NATIONS
UNIES

A

Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/45/670
6 novembre 1990
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Quarante-cinquième session
Point 34 de l'ordre du jour

POLITIQUE D'APARTHEID DU GOUVERNEMENT SUD-AFRICAIN

Mesures de contrôle des sanctions adoptées par les organismes des Nations Unies, les gouvernements et les organisations non gouvernementales

Rapport du Secrétaire général

TABLE DES MATIERES

		Paragraphes	Page
I.	INTRODUCTION	1 - 2	2
II.	DEFINITION DE LA NOTION DE CONTROLE	3 - 9	2
III.	CONTROLE EXERCE PAR LES ORGANISMES DES NATIONS UNIES	10 - 17	4
IV.	CONTROLE EXERCE PAR D'AUTRES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES	18 - 23	6
V.	SURVEILLANCE EXERCEE PAR LES GOUVERNEMENTS	24 - 63	8
VI.	SURVEILLANCE EXERCEE PAR LES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES	64 - 99	16
VII.	CONCLUSIONS	100 - 106	24

90-28203 9057N (F)

/...

31p.

I. INTRODUCTION

1. Le présent rapport a été établi conformément à la résolution 44/27 D de l'Assemblée générale en date du 22 novembre 1989, dans laquelle l'Assemblée a prié le Secrétaire général de lui présenter, à sa quarante-cinquième session, un rapport sur les mesures de contrôle des sanctions contre l'Afrique du Sud adoptées par les organismes des Nations Unies, les gouvernements et les organisations non gouvernementales, en tenant pleinement compte des rapports établis par les organismes intergouvernementaux de contrôle 1/. Dans ladite résolution, l'Assemblée, considérant que les mesures prises individuellement ou collectivement par les Etats, bien que louables, étaient de portée inégale, étaient appliquées et contrôlées avec plus ou moins de rigueur et ne visaient pas toujours les secteurs de l'économie sud-africaine qui étaient sensibles à la pression internationale, a prié instamment tous les Etats qui ne l'avaient pas encore fait d'adopter, en attendant l'imposition de sanctions globales et obligatoires, des dispositions législatives ou des mesures analogues qui constituent des sanctions effectives contre l'Afrique du Sud. Elle les a priés de même instamment de contrôler strictement l'application des mesures mentionnées et d'adopter, le cas échéant, des lois sanctionnant les particuliers et entreprises qui y contreviennent.

2. Le présent rapport fait le point des mesures de contrôle des sanctions contre l'Afrique du Sud adoptées par les organismes des Nations Unies, les gouvernements et les organisations non gouvernementales. Il passe en revue les mécanismes mis en place par des organisations non gouvernementales pour contrôler l'application des sanctions dans les pays où elles sont actives. Chaque fois que possible, on s'est appuyé sur les informations reçues des gouvernements 2/. A défaut, on a utilisé différentes sources, y compris les organisations non gouvernementales des pays concernés. Il n'a pas été possible de vérifier les informations fournies par ces sources.

II. DEFINITION DE LA NOTION DE CONTROLE

3. L'adoption de sanctions visant à faire pression sur l'Afrique du Sud pour qu'elle mette fin à l'apartheid est une question qui suscite des débats politiques, aussi bien sur le plan international que national. Certains gouvernements ont régulièrement émis des réserves quant à l'opportunité ou à l'efficacité de sanctions. Dans le même temps, une majorité plaidait énergiquement en faveur de telles mesures, faisant valoir qu'il fallait maintenir la pression jusqu'à ce que les changements opérés en Afrique du Sud apparaissent irréversibles. Mais même dans ce cas, les organisations non gouvernementales ont souvent reproché aux gouvernements de ne pas avoir adopté des sanctions suffisamment énergiques pour faire réellement pression sur Pretoria.

4. La question du contrôle des sanctions est également controversée. Ce terme de contrôle suppose normalement qu'on surveille ou qu'on suive de près en permanence un processus particulier qu'on ne veut pas "perdre de vue". Les gouvernements, les organisations intergouvernementales et les organisations non gouvernementales ne sont généralement pas du même avis en ce qui concerne la nature et l'utilité des mesures de contrôle.

