and attribute responsibilities for the horrendous conditions of the civilian population in Iraq.

## II. Evidence : The humanitarian tragedy in Iraq since 1991

10. According to numerous eyewitness reports published by journalists and human rights workers who have recently visited Iraq, destitution is widespread and increasing, petty and violent crime has increased to unprecedented proportions, corruption - formerly unknown in Iraq - is rampant and the social and moral fabric of society is torn. Ordinary people struggle for survival. Hundreds of thousands of educated Iraqis have left the country. It is estimated that half a million or more civilians have already died as result of the sanctions, thereof over 200,000 children under the age of 5 years. Whole generations are at risk as a result of malnutrition. While difficult to quantify with accuracy, we are obviously dealing with a man-made tragedy of monumental proportions, the consequences of which the international community will most probably have to deal with for a long time to come.

11. We will review a number of reports describing the humanitarian situation in Iraq as it evolved after the Gulf war of 1991. As the number

of reports describing the situation in Iraq is staggering, we will only provide a few samples. Further references can be found in the attached bibliography.

14. In the report : « *Food Supply Situation and Crop Outlook in Iraq* », issued by the FAO in July 1993, we read :

*« Given the current precarious situation, a vast majority of the iraqi population is living under most deplorable conditions and is simply engaged in a struggle for survival ; but with increasing numbers losing out in this struggle every day a grave humanitarian tragedy is unfolding (...).*

*Large numbers of Iraqis have now food intakes lower than those of the populations in the disaster stricken African countries (...).*

*The sanctions have caused persistent deprivation, severe hunger and malnutrition for a vast majority of the iraqi population, particularly the vulnerable groups children under five, expectant/nursing women, widows, orphans, the sick, the elderly and disabled ».*

16. In a letter to the editor of The Lancet, published in 8 August 1992 and entitled « *Emergence of Blinding Malnutrition in Iraq* », we read :

*« Levels of childhood morbidity and mortality have increased strikingly during the past two years. Amid the overall desperate situation with respect to food shortages, contamination, and increased disease prevalence, vitamin A deficiency is re-emerging. In the spring of 1992 an outbreak of measles occurred, with a mortality rate in excess of 19% among children admitted to hospital. Complication rates were very high and at least 2 children became blind because of xerophthalmia. We have no supplies of vitamin A capsules available to us and I write this letter in desperation.*

Signed: Naira Awqati, Ibn Al Baldi Hospital, Jamila, Baghdad ».

24. In the UNICEF-issued report entitled « *The Status of Children and Women in Iraq* », of September 1995, we can read :

*« The poor economic situation in the country has had its adversities on the social sector where social characteristics and behaviour are undergoing a total change in a society once known for its virtual attributes. By contrast, crime rate of theft has been on the rise day by day and even television stations daily telecast advertisements of « missing » private vehicles. Street children are today widely visible in the country and even in the capital Baghdad. Since the beginning of the Gulf crisis, children have been seen selling petty things at traffic lights, but today many more have turned to beggary, one step before delinquency. This situation is unlikely to witness immediate improvement even if the economic and trade sanctions are lifted or eased. According to Ministry of Health statistics, the number of mortality cases among children under five has been on the rise over the past five years. MOH figures indicated that the monthly average of mortality cases among children of the same age group due to acute respiratory infections, water-borne diseases and malnutrition stood at 4,409 for 1994 against 742 cases in 1990, while the average of monthly mortality cases by the end of July 1995 stands at 4,475 ».*

### III- Causality between the UN sanctions and the humanitarian tragedy in Iraq

25. Although it is difficult to accurately assess the humanitarian situation in Iraq, all parties to the conflict, including the UN Security Council and the Government of Iraq, have expressed their awareness of the dramatic humanitarian situation in Iraq.

26. Where opinions differ is in the assessment of the causes for this situation. While the Security Council has implied in some of its resolutions that the Government of Iraq is responsible for this situation, it has not attempted to substantiate these allegations by any detailed analysis. UN agencies, such as UNICEF and FAO, have in their reports commended the Government of Iraq for its efforts in ensuring an equitable distribution of basic necessities to the population and its encouragement of agricultural production. In their reports, these UN agencies unequivocally identify the trade sanctions as the main factor causing the horrendous situation in Iraq. This assessment is endorsed by most, if not all, eyewitnesses and journalists who have visited Iraq after the Gulf war.

27. Perhaps the clearest official awareness of this causality can be found in a report issued by UNICEF in April 1993, entitled « *Children, War and Sanctions* » :

*« Indeed it may be that one fundamental contradiction remains the politically-motivated sanctions (which are by definition imposed to create hardship) cannot be implemented in a manner which spares the vulnerable »* (emphasis added).

28. It is though evident that trade sanctions encompassing products for civil use are inherently an indiscriminate coercive measure directed at all the inhabitants of the targeted country. The very intent of trade sanctions is to inflict hardship on a population with the hope that it will press its government to change policies.

29. That this is in fact the aim of economic sanctions is hardly disputed. In her book « *Economic Sanctions and International Enforcement* », by Margaret P. Doxey (Oxford University Press, 1971), the author provides detailed guidelines for those who wish to prepare effective economic sanctions against a nation. Among her suggestions we read :

*« The target's economic structure and pattern of external economic relations would have to be studied in detail in order to determine specific areas of vulnerability. General data regarding*

*human and material resources, geographical situation, and the existing level of development would all be relevant, but the target's degree of integration into the world economy and dependence on foreign trade, foreign investment, and other external services would be crucial .*

*A detailed analysis of national accounting statistics (presuming their availability) would show the nature and value of visible and invisible exports and imports ; their contribution to the gross national product ; the proportion of exports to reexports ; the extent to which imports were processed for export, and the importance of imports for the continuation of economic activity at its existing level. Probable effects on employment which might follow the loss of export markets could be calculated : the scope for expanding domestic production to bring about import substitution could be estimated. Multiplier effects of unemployment would have to be taken into account, and the resulting falls in income levels estimated, although the number of variables would make precise quantification difficult.*

*There might be an unforeseen willingness to accept a measure of sacrifice. Falls in real income which were produced by sanctions might not be sufficient either to persuade the Government of the target, under pressure from its citizens, to change its policy, or to bring an alternative government into power ».*

30. Other reports, such as that by Dreze and Gazdar of the London School of Economics (October 1991), endorse this assessment of causality :

*« It is now impossible to maintain these sanctions in their present form without perpetuating, and perhaps even accentuating, the state of acute poverty in which a large pan of the population is now plunged ».*

31. The UNICEF report provides clear evidence of causality between the sanctions and the humanitarian situation in Iraq :

*« Sanctions are inhibiting the importation of spare parts, chemicals, reagents, and the means of transportation required to provide water and sanitation services to the civilian population of Iraq. Huge quantities of resources are required if Iraq is to make any real progress towards re-establishing its pre-war capacity for managing water and sewage. What has become increasingly clear is that no significant movement towards food security can be achieved so long as the embargo remains in place. All vital contributors to food availability agricultural production, importation of foodstuffs, economic stability and income generation, are dependent on Iraq's ability to purchase and import those items vital to the survival of the civilian population ».*

#### IV The sanctions and the UN Charter

53. Most UN members participate in implementing the UN sanctions against Iraq.

Governments generally claim that the sanctions are imposed by the UN in accordance with the Charter and that UN members are obliged to enact the necessary laws and regulations to give effect to these sanctions, in accordance with Article 25 of the Charter. Are these claims accurate ?

#### **Procedures required for taking collective coercive measures**

54. It is true that the UN Charter permits under certain conditions the imposition of economic sanctions against individual states. Articles 39 and 41 of the Charter deal with this question.

55. Are the sanctions in Iraq imposed in accordance with these provisions? As seen above, the Security Council, before deciding to apply economic sanctions, must *« determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression »*. More precisely, the Security Council must formally determine that such a threat exists.

56. After Iraq invaded Kuwait in August 1990, the Security Council made such a determination (Resolution 660). On the base of this determination the Security Council imposed stringent trade sanctions on Iraq (Resolution 661). After the illegal Iraqi occupation of Kuwait was terminated and the sovereignty of Kuwait restored, the situation determined in August 1990 by the Council, namely that of « *breach of peace* » was ended and no case was made by the Security Council that an immediate « *threat to the peace* » existed, justifying continued sanctions against Iraq. If such threat did exist, it was not identified as such by the Council, nor was any reference made to the specific provisions of the Charter.

It must be added that although the Security Council has full discretion in determining the existence of a « *threat to peace* » where there is none or fail to make such a determination when it exists, this formidable discretionary power is mitigated by its obligations to exhaust all possibilities for the solution of international conflicts by peaceful means, in accordance with Chapter VI and with the Purposes and Principles of the Charter.

57. There is no evidence that the Security Council exhausted all possibilities of a peaceful solution to the Gulf crisis before resorting to war, nor did it do so after the end of the occupation of Kuwait.

58 If a « *threat to the peace* » existed after the end of the occupation of Kuwait, and the Council wished to act in strict respect of the Charter, it would have made a new determination that such a threat exists requiring the continuation of economic sanctions in accordance with Article 39. Such determination was not made, probably because there was no material base to substantiate it. Had anybody claimed that Iraq - after its defeat by allied forces - represented an imminent threat to world peace, calling for the most stringent economic sanctions in the history of the United Nations, the entire General Assembly of the UN would have died from laughter.

59. Thus one must conclude that the continued imposition of sanctions against Iraq after the liberation of Kuwait, although not strictly illegal under the terms of the Charter, represents nevertheless an abuse by the Security Council of its discretionary power, and thus a corruption of the Charter that brings the United Nations Organisation into disrepute.

### **Obligations by the UN to respect the provisions of international law**

60. But even assuming that to maintain the sanctions after Iraqi withdrawal from Kuwait was procedurally correct, the implementation of the coercive measures should have to be carried out according to the norms of international humanitarian law, that is with respect to the Hague and Geneva conventions.

According to Article 1, common to all four Geneva conventions of 1949, High Contracting Parties must respect the Conventions « in all circumstances ».

61. While some publicists argue that decisions of the Security Council trump any other international Convention, implicitly including the Geneva conventions, there is no evidence that these publicists also include *jus cogens* among rules which can be put aside. It would indeed be difficult to demonstrate that the Security Council can exonerate member states from their absolute obligations to respect principles and rules concerning the basic rights of the human person, as enshrined for example in the Hague and Geneva conventions.

62. The applicability of the laws of war was recognized with respect to military sanctions under the Covenant of the League of Nations by a special legal committee of the League, which stated :

*« Certain members of the committee drew its attention to the question whether, in the case of resistance to aggression or the execution of international police measures, the laws of war (jus belli) would continue to be applicable. In such circumstances, it might, indeed, be doubtful whether the case was one of war properly so called. In the committee's opinion, whatever name*

*may be given to such operations, the rules of the laws of war would remain applicable ».*

### **Economic sanctions as a form of warfare**

64. The question whether the laws of war apply in cases of economic warfare, such as embargo and sanctions, is the object of dispute among international lawyers. The reason is that until recently it was generally considered that economic sanctions are more humane than military enforcement measures. Most cases of economic warfare until now have been either related to a « *total war effort* », as in the two world wars, restricted in time and extent, or imposed on a minority regime in cooperation or acquiescence of the majority of the population.

65. The sanctions against the Iraqi population represent a new (and age-old) form of war. In the case of Iraq, the economic sanctions have proved more lethal and destructive of civilian life than the massive military assault on Iraq in 1991. It is therefore appropriate to talk about economic sanctions as a form of warfare subjected to the principles of international humanitarian law.

66. It is though established that economic sanctions are a potent weapon against nations and states.

In an article entitled « *The Use of Nonviolent Coercion : A Study of Legality Under Article 2(4) of the Charter of the United Nation* », by Lee C. Buchheit<sup>193</sup>, the author writes :

*« Economic coercion may entail any or all of the traditional methods of economic compulsion. Although it is by no means novel, this weapon (emphasis added) has assumed tremendous importance as the nations of the world have grown to depend*

---

<sup>193</sup> Economic Coercion and the New International Economic Order, ed. by Richard B. Lillich, The Michie Company, Charlottesville, Virginia, 1976.

*upon one another for the requirements of everyday living. Countries relying on world markets for food or industrial raw materials are vulnerable to compulsive measures such as boycotts, embargoes, or attempts by rival nations to freeze the victim-state's assets or dry up its markets on a global scale<sup>194</sup> ».*

The Charter of Economic Rights and Duties of States adopted by the UN General Assembly in 1974 provides that :

*« No State may use or encourage the use of economic, political or any other type of measures to coerce another State in order to obtain from it the subordination of the exercise of its sovereign rights or to secure from it advantages of any kind ».*

Although this statement has not the authority of international law and only refers to actions by individual states, the quoted statement nevertheless indicates an accepted norm of customary law, because most UN member states endorsed this formulation. It also indicates the general awareness that economic coercive measures are a hostile act.

### **The Purposes and Principles of the United Nations**

67. It is submitted here that decisions by the Security Council have to conform not only to these Conventions, binding in « all circumstances » on all states, but must also conform with Article 24 of the Charter :

- In order to ensure prompt and effective action by the United Nations, its members confer on the Security Council primary responsibility for the maintenance of international peace and security, and agree that in carrying out its duties under this responsibility, the Security Council acts on their behalf.

---

<sup>194</sup> A curious consequence is that a developing nation with an agrarian economy, although quite susceptible to military or quasi-military aggression, is relatively less vulnerable to economic aggression.

- In discharging these duties, the Security Council shall act in accordance with the Purposes and Principles of the United Nations.

**The Purposes and Principles of the United Nations are stated in Articles 1 and 2 of the Charter :**

68. Now, one may be tempted to maintain that the Security Council acted in conformity to the Purposes of the United Nations (as reflected in the first part of Article I(a)) by taking « *effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace* ». Even if there were some base for claiming that the possession by Iraq of biological, chemical and nuclear arms represented « *a threat to peace* » that must be removed by « *collective measures* », no evidence was produced that this was the case. And if the possession of such weapons per se represents a « *threat to peace* », requiring the imposition of collective measures by the United Nations, the organization would have to take such measures against numerous countries, including all five Permanent Members of the Security Council who obviously threaten world peace by possessing and deploying such weapons. That it does not take such measures against any nuclear power, including Israel which refuses international inspections of its nuclear facilities, deprives the Security Council of its credibility and authority.

72. As to the « *promotion and encouragement of human rights and fundamental freedoms* », enshrined in the third paragraph of Article 1, one must be cynical to view measures causing starvation and destitution of a whole population as compatible with such noble aims.

73. The United Nations exist in the first place, as established in its Preamble, to :

« *reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small, and to establish conditions under which justice and respect for the obligation arising from treaties*

*and other sources of international law can be maintained, and to promote social progress and better standards of life in larger freedom to practice tolerance and live together in peace with one another as good neighbors, and to unite our strength to maintain international peace and to ensure, by the acceptance of principles and the institution of methods, that armed force shall not be used, save in the common interest, and to employ international machinery for the promotion of the economic and social advancement of all peoples ».*

74. The sanctions against Iraq violate numerous fundamental human rights of the people of Iraq, as enshrined in the Universal Declaration of Human Rights, including their dignity as human beings. They obviously fail to promote social progress and better standards of life.

75. The sanctions against Iraq thus constitute clear violations of the Purposes and Principles of the United Nations and undermine the authority of the United Nations Organisation as a tool for world peace.

#### V The criminal nature of the sanctions against the Iraqi people

#### War crimes

The Applicability of the Geneva conventions of August 12, 1949, and their Additional Protocols to the Sanctions.

95. The Geneva conventions are basically a code of hard-core human rights which must be respected in all circumstances, even in extremis, that is even in cases of a « just war ».

96. Article 1 of the four Geneva conventions seems unambiguous in this respect :

« The High Contracting Parties undertake to respect and to ensure respect for the present Convention in **all circumstances** » (emphasis added).

97. Article 2, dealing with the applicability of the Conventions, states :  
« In addition to the provisions which shall be implemented in peacetime, the present Convention shall apply to all cases of declared war or of any other armed conflict which may arise between two or more of the High Contracting Parties, **even if the state of war is not recognized by one of them** » (emphasis added).

98. In the Commentary to Article 1, common of the four Geneva conventions, published by the International Committee of the Red Cross under the eminent editorship of Jean S. Pictet (Geneva, 1958), the following interpretation is given to the words 'in all circumstances' appearing in Article 1 :

« The expression refers to all situations in which the Convention has to be applied, as described, for example, in Article 2 ... As soon as one of the conditions of application for which Article 2 provides, is present, no contracting party can offer any valid pretext, legal or otherwise, for not respecting the Convention in its entirety. The words in question also mean that the application of the Convention does not depend on the character of the conflict. Whether a war is « just » or « unjust », whether it is a war of aggression or of resistance to aggression...in no way affects the treatment protected persons should receive ».