5. La plupart des gouvernements considèrent qu'à partir du moment où une politique est adoptée - y compris une politique de sanctions - les mécanismes qui en assurent normalement la mise en oeuvre, l'exécution, la coordination et l'application supposent aussi nécessairement un "contrôle". Concrètement, pour faire exécuter une loi, il faut planifier son entrée en vigueur, définir les compétences respectives des administrations et les modalités de leur coordination, élaborer le règlement d'application, prévoir les ressources financières et humaines indispensables, mettre au point un mécanisme d'information sur les violations éventuelles, poursuivre les contrevenants et, de manière générale, veiller à ce que la loi soit respectée.

6. Les renseignements communiqués par les gouvernements ayant répondu aux demandes d'information qui leur ont été adressées pour réaliser la présente étude concernent principalement les objectifs des sanctions et les dispositifs réglementaires et administratifs mis en place pour appliquer celles-ci. Il semblerait que pour ces gouvernements le terme "contrôle" suppose l'existence de procédures normales visant à vérifier que les mesures adoptées sont dûment appliquées, qu'elles sont effectivement exécutées et respectées et que le mécanisme d'application des lois fonctionne normalement.

7. Pour les organisations non gouvernementales, le "contrôle" des sanctions contre l'Afrique du Sud consiste à surveiller en permanence et de façon exhaustive l'application des mesures nationales et internationales, et couvre aussi la recherche de nouvelles formes de sanction.

8. Le présent rapport fait le point des mesures de contrôle des sanctions prises aux différents niveaux par les gouvernements, l'accent étant mis sur les mesures adoptées aux échelons intergouvernemental et national. Si l'on fait la synthèse des diverses interprétations du terme "contrôle" retenues par les différents groupes et que l'on regroupe toutes les activités actuellement menées par les gouvernements, les organisations intergouvernementales et les organisations non gouvernementales, on constate qu'au sens le plus large, ce terme recouvre au moins huit types d'activité, qui consistent respectivement à : a) évaluer la portée des sanctions nationales et internationales en dressant l'inventaire de toutes les sanctions d'ordre public ou commercial actuellement en vigueur (en indiquant les différents objectifs politiques poursuivis); b) examiner les mécanismes d'exécution par les autorités compétentes des mesures d'ordre public; c) examiner les modalités retenues par lesdites autorités pour assurer l'application de ces mesures; d) recenser les échappatoires qui affaiblissent les dispositifs mis en place; e) examiner le comportement des agents économiques actifs dans le secteur visé par les sanctions avant l'adoption de ces dernières, afin de déterminer dans quelle mesure ils les respectent et s'ils commettent des infractions et identifier les initiatives prises par eux pour contourner les sanctions; f) évaluer les incidences économiques et politiques des sanctions sur l'Afrique du Sud; g) étudier les stratégies mises en place par l'Afrique du Sud pour faire face aux sanctions; h) recenser les domaines où de nouvelles pressions pourraient être exercées sur l'Afrique du Sud dans le but d'atteindre les objectifs politiques des sanctions.

9. Bien qu'aucun gouvernement ni aucune organisation non gouvernementale ne mène de front ces huit activités, il convient de les aborder toutes si l'on veut donner un tableau complet des activités de contrôle menées par les organismes des Nations Unies, les gouvernements et les organismes intergouvernementaux, et les organisations non gouvernementales.

III. CONTROLE EXERCE PAR LES ORGANISMES DES NATIONS UNIES

10. En matière de lutte contre l'apartheid, le chef de file des organismes des Nations Unies est le Comité spécial contre l'apartheid, organe intergouvernemental constitué de 19 Etats Membres, qui fait partie des organes subsidiaires de l'Assemblée générale. Le Comité spécial a pour mission de suivre la situation en Afrique du Sud et l'action menée par la communauté internationale, notamment l'adoption de sanctions et autres mesures. L'objectif est de faire pression sur le régime de Pretoria pour qu'il mette fin à l'apartheid et engage des négociations en vue de l'élaboration d'une nouvelle constitution. Chaque année, le Comité spécial publie un rapport dans lequel il fait le point de la situation en ce qui concerne les sanctions et mentionne les violations qui lui ont été signalées. Se fondant sur ce document et d'autres rapports du Comité spécial, l'Assemblée générale adopte des résolutions dans lesquelles elle invite les gouvernements à adopter des programmes de sanctions et à les coordonner, à en contrôler rigoureusement l'application, à prendre les dispositions voulues pour en combler les lacunes éventuelles et à imposer des sanctions en cas de violation. Il est rare que dans ses résolutions l'Assemblée générale fasse état de violations précises et désigne nommément l'Etat Membre concerné. Le Comité spécial fait des représentations aux gouvernements, par écrit ou oralement, et son président écrit aux représentants permanents des Etats Membres pour leur demander des éclaircissements lorsqu'il est reproché aux gouvernements intéressés d'avoir assoupli les sanctions, de n'avoir pas correctement appliqué les mesures en vigueur ou, en cas de violation, de n'avoir pas poursuivi les contrevenants.