99. From the above one can reasonably infer that human rights which must be respected even in extreme situations of war, have *a fortiori* to be respected in times of peace. Any other conclusion would be absurd.

100. The Geneva conventions were drafted as a code to protect non-combatants from the consequences of international hostilities, whatever the name given to such hostilities. As quoted above, it does not matter

whether the hostilities are justified or not or whether the parties define their conflict as war. The very reason d' être of the Conventions would be nullified if states were permitted - by giving different labels to their acts - to exonerate themselves from their obligations with respect to the Conventions.

101. According to Article 31 of the Vienna Convention on the Law of Treaties « *a treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose* » (emphasis added). According to Article 32 « recourse may be had to supplementary means of interpretation, including the preparatory work of the treaty and the circumstances of its conclusion, in order to confirm the meaning resulting from the application of article 31, or to determine the meaning **when the interpretation according to article 31 (a) leaves the meaning ambiguous or obscure ; or (b) leads to a result which is manifestly absurd of unreasonable** » (emphasis added).

102. Thus, any interpretation of the Geneva conventions which might give licence to human rights violations prohibited by the Conventions (because they were committed in situations not explicitly covered by the conventions) would be manifestly absurd. The Geneva conventions should be interpreted in the light of their « object and purpose », namely to ensure fundamental human rights in 'all circumstances', including in situations not strictly defined as war.

103. To exclude attempts by states to exonerate themselves from the obligations towards humanity through legalistic tricks, a more comprehensive definition of the scope of application was included in the Additional Protocols :

According to Article 1 (2) of the Additional Protocols :

*« In cases not covered by this Protocol or by other international agreements, civilians and combatants remain under the protection and authority of the principles of international law derived from established custom, from the principles of humanity and from the dictates of public conscience ».*

104. Thus we find that civilians remain under the « principles of humanity and the dictates of public conscience » when the applicability of the Geneva conventions and their Additional Protocols is disputed. To give licence to serious violations of the principles of humanity because they are committed in times of peace (or with no overt military hostilities), would undermine the very intent of Article 1(2) of the Additional Protocol I and contradict the provisions of the Vienna Convention on the Law of Treaties.

105. It is therefore submitted that in view of the purposes of the Geneva conventions and their Additional Protocols, the specific violations of principles of humanity, which can be observed to have taken place in Iraq as result of the sanctions can and should be assessed as if these Conventions and Protocols were applicable to the conflict.

The basic rules of the Geneva conventions of 12 August 1949 and of their Additional Protocol I of 1977.

106. The fundamental principle on which the law of armed conflicts is based is expressed as follows : In any armed conflict, the right of the Parties to the conflict to choose methods or means of warfare is not unlimited. Two basic rules follow from this principle. The first prohibits the use of weapons and methods of warfare of a nature to cause unnecessary injury. The second, in order to ensure respect and protection for the civilian population and civilian property, obliges the parties to the conflict to distinguish at all times between the civilian population and combatants, as well as between civilian property and military objectives and to direct their operations only against military objectives. [Additional Protocol I, Articles 35 and 48].

111. The Protocol forbids starving civilian populations. Objects indispensable to the survival of civilian populations, such as foodstuffs, agricultural areas, crops, livestock, drinking water installations and supplies and irrigation works must neither be attacked, destroyed, removed nor rendered useless. A belligerent may depart from this rule

only on its own territory and only if imperative military necessities require it to do so [Add Protocol I, Article 54].

War crimes against the Iraqi population

115. To be defined as war crimes under the provisions of Article 85 of the Additional Protocol I to the Geneva conventions of 12 August 1949, an act must include the following attributes:

- It must be committed wilfully.
- It must be a violation of relevant provisions of the Protocol.
- It must cause death or serious injury to body or health.
- It must make the civilian population (or individual civilians) the object of attack ; and/or make an indiscriminate attack affecting the civilian population or civilian objects in the knowledge that such attack will cause excessive loss of life, injury to civilians or damage to civilian objects [« which would be excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated », Article 57, p. 2(a)(iii)].

116. There is no dispute that the sanctions are imposed wilfully. They appear to be a violation of Articles 35, 48, 49, 51, 52, 54 and 75 of Additional Protocol I to the Geneva conventions. They have shown to cause the deaths of hundreds of thousands of civilians as well as permanent injury to the health of great numbers of growing children. The sanctions were and are imposed in the knowledge that they will cause loss of life and injury to civilians excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated.

Thus one cannot escape the conclusion that the UN sanctions against the Iraqi population constitute breaches of Article 85 of Additional Protocol I to the Geneva conventions of 12 August 1949, and constitute therefore war crimes.

## VI Attribution of responsibility for the consequences of the sanctions

### Charges and counter charges

120. The Security Council decided, as a reaction to what it considers a « humanitarian disaster in Iraq », to offer to the Government of Iraq an arrangement, whereby Iraq would be allowed to sell a substantial quantity of oil through a UN escrow account to enable Iraq to import food, medicines and other basic necessities and thus alleviate somewhat the sufferings of the iraqi population. This offer was though assorted by several conditions which the Government of Iraq was not willing to accept, as they placed Iraq in fact in a situation of a UN-trusteeship, thus undermining iraqi sovereignty.

121. By making such an offer, the Security Council has attempted to transfer its responsibility for the consequences of the sanctions to the Government of Iraq. This clever offer, while not transferring responsibilities for the sanctions from the Security Council to the Government of Iraq in any legal sense, has been successful in absolving politicians and the public in the west from the pangs of conscience. It is now possible to close one's eyes from the tragedy that befalls the people of Iraq because the « blame lies with Saddam ».

122. American leaders have publicly blamed the person of Saddam Hussein for the horrendous consequences of the sanctions for the iraqi people. In his article in International Herald Tribune of 30 April 1994, Warren Christopher, U S. Secretary of State, writes : « *Saddam has manipulated the suffering of the Iraqi people in his efforts to escape UN sanctions. That suffering is real. But the responsibility lies not with the international embargo but with Baghdad's policies. Saddam persistently refuses to take advantage of UN resolutions that would allow Iraq to sell oil to meet legitimate humanitarian needs* ».

123. As over half a million people have died in Iraq as a consequence of the sanctions, the above words imply that Saddam Hussein wilfully starves his people because of stubbornness. They also imply that the US government - and by extension the Security Council - accept to leave the fate of millions of Iraqi civilians - their life and death - in the hands of this one man, often labeled « mad ».

124. Whether by imposing an indiscriminate trade ban against the entire Iraqi population or by abandoning the Iraqi people to the whims of one dictator, the permanent members of the Security Council, led by the United States of America, display a criminal callousness for human lives.

125. But US Secretary of State Warren Christopher is wrong. According to FAO and UNICEF reports, the Iraqi government has attempted to do all it can to alleviate the sufferings of its population, including measures to ensure a minimum diet to the population, measures to encourage food production by farmers, etc.

These reports belie the charges that the Government of Iraq is callous about the plight of its population.

126. In practice there is no qualitative difference between the recent offers by the Security Council to Iraq to in fact exchange oil for basic necessities, and the sanctions themselves. In both cases the Security Council unilaterally imposes political conditions to a sovereign Government for permitting the civil population under its control to enjoy basic and inalienable human rights. In both cases the Security Council uses the Iraqi population as pawns in its dispute with the Government of Iraq.

127. It may be tempting for the Government of Iraq, for pragmatic reasons, to bow to the conditions of the Security Council and no one would blame it for submitting to such conditions with regards to the plight of the population in Iraq. Such possible submission of the Government of Iraq should though not be construed as an admission by the Government

of Iraq of its civil and/or criminal responsibility for the consequences of the sanctions.

128. The facts are clear. Neither the iraqi government nor the people of Iraq have ever requested international trade sanctions against their country. The sanctions are imposed and enforced by allied naval forces against the will of the iraqi government and most probably against the wishes of the majority of the iraqi people. There is no evidence that the population of Iraq endorses or requests these sanctions. The sanctions are an attempt by the United States and its allies to force the Government of Iraq - by punishing the iraqi population - to bow to conditions set unilaterally and arbitrarily by the Security Council. Whether the demands of the Security Council are morally justified or not, is irrelevant when attributing legal responsibility for the sanctions.

129. As the Government of Iraq is on the receiving end of all these coercive measures and decisions, it is not responsible for any of them. Although there might be good reasons for attributing to the Government of Iraq and to individual iraqi leaders the legal responsibility for a number of international crimes, including that of aggression against Kuwait and assorted war crimes, it is plainly absurd to hold the Iraqi Government accountable for acts decided and committed by others, such as implementing and enforcing the trade sanctions. The responsibility for the consequences of the sanctions lies entirely with those states which endorse and enforce the sanctions.

## VII Conclusions and recommendations

133. We have reviewed the evidence of massive deaths, destitution, malnutrition and hardship which has become the tragic fate of the civilian population of Iraq since August 1990 ;

134. We have shown that the economic sanctions imposed by the Security Council of the United Nations and implemented by UN member states

have caused the deaths of hundreds of thousands of Iraqi civilians, including 200,000 children ; widespread destitution and hunger ; the spread of communicable diseases; economic stagnation ; increased delinquency and crime ; and hosts of other effects detrimental to the dignity, health and well-being of the entire iraqi population.

135. We have found conclusive evidence that the decisions by the Security Council to maintain trade sanctions against the Iraqi population after the liberation of Kuwait in 1991 were not made in accordance with the proper procedures of the Charter and stand in stark contradiction with the Purposes and Principles of the Charter ;

136. We submit that the decisions of the Security Council to impose indiscriminate and stringent economic sanctions against the population of Iraq, regardless of the justifications provided, is a breach of the Charter of the United Nations ;

137. We have demonstrated the necessity and urgency to deal with the sanctions against the Iraqi population from the point of view of criminal law ;

138. We have reviewed several sources of law in the attempt of determining the specific nature of the sanctions ;

140. We attribute individual criminal responsibility for causing death and destitution in Iraq to all heads of states and other high ranking officials who have carried out the illegal and criminal decisions of the Security Council to impose these sanctions.

141. On the base of universal principles of justice, equity and the rule of law, with regards to the Universal Declaration of Human Rights and to the Purposes and Principles of the Charter of the United Nations, we therefore make the following recommendations :

- In view of the gravity of the crimes committed against the Iraqi population by preventing it from enjoying its inalienable human rights, the international community is urged to endeavour without delay, through governmental and non-governmental agencies and institutions :
- that the imposition of economic sanctions against the iraqi population be ended immediately and unconditionally ;
- that an international compensation and reconstruction fund be established, to provide material relief to all iraqi victims of international crimes.



## ANNEXE IV

### THE UN SANCTIONS REGIME:

### THE CASE OF IRAQ

By Dr. Abd al Amir al Anbari

Paris, 1996

#### Note

*The following paper is an expanded version of a paper delivered by the author at the Conference organised by the Institute for Global Leadership on "The Sanctions-impact and justification" held in Geneva, 7-8 november 1996. The original version was published in the Middle East Economic Survey (MEES) weekly No 39:61, november 25, 1996.*

*The author is former Ambassador of Iraq to the UN throughout the Gulf Crisis as well as head of the Iraqi delegation in the negotiations with the UN Secretariat on the implementation of Security Council resolutions 706 and 712 (1991) and recently resolution 986 (1995). He is currently Iraq's Ambassador to UNESCO, Paris. The views expressed in the paper are the personal views of the author.*

As the Soviet Union was on the verge of collapse and the cold war between the Eastern and Western blocks coming to an end the United States of America began to tighten its grip on international and regional organisations, particularly the Security Council of the United Nations, to secure its strategic interests against political opponents and reinforce its economic comparativeness vis a vis its western and Asian allies.

As a consequence, the imposition under one pretext or another of collective economic sanctions through the UN Security Council on various world countries including Arab countries, i.e., Iraq, Libya and Sudan has become one of the most conspicuous international phenomena of the post-cold war era. In addition, the U.S.A resorted to unilateral sanctions through american legislation directly against such "rogue" countries as Cuba, Iran and others and indirectly, on other countries which trade or deal with such countries. Hence the question of international and unilateral economic sanctions has become a disturbing concern to a great number of statesmen, diplomats, academicians and international humanitarian organisations regarding the proper use and possible abuse of such sanctions in international relation and their impact on the world peace and security. Indeed the United Nations Secretary General, the UN General Assembly and the majority of the members of the Security Council have called for the reform and humanisation of the UN sanctions.

#### E- Impact of sanctions on Iraq

The first United Nations mission set to Iraq after the cease-fire described the destruction inflicted by the coalition on bombardment on Iraq as having pushed Iraq back to the pre-industrial stage. Be that as it may the continuing enforcement of the sanctions for over more than 6 years has brought about a slow but steady destruction of the Iraqi people and civilian society far greater than the coalition's bombardment. The shattering impact on the population at large but particularly on children, women and the elderly has been well documented by UN agencies such as UNICEF, WHO, FAO and many NGO's.

Few references may be sufficient here. A report prepared by WHO (EHA/96.1, March 1996) entitled The Health Conditions of the Population in Iraq since the Gulf Crisis concluded inter alia, as follows :

Financial constraints as a result of sanctions have prevented the necessary import of food and medicine.

The vast majority of the country's population has been on semi-starvation diet for years. This tragic situation has tremendous implications on the health status of the population and on their quality of life, not only for the present generation, but for the future generation as well.

The reduction in the import of medicine, owing to lack of financial resources, as well as a lack of minimum health care facilities, insecticides, pharmaceutical and other related equipment and appliances, have crippled the health care services, which in pre-war years were of high quality. Assessment reports rightly remarked that the quality of health care in Iraq, due to the six-week 1991 war and the subsequent sanctions imposed on the country, has been literally put back by at least 50 years. Diseases such as malaria, typhoid and cholera, which were once almost under control, have rebounded since 1991 at epidemic levels, with the health sector as helpless witness.

Vary rarely has the impact of sanctions on millions of people been documented. Severe economic hardship, a semi-starvation diet, high levels of disease, scarcity of essential drugs and, above all, the psycho-social trauma and anguish of a bleak future, have led to numerous families being broken up leading to distortions in social norms.

The impact of this unfortunate situation on the infant and child population in Iraq needs special attention. It is not only the date on morbidity and mortality that tell the story, but equally important are the crippling effects of many of these morbidities which are often forgotten. The psychological trauma of the six-week 1991 war and the terrible hardships enduring with the sanctions since then, can be expected to leave indelible marks on the mental health and behavioural patterns of these children when they grow to adulthood. This tragic aspect of the impact of the war and conditions surrounding the sanctions is rarely articulated, but the world community should seriously consider the implications of an entire generation of children growing up with such traumatised mental handicaps, if of course, they survive at all.

As recently as last October a spokesperson for UNICEF Ms Cara Bilami announced at a press conference at the UN Headquarters, Octobre 28, 1996 that 4500 iraqi children die every month because of hunger and disease.

Similar conclusions were arrived at by the FAO in its report N/TCP/IRQ/4552 concerning food and agriculture in Iraq in which the FAO estimated that amount of US \$ 2.7 billion would be necessary to import basic food to meet the shortage for 1995/1996.

Another report prepared for UNESCO's periodical Sources described the impact of the war and sanctions on the education system in Iraq as follows :

During the Gulf War and after math, some 40 percent, or more than 5500 of iraq's educational institutions were badly damaged.

The embargo imposed has meant that materials cannot be imported to carry out the necessary repairs - unless they come in as humanitarian aid - and their use is strictly supervised. However, the sanctions Committee has to approve any material or equipment.

The system is cumbersome and slow, while degradation on the spot is increasing exponentially. Thus hungry children, whose parents cannot afford adequate food and clothing for them, must work in draught classroom, with leaky roof and broken windows sitting on either damp or flooded floors with no lighting. Teachers work with few materials - often without eve a blackboard - paper is rare and text books few.

The report further noted that « the terrible conditions, both in and out of school are also seriously affecting the children health ». Communicable disease and malnutrition are the main problems.

Even worse destruction has befallen the economy structure and productivity and lead to the semi collapse of the local currency, hyper inflation and disintegration of the social fabric and moral traditions as if the real objectives of the power keeping sanctions is to strangle the whole country.