11. Le secrétariat du Comité spécial est assuré par le Centre contre l'apartheid, qui relève du Département des affaires politiques et des affaires du Conseil de sécurité de l'ONU. Le Centre recueille auprès de sources très diverses des renseignements sur les sanctions et autres mesures et rédige des rapports sur différents aspects des sanctions qui, en fonction des directives données par l'organe compétent, sont publiés soit comme rapports du Comité spécial, soit comme rapports du Secrétaire général. Dans la première catégorie de publications, on trouve la liste des gens du spectacle, acteurs et autres artistes qui se sont produits en Afrique du Sud et la liste des contacts sportifs avec l'Afrique du Sud. Parmi les rapports du Secrétaire général, on peut mentionner, outre le présent rapport, ceux portant sur l'application des mesures nationales adoptées contre l'Afrique du Sud, les mesures restrictives affectant les secteurs de l'économie sud-africaine tributaires de l'extérieur et les pressions financières internationales sur l'économie d'apartheid d'Afrique du Sud.

12. Le Centre fournit un appui à divers organes intergouvernementaux, notamment le Groupe intergouvernemental chargé de surveiller la fourniture et la livraison de pétrole et de produits pétroliers à l'Afrique du Sud, que l'Assemblée générale a créé par sa résolution 41/35 F du 10 novembre 1986. Le Groupe maintient des

contacts avec les gouvernements et les organisations intéressés, examine les cas de violation de l'embargo qui lui sont signalés et vérifie le bien-fondé des allégations formulées en demandant des éclaircissements aux gouvernements qui semblent les mieux à même de l'informer ou en menant sa propre enquête. Le Groupe ne cesse d'enrichir sa base de données, ce qui lui permet de contrôler de plus en plus étroitement et sous l'angle mondial tous les aspects de l'embargo pétrolier contre l'Afrique du Sud.

13. Le Centre des Nations Unies sur les sociétés transnationales, qui relève de la Commission des sociétés transnationales, suit les activités des sociétés transnationales en Afrique du Sud et les mesures adoptées par les Etats Membres à cet égard et présente un rapport annuel sur cette question. Il a constitué une base de données sur les sociétés transnationales ayant des intérêts en Afrique du Sud et publie chaque année la liste mise à jour de ces sociétés. En 1985 et en 1989, le Centre a tenu des auditions publiques sur les activités des sociétés transnationales en Afrique du Sud et en Namibie. Au cours des auditions les plus récentes (Genève, 4-6 septembre 1989), le Groupe de personnalités éminentes qui en était chargé a déclaré avoir été frappé "par l'insuffisance et l'irrégularité de la surveillance exercée sur les sanctions adoptées contre l'Afrique du Sud", ajoutant que "le Gouvernement [sud-africain] et les milieux d'affaires se sont empressés d'exploiter cette grave lacune" 3/. Il a formulé des recommandations précises visant à y remédier.

14. En 1973, la Sous-Commission de la lutte contre la discrimination et de la protection des minorités a recommandé que la Commission des droits de l'homme lui donne des directives pour qu'elle désigne un rapporteur spécial chargé d'évaluer les conséquences néfastes, pour la jouissance des droits de l'homme, de l'aide apportée aux régimes racistes d'Afrique australe, particulièrement par l'investissement de capitaux étrangers et l'assistance militaire. Cette résolution ayant été entérinée par la Commission des droits de l'homme et par le Conseil économique et social, en 1974 la Sous-Commission a nommé M. Ahmad M. Khalifa Rapporteur spécial chargé de préparer une étude sur la question. Le mandat du Rapporteur spécial a été approuvé puis reconduit chaque année par le Conseil économique et social (résolution 1990/34 du 25 mai 1990) et tous les deux ans par l'Assemblée générale (résolution 43/92 du 8 décembre 1988). En conséquence, le Rapporteur spécial établit chaque année un rapport contenant la liste mise à jour des sociétés transnationales ayant des activités en Afrique du Sud.