## **F- Impact of Sanctions on Third Countries**

Iraq with its rich and balanced and human resources used to be one of the most viable economy in the region. It is inevitable that many countries, particularly neighbouring countries and trading partners would and did suffer great losses. Article 50 of the UN Charter gave such countries the right to apply to the Security Council to remedy their situations. Turkey alone announced recently that it had suffered losses amounting to US \$20 billion because of the embargo. A great number of other countries applied to the Security Council but only little help, if any, they did get. Ironically many other countries, particularly oil exporting countries and weapons exports made great fortunes thanks to the embargo.

This paper will focus attention, briefly, on the impact of the embargo on international oil prices and the future supply of crude oil.

Prior to the embargo oil prices were diving down-wards to a level as low as US \$ 10 pb. it was the pre-Gulf crisis conditions that caused a limited reduction in oil production of the Gulf countries causing a rise in prices to US \$ 18 pb. However as the embargo continued, particularly after the stalema facing the implementation of the so called oil for food resolution 986 (1995) prices have soared almost to US \$ 25 pb and the prospect for further increases is almost certain. The main beneficiaries of the price increase have of course been the oil producing countries. Saudi Arabia alone has its oil revenue increased in 1996 by US \$ 10 billion. Thus as long as the oil embargo is in force, price fluctuation is bound to continue mainly up ward in view of the lack of any spare capacity outside OPEC and the limited excess production capacity within OPEC. This located mainly in Saudi Arabia which is estimated to be less than 3 mb pd representing, according to recent study by the Centre for Global Energy Studies, less than 4% of global consumption of oil. It is in this context that the dangerous impact of the embargo on Iraqi oil is greatest. The security of world oil supply depends on the existence of reasonable spare production capacity, diversity of sources of supply and on economically acceptable level of prices. On all these accounts the present world oil supply is vulnerable. Any interruption of oil supplies because of natural disaster or political act, even for a short period, would cause such a panic that the prices would shoot upward sending the world economy into deep

recession. They could not be spared such a risk as long as the present situation of supply and demand prevails. Only by relaxing and eventual lifting of the embargo on Iraqi oil would the world be assured of the security of supply at an acceptable level and a healthy rate of economic growth. The sooner the embargo is lifted the better and safer would be Iraq and the rest of the world.

### **G. Conclusions and Recommendations**

To many observers the continuing of sanctions against Iraq for more than six years amount to a slow but inevitable genocide of 20 million Iraqi people. But there is at least one positive impact of the embargo as it has generated a strong movement within the Security Council and the General Assembly for a drastic reform of international sanctions as to their objectives, scope duration and protection of civilian population as reflected in Secretary General's report entitled « *supplement of an Agenda for peace* » of 2 January 1995 (S/1995/1) and the provisional 39 recommendations of the of the working group of the General Assembly on an *Agenda for Peace* of 10 July 1996.

It is hoped that the 39 recommendations would be approved by the General Assembly and respected by the Security Council. Given the genocidal impact the sanctions imposed on Iraq as attested by UNICEF, WHO and FAO, quoted earlier, such recommendations should apply to Iraq as well as other countries subjected to sanctions by the Security Council.

The following recommendations are of utmost urgency :

- a) No open-ended sanctions should be allowed, reasonable deadline must be specified in light of the relevant circumstances. On the date specified sanctions should be lifted unless renewed or relaxed by another resolution. The adoption of such recommendation is the only way to prevent any permanent member to force its will on the Council and the world thereby jeopardising world peace and order.

- b) Foodstuff, medicine and basic civilian supplies and the financial resources needed for their procurement should always be exempt from any regime of sanctions.
- c) No regime of sanctions should be permitted to violate the Geneva conventions, Human rights Charter and other humanitarian conventions.
- d) The sanction Committee should not act on the basis of unanimity only a simple majority of its members should be required for adoption of its decision.
- e) Finally, the Security Council and through it any of its members should not be conceded absolute authority above the Charter and international law. A check and balance mechanism must be introduced in the UN system by allowing the International Court of Justice the jurisdiction to review the constitutionality of the Security Council's acts and resolutions. Indeed many international law scholars believe that the virtue of its statute the ICJ already has such power and should not shy from applying it for the sake of maintaining the integrity of the Council promoting the efficiency of the UN system and above all replacing the tendency of "being above the law" by the cardinal principle of "the due process of law" at the core of the New World Order.



## **ANNEXE V**

**U.S. DEPARTMENT OF STATE**

**March 26, 1997**

**REMARKS BY**

**SECRETARY OF STATE MADELEINE K. ALBRIGHT**

**AT GEORGETOWN UNIVERSITY**

**« PRESERVING PRINCIPLE AND SAFEGUARDING STABILITY:  
UNITED STATES POLICY TOWARD IRAQ »**

**WASHINGTON, D.C.**

**MARCH 26, 1997**

It is in the interests of advancing and clarifying that debate that I was pleased to accept your invitation to speak here today.

My fundamental purpose is to reaffirm United States policy towards Iraq. That policy is part of a broad commitment to protect the security and territory of our friends and allies in the Gulf. We have a vital national interest in the security of the region's oil supplies, and we have forged strong friendships with countries in the area who agree with us that nations should respect international law, refrain from aggression and oppose those who commit or sponsor terror.

Here, as elsewhere, we recognize that stability is not an import ; it must be home-grown. But we also know that circumstances may arise in which active American leadership and power are required.

A compelling example was Iraq's invasion of Kuwait six and a half years ago.

The results of that event remain with us now. So before discussing where we go from here in our policy towards Iraq, let me review how we got to where we are.

When President Bush launched *Operation Desert Storm*, he said that America had two objectives. First, to drive Iraq out of Kuwait. Second, to cause Iraq once again to live as a peaceful and cooperative member of the family of nations.

Because of the bravery and brilliance of the U.S. led military coalition, the first objective was quickly achieved.

But despite the lessons of war, continuing international pressure, the impact of tough UN sanctions, and the best interests of the Iraqi people, Iraq's government has continued to defy the will of the international community.

Under Resolutions approved by the UN Security Council, Iraq is required to demonstrate its peaceful intentions by meeting a series of obligations. It must end its weapons of mass destruction programs and destroy any such weapons produced. It must cooperate with the inspection and monitoring regime established by the UN Special Commission, or UNSCOM. And it must recognize its border with Kuwait, return stolen property, end support for terrorism and stop brutalizing its people.

Had Iraq complied with these obligations early on, its economy would have recovered, the oil trade would have resumed, debts would have been paid, the suffering of its people would have been avoided, and it could have resumed its rightful place among the responsible nations of the world.

Instead, from the outset, Iraqi leaders chose denial, delay and deceit. Or to put it even more bluntly, they lied.

They have blocked inspections, concealed documents, falsified evidence and challenged UNSCOM's clear and legitimate authority.

They have refused to account satisfactorily for Kuwaiti missing and prisoners of war.

They have failed to return stolen property and weapons.

They have virtually demolished the marsh Arab community in southern Iraq, waged war on the minorities in the north and accelerated repression in the center to stay in power.

And their agents have crossed borders to gun down or poison Iraqi dissidents.

Throughout, their leader Saddam Hussein, has bemoaned the unfairness of sanctions and the indignity of inspections.

His complaints remind me of the story about the schoolboy who returned home with his nose bloodied and his shirt torn. When his mother asked him how the fight started, he said « *it started when the other guy hit me back* ».

Since 1991, the task of looking behind Iraqi deceptions to find the truth has fallen to the IAEA and to UNSCOM Chairman Rolf Ekeus and his staff.

For years, they have struggled to discover and destroy Iraq's once extensive arsenal of weapons of mass destruction. Although they have been harassed and threatened by Iraqi officials, they have made steady and at times stunning progress.

The defection in 1995 of Hussein Kamal, the official who directed many of Iraq's efforts at deception, marked a turning point. It led to major revelations regarding biological weapons and appeared, for time, as if it would cause Iraq finally to accept the need for full disclosure.

Unfortunately, this has not been the case. The refusal to cooperate fully continued throughout 1996 and to the present time.

This tactic has not and will not work.

Our resolve on this point is unwavering. Hundreds of thousands of American soldiers put their lives on the line in the Gulf war. We will not allow Iraq to regain by stonewalling the Security Council what it forfeited by aggression on the battlefield.

We know from experience that firmness is the only language the Iraqi Government understands. In 1993, when Iraq plotted the assassination of former President Bush, the United States struck back hard.

In 1994, when Iraqi troops again threatened Kuwait, President Clinton's firm military and diplomatic response caused Baghdad not only to pull back its troops, but to recognize at long last its legal border with Kuwait. Moreover, a new Security Council resolution restricted military activity in southern Iraq.

Last August, Iraqi forces took advantage of intra-Kurdish tensions and attacked the city of Erbil, in northern Iraq. President Clinton responded by expanding the no-fly zone to the southern suburbs of Baghdad. This reduced further the strategic threat posed by Iraq and demonstrated our intention to respond to Iraqi transgressions in a manner of our choosing.

Contrary to some expectations, the attack on Erbil has not restored Saddam Hussein's authority in the north. Iraqi troops have withdrawn from Erbil, and the region's inhabitants, conscious of Baghdad's past repression against them, have resisted efforts by the regime to re-establish control.

The Kurdish parties have been working with us to limit their differences and seek common ground. Although old rivalries remain difficult, we are firmly engaged alongside Turkey and the United

Kingdom in helping the inhabitants of the region find stability and work towards a unified and pluralistic Iraq.

Although we oppose the lawless policies of the Iraqi regime, we have never had a quarrel with the Iraqi people. UN sanctions do not prohibit food and medical supplies. But because Saddam Hussein did not use his resources to meet the basic needs of his people, we supported efforts for additional relief.

For five years, Baghdad refused to accept such an arrangement. It was not until late last year that Iraq finally caved into international pressure and agreed.

The food for oil deal now in place is designed to ease the suffering of civilians throughout Iraq. It is not related to the larger question of when and if the overall sanctions regime will be lifted. Nor is the continuation of this arrangement automatic, however strongly we support its purpose. If we see evidence that the Government of Iraq is not living up to its promises with respect to implementation, the experiment will cease.

All this brings us to the present day. From the beginning of *Operation Desert Storm* until now, American policy towards Iraq has been consistent, principled and grounded in a realistic and hard-won understanding of the nature of the Iraqi regime. It has been bolstered by bipartisan support at home, and general approval in the region. And it has achieved a great deal.

Iraq's military threat to its neighbors is greatly diminished.

Most of its missiles have been destroyed.

Its biological and chemical warfare production facilities have been dismantled.

Nuclear materials have been removed and an international monitoring regime to prevent the construction of nuclear weapons is in place.

Iraq has been barred from importing weapons and weapons related materials and technology.

And the area in which Iraqi military forces may operate freely has contracted.

To guard against further miscalculations on Baghdad's part, U.S. forces have been deployed to the region and we have demonstrated our ability to reinforce those troops rapidly if required.

Diplomatically, we have sustained an international consensus that Iraq should not be allowed again to threaten international peace. In statement after statement, and in 36 successive reviews, the Security Council has maintained its support for sanctions and its insistence on compliance.

Meanwhile, six years of sanctions and isolation have taken their toll on the regime in Baghdad. Saddam Hussein has become by far the most divisive force in Iraq, and several coup attempts have been made. Members of his own somewhat dysfunctional family have turned against him. His inner circle of advisers has been purged repeatedly. Today, his power rests on an increasingly narrow foundation of intimidation and terror.

So while Iraq's lawless policies are failing, our policies of law and firmness are working. As long as the apparatus of sanctions, enforcement, inspections and monitoring is in place, Iraq will remain trapped within a strategic box, unable to successfully threaten its neighbors and unable to realize the grandiose ambitions of its ignoble leader.

It is essential, however, that international resolve not weaken. Containment has worked, but despite Iraq's present weakness the future threat has not been erased. Iraq's behavior and intentions must change before our policies can change. Otherwise, we will allow the scorpion that bit us once to bite us again. That would be a folly impossible to explain to our children, or to the veterans of *Desert Storm*.

Consider that, under Saddam Hussein, Iraq has started two major wars, used poison gas and committed gross violations of international humanitarian law.

Consider that Iraq admitted producing chemical and biological warfare agents before the Gulf War that were sufficiently lethal to kill every man, woman and child on earth.

Consider that Iraq has yet to provide convincing evidence that it has destroyed all of these weapons.

Consider that Iraq admitted loading many of those agents into missile warheads before the war.

Consider that Iraq retains more than 7500 nuclear scientists and technicians, as well as technical documents related to the production of nuclear weapons.

Consider that Iraq has been caught trying to smuggle in missile guidance instruments.

And consider that, according to Ambassador Ekeus, UNSCOM has not been able to account for all the missiles Iraq acquired over the years. In fact, Ekeus believes it is highly likely that Iraq retains an operational SCUD missile force, probably with chemical or biological weapons to go with it.

If past is prologue, under the current government, an Iraq released from sanctions and scrutiny would pick up where it left off a half dozen years ago before the mother of all coalitions stopped it dead in its tracks.

For these reasons, our policy will not change. It is the right policy.

To those who ask how long our determination will last ; how long we will oppose iraqi intransigence ; how long we will insist that the international community's standards be met, our answer is as long as it takes.

We do not agree with the nations who argue that if Iraq complies with its obligations concerning weapons of mass destruction, sanctions should be lifted. Our view, which is unshakable, is that Iraq must prove its peaceful intentions. It can only do that by complying with all of the Security Council resolutions to which it is subject.

Is it possible to conceive of such a government under Saddam Hussein ? When I was a professor, I taught that you have to consider all

possibilities. As Secretary of State, I have to deal in the realm of reality and probability. And the evidence is overwhelming that Saddam Hussein's intentions will never be peaceful.

The United States looks forward, nevertheless, to the day when Iraq rejoins the family of nations as a responsible and law abiding member. This is in our interests and in the interests of our allies and partners within the region.

Clearly, a change in Iraq's government could lead to a change in U.S. policy. Should that occur, we would stand ready, in coordination with our allies and friends, to enter rapidly into a dialogue with the successor regime.

That dialogue would have two principal goals :

-First, because we are firmly committed to Iraq's territorial integrity, we would want to verify that the new Iraq would be independent, unified and free from undue external influence for example, from Iran.

-Second, we would require improvements in behavior. Is there cooperation with UNSCOM and compliance with UN resolutions ? Is there respect for human rights, including the rights of minorities ? Is there a convincing repudiation of terrorism ? Are its military ambitions limited to those of reasonable defense ?

If our concerns were addressed satisfactorily, Iraq would no longer threaten regional security. Its isolation could end.

The international community, including the United States would look for ways to ease Iraq's re-integration. A whole range of economic and security matters would be open for discussion in a climate of cooperation and mutual respect. Iraq could begin to reclaim its potential as a nation rich in resources and blessed by a talented and industrious people. And Iraq could become a pillar of peace and stability in the region.

But until that day comes, we must and will maintain our watch.

We will continue to work closely with our allies and friends to ensure that Iraq does not again attack its neighbors or put them at risk.

We will retain in the region the military capability required to deter Iraqi aggression and to enforce the no-fly and no-drive zones.

We will maintain a firm commitment to territorial sovereignty of Kuwait and our other friends in the region.

We will lend our full diplomatic support to the work of the UN Special Commission and the International Atomic Energy Agency.

We will insist, with all of the diplomatic tools at our command, that UN sanctions remain in place. Within that context, we will do what we responsibly can to minimize the suffering of Iraqi citizens.

We will continue to support the establishment of a coherent and United Iraqi opposition which represents the country's ethnic and confessional diversity.

And we will continue helping the people of northern Iraq to meet their practical needs, resolve internal tensions, and reject the influence of terrorists.

The Baghdad of 1200 years ago was described as the center of a properly regulated and well ordered « state », where schools and colleges abound, (to which) philosophers, students, doctors and priests flock (and where) the governors and ministers are honest.

Clearly, Saddam Hussein has not been an agent of progress. And clearly, what is now need not always be.

The rip in the fabric of Gulf stability that was created by Iraq's invasion of Kuwait has not fully mended. But the aggression has been rolled back. Iraq's military is contained. And the path for Iraq's re-entry into the community of nations is clearly laid out.

This is not, to borrow Margaret Thatcher's phrase, the time to go wobbly towards Iraq.

The United States is committed as are our friends to the victory of principle over expediency ; and to the evolution in Iraq of a society based on law, exemplified by pluralism and content to live at peace.

These goals may be achieved soon.

They may be achieved not-so-soon.

**But they are right; they are necessary ; and they will be achieved.**

Thank you very much.

## ANNEXE VI

### GUIDE POUR RENSEIGNER LE FORMULAIRE DE DEMANDE D'EXPORTATION VERS L'IRAK

Les demandes peuvent être remplies en français ou en anglais.

Toutes les cases 4 à 15 doivent être remplies.