15. En ce qui concerne les institutions spécialisées du système des Nations Unies, l'Organisation internationale du Travail (OIT) a institué un mécanisme de contrôle des sanctions. Conformément à la déclaration mise à jour concernant l'action contre l'apartheid en Afrique du Sud et en Namibie, et au Programme d'action contre l'apartheid, l'OIT a créé en 1989 un Groupe d'experts indépendants chargé de suivre et de contrôler la mise en oeuvre, à travers le monde, des sanctions et autres actions contre l'apartheid, en s'intéressant plus particulièrement aux moyens mis en oeuvre pour contourner les sanctions. Le Groupe a notamment pour tâche d'enquêter sur les incidences des sanctions en vigueur et de les évaluer, de réaliser des études de faisabilité et des études de cas concernant les sanctions, de faire le point régulièrement des échanges commerciaux internationaux avec l'Afrique du Sud et de publier trois fois par an les résultats de ses travaux.

Le Groupe met actuellement l'accent sur la réalisation d'études concernant l'embargo sur le charbon d'Afrique du Sud, l'adoption de sanctions financières efficaces et l'interruption totale des liaisons aériennes avec l'Afrique du Sud. Il a déjà examiné des rapports intérimaires consacrés à l'embargo sur le charbon sud-africain et aux sanctions financières.

16. Outre ces travaux du Groupe d'experts indépendants, l'OIT continue d'exercer un contrôle par l'intermédiaire de la Commission de l'action contre l'apartheid de la Conférence internationale du travail et du Comité sur la discrimination du Conseil d'administration de l'OIT. Ainsi, au cours de la deux cent quarante sixième session du Conseil d'administration (mai-juin 1990), le Comité sur la discrimination a examiné les informations récentes fournies par les gouvernements et les organisations d'employeurs et de travailleurs sur l'action menée contre l'apartheid, notamment les sanctions. Ces informations avaient été fournies par les trois catégories de membres de l'OIT en réponse à un questionnaire qui leur avait été adressé par le BIT en août 1989 et qui tenait compte des recommandations formulées en juin 1989 par la Commission de l'action contre l'apartheid de la Conférence. Celle-ci recommandait notamment d'organiser de façon concertée des campagnes ciblées s'inscrivant dans le cadre de l'action entreprise pour promouvoir l'adoption de sanctions.

17. Les autres organismes des Nations Unies n'ont pas encore entrepris d'activités de contrôle des sanctions. Cependant, ils respectent les dispositions des résolutions de l'ONU leur enjoignant de s'abstenir de toute relation avec des entreprises sud-africaines ou des sociétés qui collaborent avec le régime d'apartheid et veillent à l'application de leurs propres politiques. Par exemple, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) ont rappelé qu'ils avaient pour politique d'éviter tous liens directs ou indirects avec l'Afrique du Sud, notamment pour ce qui est de l'achat de fournitures et de matériel, du placement des disponibilités et du choix des compagnies aériennes et maritimes qu'ils utilisent. Le FNUAP a précisé que son groupe des achats prenait toutes les précautions voulues pour s'assurer que tous ses fournisseurs et tous ses transporteurs respectaient les conditions stipulées dans les bons de commande. En ce qui concerne le contrôle, le FNUAP vérifie autant que faire se peut qu'aucun connaissement émanant de la SAA (South African Airways) ou de compagnies maritimes sud-africaines ne figurent parmi les documents d'expédition et qu'aucune entreprise sud-africaine n'est utilisée comme sous-traitant. L'OMS a indiqué qu'aux termes des vérifications qu'elle venait d'effectuer, elle pouvait donner l'assurance que toutes les opérations du Service de trésorerie et du Groupe des placements étaient parfaitement conformes à sa politique de lutte contre l'apartheid, qui était tout aussi scrupuleusement appliquée par le Service des approvisionnements au Siège et le Bureau régional pour l'Afrique.

IV. CONTROLE EXERCE PAR D'AUTRES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

18. Les organisations intergouvernementales autres que les organismes des Nations Unies peuvent contribuer efficacement à suivre la mise en oeuvre et l'application des sanctions contre l'Afrique du Sud. Disposant des ressources mises en commun par leurs membres, ces organisations sont à même de contrôler non

seulement l'application des mesures adoptées par ces derniers, mais aussi l'application des sanctions économiques. Elles peuvent aussi évaluer l'incidence économique et politique des sanctions et proposer de nouvelles initiatives.