Case 4 : inscrire les 6 chiffres du code tarifaire S.H.

Cases 5 à 10 :

- ne mettre qu'une seule ligne par code tarifaire S.H.
- Unités de mesure: kilos, tonnes, litres, ou pièces pour les articles de taille importante (compresseurs, pompes). Ne pas utiliser les mots cartons, bouteilles, flacons, sacs, containers etc, qui ne permettent pas de connaître les quantités avec précision.
- Monnaie : utiliser les codes FRF, DEM, CHF, GBP, USD.
- Ne pas mettre de décimales.
- Valeur par article : elle doit indiquer le prix de chaque article et non pas le prix d'un carton de ces articles.
- Des feuilles supplémentaires sur le modèle des cases 4 à 10 peuvent être jointes jusqu'à un maximum de 50 lignes.

Case 14 a) : ne mettre qu'un seul des trois points d'entrée en Irak, à savoir:

- ERBIL (frontière jordanienne)
- ZAKHO (frontière turque)
- port d'UMM QASR (Irak)

Case 14 c) : indiquer les modalités d'expédition ou les principaux ports par voie maritime.

Case 16 : Des renseignements sur la destination finale et l'utilisation finale peuvent être indiqués lorsqu'ils sont connus.

*Résolution 986 : « Pétrole contre nourriture »*

COMITE DU CONSEIL DE SECURITE CREE PAR LA RESOLUTION 661 (1990) CONCERNANT LA SITUATION ENTRE L'IRAQ ET LE KOWEIT						
<b>NOTIFICATION OU DEMANDE D'EXPEDITION DE MARCHANDISES EN IRAQ</b> (A REMPLIR PAR LE SECRETARIAT)						
N° COMM.		DATE D'ENREGISTREMENT		DATE LIMITE POUR OPPOSER DES OBJECTIONS		
<b>(A REMPLIR PAR LE PAYS OU L'ORG. INTER. SOUHAITANT EXPORTER EN IRAQ)</b>						
MISSION OU ORGANISATION			SIGNATURE DE LA PERSONNE HABILITEE ET CACHET			
OFFICIEL						
MISSION PERMANENTE DE LA FRANCE						
DATE DE SOUMISSION			3. N° DE REFERENCE DE LA MISSION			
IK						
4. CODE DU TARIF S.H.	5. MARCHANDISES A EXPEDIER (Nom et /ou description. Joindre des feuilletts supplémentaires si nécessaire)	6. QUANTITE EN CHIFFRES	7. UNITE DE MESURE	8. VALEUR PAR ARTICLE	9. VALEUR TOTALE	10. MONNAIE CODE ISO
a)						
11. EXPORTATEUR (Nom et adresse)		12. PROVENANCE DES MARCHANDISES (si autre que l'Etat demandeur)				
13. SOCIETE / ORG. DESTINATAIRE (Nom et adresse)		14. MODE D'EXPEDITION a) Poste frontière ou port d'entrée en Iraq				
14 b) MODE DE TRANSPORT		14 c) Autres informations (itinéraire, principaux ports etc...)				
<input type="checkbox"/> <b>A partir du compte iraquien</b> conformément à la résolution 986 (1995). Tous les documents pertinents, y compris le(s) contrat(s), doivent être joint(s)		15. MODE DE PAIEMENT		<input type="checkbox"/> <b>Par d'autres moyens</b> (donner toutes les précisions possibles)		
16. INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES : Utilisation finale et utilisateur final. (Joindre des feuilletts supplémentaires si nécessaire)						

AVIS IMPORTANT

1. N'inscrire qu'un article par ligne à la case 4.
2. Le code tarifaire S.H. (case 4) doit être rempli, le cas échéant, au moyen des positions à 6 chiffres du système harmonisé de désignation et de codification des marchandises du Conseil de coopération de Bruxelles, Belgique.
3. Les renseignements fournis doivent être identiques à ceux figurant sur les documents d'expédition remis à l'agent des douanes.
4. Le secrétariat du comité renverra tout formulaire comportant des renseignements incomplets, inexacts ou illisibles à son expéditeur pour qu'y soit apportées les modifications nécessaires.



## **ANNEXE VII**

### **SAMPLE FORM FOR ISSUANCE OF AN IRREVOCABLE LETTER OF CREDIT HUMANITARIAN SUPPLIES**

**TO : BANQUE NATIONALE DE PARIS S.A.  
200 LIBERTY STREET  
WORLD FINANCIAL CENTER, TOWER A  
NEW YORK, N.Y. 10281-1062 - USA**

In accordance with the United Nations Security Council Resolution 986 dated April 14, 1995, the Memorandum of Understanding under reference S/1996/356\* dated May 20, 1996 and the procedures of the 661 Committee under reference S/1996/636 dated August 12, 1996, please find below the text for issuance of a letter of credit.

This request is being transmitted to you on behalf of the buyer,.....

(Ref. No...), who have instructed that the letter of credit be issued by telex/SWIFT.

#### **QUOTE**

To Beneficiary : ..... (insert name and address of beneficiary).....

At the request of.....(insert buyer's name and address)....., we hereby establish in favor of the above-named beneficiary our irrevocable documentary letter of credit No..... for an aggregate amount of .....(insert amount in figures and words)....., representing 100% of the value of the goods CIF (or CFR) (per incoterms 1990).

This credit is **NOT TRANSFERABLE AND NOT ASSIGNABLE** (except to the beneficiary's bank for the repayment of financing for the purchase of humanitarian supplies). This credit is **NOT NEGOTIABLE**.

This credit is available for presentation of documents for payment not later than ....(insert expiration date).....only at the offices of Banque Nationale de Paris S.A., 200 Liberty Street, World Financial Center, 20th Floor, New York, N.Y. 10281, Att : Trade Finance Services.

**DOCUMENTS REQUIRED, WHICH MUST BEAR BUYER'S REF. No AND OUR L/C No.....**

- 1) Beneficiary's sight draft drawn on Banque Nationale de Paris S.A., New York, OR beneficiary's receipt for payment.
- 2) Beneficiary's signed commercial invoice in original and (6) copies, in the name of the buyer, stating the merchandise description, quantity, unit price, value, net and gross weight, freight charges, shipping marks, country of origin, country of manufacture, trade discount (if any), and import license No.....(insert number and date)....., and certifying the correctness of the invoice. [If the goods are invoiced on inclusive CFR terms, details of charges and expenses are not necessary to be shown, provided the invoice states that such charges and expenses are included in the CFR price].
- 3) Certificate of Origin
- 4) - Full set of shipping company's clean ocean bills of lading dated on board, issued to the order of.....(insert buyer's name)....., notify.....(insert buyer's name and address)..... marked « FREIGHT PREPAID », OR  
- Air waybill showing goods consigned to....(insert buyer's name)....., notify.....(insert buyer's name and address).....marked « FREIGHT PREPAID », OR  
- Truck consignment notes/forwarding agent's receipts, made out in the name of .....(insert buyer's name)....., notify :.....(insert buyer's name and address)....., marked « FREIGHT PREPAID ».
- 5) Copy of the 661 Committee's letter stating that the beneficiary of this letter of credit, acting as exporter, is eligible for payment from the United Nations Iraq Account.
- 6) Copy of any required governmental license or equivalent authorizing the export. In case the country from which the goods are being exported has no special requirements with regard to licensing exports to Iraq, the following is required :  
Beneficiary's certification that no special license/authorization is required for exports from.....(insert exporting country).....to Iraq of the goods covered by Banque Nationale de Paris S.A., New York L/C No.....
- 7) In case of CIF shipments only :  
Insurance policy/certificate, covering.....(list risks to be covered).....

- 8) Standardized confirmation by the United Nations Secretary General's designee of the arrival of the exported goods in Iraq.

Documents required under this credit are to be presented only after the United Nations has advised that the standardized confirmation of the arrival of the goods in Iraq has been issued.

EVIDENCING shipment of the following goods : .....(brief merchandise description).

Merchandise to be shipped not later than ..... by ..... from .....to.....(insert either of the following: port of Umm Qasr, Zakho/Faida at the Turkish border, or Trebil at the Jordanian border)....., final destination.....

- Partial shipments allowed.
- Transshipment allowed.
- In case of CIF shipments only : Insurance covered by the beneficiary.
- All bank charges within Iraq are for account of the iraqi buyer, while bank charges outside Iraq are for the beneficiary's account. However, Banque Nationale de Paris S.A., New York charges in connection with this credit will be reimbursed from the United Nations Iraq account.

#### SPECIAL INSTRUCTIONS :

A) In case of ocean shipment : shipment must be effected by vessel belonging to maritime steamship companies having regular lines. In such case, a certificate issued by Lloyds Register of Shipping, London, or P&I Club to the effect that the concerned steamer is not more than 20 years old must be presented with the other required documents.

B) Shipment on deck is not allowed.

C) Shipping documents must show the name and address of the importer/buyer as well as our L/C No.....Packages must be marked with shipping marks and no.....

Beneficiary's statement that they have requested the carriers to include all of the above information in the respective manifest and that packages have been marked as indicated must also be presented with the other required documents.

D) In case of shipment by air, beneficiary must :

1- cable advise the following information to the buyers on date of despatch : Air Company flight number and expected date of arrival.

2- air mail directly to the buyers non-negotiable copies of the required documents for each shipment.

Beneficiary's statement that these two conditions have been complied with must accompany the other required documents.

E) Documents presented later than 21 days after date of .....(insert ocean bill of lading or air waybill or truck consignment note or forwarder's receipt)....., but still within the credit validity are acceptable.

We hereby engage with the beneficiary of this credit that documents drawn and presented under and in compliance with the terms and conditions of this credit will be duly honored upon presentation as specified.

This credit is subject to the Uniform Customs and Practice for Documentary Credits (1993 Revision), International Chamber of Commerce Publication No. 500.

UNQUOTE

INSTRUCTIONS TO BANQUE NATIONALE DE PARIS S.A., NEW YORK :

The issuance of this letter of credit is subject to approval by the United Nations and to their authorization for you to debit the United Nations Iraq account, account no. 0200-201752-001-08 with you in reimbursement of your payment of documents in conformity with the terms and conditions of this credit.

Original set of documents must be sent by DHL to Rafidain Bank Amman, Basman Street, P.O. Box 1194, Amman, Jordan for disposition in accordance with buyer's instructions. Duplicate documents to be sent by registered airmail to the same address. Charges incurred by Rafidain Bank Amman in this connection, if any, are for account of the buyer.

Please mention buyer's Ref. No..... in all communications with us for easy reference.

Please telex confirm to us receipt and issuance of your letter of credit, quoting your L/C number.

## Liste des ouvrages du CEDIN

### Cahiers du Cedin

- Cahier n°1 - *Le Tribunal des différends irano-américains*, sous la direction de Brigitte STERN, 1985 (Epuisé).
- Cahier n°2 - *La France aux Nations Unies*, sous la direction de Serge SUR, 1985 (Epuisé).
- Cahier n°3 - *L'application extra-territoriale du droit économique*, sous la direction de Brigitte STERN, 1987 (Epuisé).
- Cahier n°4 - *L'immunité d'exécution de l'Etat étranger*, sous la direction de Brigitte STERN, 1990.
- Cahier n°5 - *Droit international et droits de l'homme*, sous la direction d'Hubert THIERRY et Emmanuel DECAUX, 1990 (Epuisé).
- Cahier n°6 - *Les aspects juridiques de la crise et de la guerre du Golfe*, sous la direction de Brigitte STERN, 1991 (Epuisé).
- Cahier n°7 - *Les accords de Maastricht et la constitution de l'Union européenne*, sous la direction de Marie-Françoise LABOUZ, 1992 (Epuisé).
- Cahier n°8 - *La CSCE : Dimension humaine et règlement des différends*, sous la direction d'Emmanuel DECAUX et Linos-Alexandre SICILIANOS, 1993.
- Cahier n°9 - *Dissolution, continuation et succession en Europe de l'Est*, sous la direction de Geneviève BURDEAU et Brigitte STERN, 1994.
- Cahier n°10 - *Nationalité, minorités et succession d'Etats en Europe de l'Est*, sous la direction d'Emmanuel DECAUX et Alain PELLET, 1996.
- Cahier n°11 - *Succession d'Etats en Europe de l'Est et avenir de la sécurité en Europe*, sous la direction de Hélène RUIZ FABRI et Pascal BONIFACE, 1995.
- Cahier n°12 - *La crise d'Haïti (1991-1996)*, sous la direction d'Yves DAUDET, 1996.
- Cahier n°13 - *Perspectives d'intégration des pays d'Europe centrale et orientale aux institutions de l'Europe occidentale*, sous la direction de Patrick DAILLIER et Peter KOVACS, 1998.
- Cahier n°14 - *Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce et ordre juridique international*, sous la direction de Habib GHERARI et Sandra SZUREK, 1998.

## Perspectives internationales

- N°1 - Michel Cosnard, *Les détroits territorialisés*, 1987.
- N°2 - Leila Lankarani, *L'affaire du gazoduc eurosibérien*, 1987.
- N°3 - Joëlle Choukroun, *L'écu*, 1988.
- N°4 - Ralph Zacklin, *L'ONU et la situation en Amérique centrale (le plan Arlas : problèmes et perspectives)*, 1988.
- N°5 - Lin Hua, *L'investissement étranger en Chine*, 1988.
- N°6 - Karine Lescure, *Le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie*, 1994.
- N°7 - Philippe Achilléas, *La télévision par satellite. Aspects juridiques internationaux*, 2<sup>e</sup> éd. 1997.
- N°8 - Brigitte Stern (sous la direction de), *Marché et nation. Regards croisés*, 1995.
- N°9 - Sophie Albert, *Les réfugiés bosniaques en Europe*, 1995.
- N°10 - Sara Guillet, *Nous, peuples des Nations Unies - L'action des ONG au sein du système de protection international des droits de l'homme*, 1995.
- N°11 - Théodore Christakis, *L'ONU, le Chapitre VII et la crise yougoslave*, 1996.
- N°12 - Mylène Bidault, *Le comité pour l'élimination de la discrimination raciale*, 1997.
- N°13 - Bérangeère Taxil, *L'OMC et les pays en développement*, 1998.
- N°14 - Sandra Szurek, Céline Nègre, Mikaël Poutiers, *L'affaire Salman Rushdie. Dossier d'un différend international*, à paraître.
- N°15 - Leïla Ezzarki, *Résolution 986 : « Pétrole contre nourriture »*, 1998.

## Documents

*Le statut des Etats issus de l'ex-Yougoslavie à l'ONU, documents rassemblés et présentés par Brigitte Stern*, 1996.

*Coopération et intégration économique régionale dans la Caraïbe*, documents rassemblés par Lydia Barfleur et présentés par Emmanuel Jos, 1997.

Impression et façonnage



N° d'impression : 81735 FF  
Dépôt légal : septembre 1998

MONTCHRESTIEN - E.J.A.  
31, rue Falguière, 75741 Paris Cedex 15  
N° éditeur : 1432







La violation du droit international et du principe d'interdiction du recours à la force armée par l'Irak, qui est perçu à l'extérieur comme une puissance belliqueuse, menaçante et au comportement imprévisible, a donné lieu à une série de mesures coercitives. Le Conseil de sécurité a fait application du Chapitre VII de la Charte des Nations unies pour sanctionner l'agression de l'Irak contre le Koweït en décrétant un embargo sans précédent dans l'histoire de l'Organisation.

Les sanctions ont incontestablement eu des répercussions néfastes sur la situation humanitaire en Irak. L'état nutritionnel de la population est alarmant : l'interruption des importations de nourriture a provoqué une pénurie généralisée. Des émeutes de faim se déclarent dans tout le pays. La crise de l'approvisionnement alimentaire est conjuguée à une situation sanitaire aiguë.

L'adoption de la résolution 986 du Conseil de sécurité en avril 1995 constitue à cet égard une dérogation au régime des sanctions, car l'un de ses objectifs est de corriger certains des effets désastreux des dispositions adoptées et mises en œuvre à l'issue du conflit du Golfe.

Il va sans dire que les effets de cet embargo ont réduit tout un peuple à une situation si dramatique dans les domaines alimentaire et sanitaire que le souci humanitaire pris en considération dans les résolutions du Conseil de sécurité apparaît dérisoire.

Le présent ouvrage dresse un tableau de la situation humanitaire en Irak. Il s'attache à analyser la résolution 986 et en retrace l'actualité, de sa mise en œuvre jusqu'à aujourd'hui. Il s'interroge enfin sur le véritable débat qui entoure l'épineuse question de la réforme du régime des sanctions.



9 782707 611154

ISBN 2.7076.1115.8

130 F