Commonwealth

19. La mise en oeuvre effective de la série de sanctions adoptées par le Commonwealth est du ressort de chaque Etat membre, mais le secrétariat du Commonwealth en assure le suivi. A l'aide de fonds fournis par l'Australie, le Commonwealth a récemment créé l'Independant Centre for the Study of the South African Economy (Centre indépendant pour l'étude de l'économie sud-africaine) à la London School of Economics. L'objectif du centre est de contrôler l'application des sanctions financières et les relations financières internationales de l'Afrique du Sud. Si l'on tient compte des études d'experts réalisées précédemment à l'instigation du Comité des ministres des affaires étrangères du Commonwealth pour l'Afrique australe 4/, cette initiative peut être considérée comme l'effort de contrôle le plus ambitieux de la part des gouvernements et le seul qui s'inscrive dans une stratégie de sanctions.

20. Le secrétariat du Commonwealth estime avoir l'obligation morale de veiller à l'exécution des mesures adoptées collectivement. Si l'une ou l'autre de celles-ci n'est pas appliquée, il rédige une note d'information confidentielle. Ainsi que l'a déclaré l'un des fonctionnaires du secrétariat interviewé le 27 juin 1990, l'objectif est de rester informé. Les gouvernements des pays membres ne fournissent officiellement aucun renseignement, mais le secrétariat est amplement informé de source officieuse.

21. Le secrétariat est en contact avec les gouvernements par l'intermédiaire de deux organes : le Comité du Commonwealth sur l'Afrique australe (qui se compose des hauts commissaires à Londres, est présidé par le Premier Haut Commissaire et bénéficie de l'appui du secrétariat) et le Comité des Ministres des affaires étrangères du Commonwealth pour l'Afrique australe, qui peut autoriser le secrétariat à s'intéresser à telle ou telle question.

22. A une ou deux reprises, le secrétariat a eu l'occasion de signaler à un gouvernement des manquements à certaines dispositions et a reçu des précisions en retour. Par exemple, le Groupe intergouvernemental chargé des relations financières a constaté que certaines banques de Singapour continuaient d'octroyer des crédits commerciaux à l'Afrique du Sud et de recevoir des banquiers sud-africains. La question a été abordée avec le Haut Commissaire de Singapour qui a déclaré que cette pratique avait pris fin. Le secrétariat interprète cette réponse comme un signe que le Gouvernement singapourien est déterminé à appliquer les sanctions convenues. Dans un autre cas, il est intervenu auprès du Gouvernement canadien à propos de la participation de la Bank of Nova Scotia à la mise en place d'un prêt de 600 millions de dollars en faveur du Groupe Minorco, qui est contrôlé par des intérêts sud-africains.

23. Le secrétariat ne dispose pas du personnel nécessaire pour enquêter sur des cas de ce genre. Ses activités de contrôle sont fortement tributaires de ses contacts avec l'Association des parlementaires d'Europe occidentale contre l'apartheid, le Shipping Research Bureau, le British Anti-apartheid Movement et d'autres organisations non gouvernementales.

/...

V. SURVEILLANCE EXERCEE PAR LES GOUVERNEMENTS

24. L'application du programme de sanctions d'un gouvernement est considérée comme incombant à ce gouvernement lui-même. En principe, les gouvernements ne créent pas de procédures spéciales pour surveiller l'application de leur programme puisque cette surveillance est censée être une de leurs fonctions normales. La plupart estiment que la procédure normale d'administration et d'exécution d'un programme de sanctions est en elle-même une forme de surveillance. Toutefois, quelques gouvernements ont créé des mécanismes spéciaux afin de contrôler l'application de certains aspects de leurs mesures à l'encontre de l'Afrique du Sud et mis en place des procédures d'examen et d'établissement de rapports. Les mécanismes de ce type adoptés par les principaux partenaires commerciaux de l'Afrique du Sud sont exposés ci-après.

A. Etats-Unis d'Amérique

25. Aux Etats-Unis, le contrôle officiel de l'application des sanctions est influencé par la délimitation constitutionnelle entre les pouvoirs législatif et exécutif. Le Congrès joue un rôle direct et essentiel dans le processus de contrôle et même dans la collecte d'une grande partie des informations utilisées par les organisations non gouvernementales pour leur surveillance.

26. Le Comprehensive Anti-Apartheid Act (loi générale anti-apartheid) de 1986 a été adopté par la Chambre des représentants et le Sénat, passant outre au veto présidentiel. Cette circonstance a, semble-t-il, laissé craindre à certains éléments du pouvoir législatif que le Gouvernement, chargé d'appliquer cette loi, n'y mette pas toute l'application voulue. Divers organes du Congrès ont donc entrepris de surveiller de près l'application de la loi, contestant à l'occasion la manière dont certains de ses aspects étaient interprétés et appliqués.

27. Ce contrôle du Congrès a pris différentes formes. La loi anti-apartheid stipulait qu'au cours de l'année suivant son adoption, le Gouvernement devait présenter au Congrès un total de 12 rapports à des dates diverses 5/. Dans l'un de ces rapports, le Département d'Etat devait détailler les infractions des autres pays aux sanctions prises par les Etats-Unis 6/. Des membres du Congrès ont aussi contesté l'interprétation selon eux restrictive de nombreuses dispositions de la loi, qui aurait permis diverses importations provenant d'Afrique du Sud. L'un d'eux a ainsi introduit une instance contre le Département du Trésor, contestant son interprétation de l'article 309 a) de la loi, selon lequel l'interdiction des importations de minerai et d'oxyde d'uranium produits ou fabriqués en Afrique du Sud n'avait pas pour objet d'interdire l'importation de toute forme d'uranium en provenance de ce pays, c'est-à-dire que cette interdiction ne s'appliquait pas à l'hexafluorure d'uranium 7/. Le tribunal n'a pas statué sur le fond, estimant que la partie plaignante n'avait pas de capacité juridique dans cette affaire.

28. L'application de la loi anti-apartheid par le Gouvernement a été examinée lors des auditions du Congrès 8/. L'Agence générale comptable (GAO) des Etats-Unis a procédé à plusieurs examens de cette application 9/. A l'occasion de l'un d'eux, elle a sensiblement élargi les sanctions en confirmant que l'or en lingots tombait

sous le coup de l'interdiction, prévue par la loi, d'importer des produits provenant d'entreprises semi-publiques d'Afrique du Sud car il n'était vendu que par la Banque de réserve sud-africaine 10/.

29. Le contrôle des importations et des exportations de produits visés par la réglementation du Département du Trésor sur les opérations avec l'Afrique du Sud incombe avant tout à l'Administration des douanes. Celle-ci a procédé à plusieurs enquêtes, malgré le fait que, selon les informations communiquées par des organisations non gouvernementales, elle n'ait pas bénéficié de ressources supplémentaires pour faire appliquer la loi, contrairement à ce qui se passe, par exemple, pour les interdictions en matière de stupéfiants. On a donc soutenu que l'Administration des douanes n'avait pas cherché à mettre en place ses propres sources d'information sur les violations de la loi anti-apartheid, comptant sur les renseignements fournis directement par les informateurs existants 11/.

30. Le Service du Département du commerce chargé du contrôle des exportations procède à des vérifications avant d'accorder des licences et à des vérifications sur place après l'expédition pour s'assurer que les produits contrôlés (notamment les ordinateurs fabriqués aux Etats-Unis) ne sont pas utilisés en violation de la loi anti-apartheid, qui interdit d'exporter des ordinateurs à des organismes du Gouvernement sud-africain qui font appliquer l'apartheid. Sur la totalité des vérifications après expédition effectuées en 1987, 27 % ont eu lieu en Afrique du Sud, soit plus que dans aucun autre pays et, sur 45 vérifications effectuées en Afrique du Sud avant l'octroi de la licence, 34 n'ont révélé aucune violation potentielle 12/. Convaincu que, pour appliquer efficacement la loi, "il faut utiliser systématiquement les services de renseignements 13/", le Service a, en 1987, consacré 17 % de ses moyens d'analyse à l'Afrique du Sud et demandé aux services de renseignements et à l'Administration des douanes de prêter une attention particulière à l'exportation, à la réexportation ou au détournement illégaux de produits originaires des Etats-Unis et contrôlés aux termes de la loi anti-apartheid.

31. Dans l'une de ses études, le GAO a conclu que le Gouvernement américain ne disposait pas des "outils lui permettant de faire appliquer correctement les dispositions 14/" de la loi qui interdisent l'importation d'articles produits, commercialisés ou exportés par des entreprises semi-publiques sud-africaines. Comme le Département d'Etat n'avait pas publié la liste des articles associés à ces entreprises, l'Administration des douanes ne pouvait faire appliquer efficacement cette interdiction. Son action consistait surtout à veiller à ce que les importations en provenance d'Afrique du Sud soient accompagnées des certificats requis.

32. Les dispositions de la loi anti-apartheid sur les opérations financières sont appliquées par le Service du Département du Trésor chargé du contrôle des avoirs extérieurs au moyen de deux mécanismes de base : l'octroi de licences et l'obligation de déclaration. Comme les demandes de licence ne sont pas rendues publiques, il est difficile de surveiller l'application des décisions.

33. A la fin du mois d'avril 1988, la Division des enquêtes sur les fraudes de l'Administration des douanes avait classé sept affaires présumées d'importation illégale, poursuivant ses investigations à propos de 13 autres affaires. L'Administration des douanes enquêtait en outre sur 28 cas de violation présumée des interdictions d'exportation et le Service du Département du commerce chargé du contrôle des exportations sur trois autres affaires. Une affaire a donné lieu à des poursuites, et une condamnation a été prononcée pour une tentative d'exportation, par l'intermédiaire d'un pays tiers, de manuels techniques concernant des aéronefs militaires 15/.

B. Canada

34. Le code de conduite des sociétés canadiennes opérant en Afrique du Sud est contrôlé par un administrateur nommé par le Gouvernement, qui présente chaque année un rapport sur son application par ces sociétés, ainsi que sur leurs opérations de désinvestissement en Afrique du Sud 16/. A la suite de l'augmentation sensible des échanges entre le Canada et ce pays en 1988, le Gouvernement a nommé deux équipes spéciales composées de représentants du Gouvernement et de l'industrie, chargées de trouver de nouveaux fournisseurs de minéraux stratégiques destinés à la production d'acier et de nouveaux débouchés pour les exportations de soufre canadiennes 17/. Après les critiques soulevées par la participation de la Bank of Nova Scotia à un prêt controversé de 600 millions de dollars à la société Minorco, contrôlée par des Sud-Africains, pour financer son offre publique d'achat sur la Consolidated Gold Field PLC établie au Royaume-Uni, le Gouvernement canadien a créé un mécanisme d'examen de l'interdiction volontaire de nouveaux prêts à l'Afrique du Sud 18/.

35. Pour appliquer son interdiction volontaire d'exporter du pétrole brut et des produits pétroliers raffinés vers l'Afrique du Sud, le Canada a pris des mesures destinées à mieux faire connaître aux transporteurs sa politique en matière d'exportations pétrolières à destination de ce pays. Le Ministère des affaires extérieures a demandé à Statistique Canada de reclasser les produits pétrochimiques comme produits chimiques finis manufacturés afin de les exclure de l'interdiction volontaire 19/. Pour faire respecter l'interdiction de 1989 relative à l'exportation vers l'Afrique du Sud des produits de haute technologie, il a placé l'Afrique du Sud sur les listes de pays visés par contrôle. L'interdiction faite aux ministères d'acheter des produits à l'Afrique du Sud, sauf pour le programme canadien d'aide à l'Afrique australe, est appliquée par le moyen d'obligations contractuelles.

C. Australie

36. Les sanctions prises par l'Australie contre l'Afrique du Sud sont appliquées de trois manières. Premièrement, les décisions des pouvoirs publics interdisant tout nouvel investissement de l'Etat ou des organismes publics sont appliquées par le biais de lettres envoyées par le Ministre des affaires étrangères aux organismes du Gouvernement fédéral et par le Premier Ministre aux gouvernements des Etats pour solliciter leur coopération. Les banques australiennes ont en outre été appelées à suspendre l'octroi de nouveaux prêts, directs ou indirects, à des emprunteurs sud-africains. Deuxièmement, la réglementation douanière contient des listes de produits dont l'achat ou la vente à l'Afrique du Sud sont interdits 20/. Selon une

lettre de la Mission permanente de l'Australie auprès de l'Organisation des Nations Unies, en date du 12 juin 1990, l'Etat a mis fin à ses achats auprès de fournisseurs sud-africains par une mesure administrative stipulant les conditions de soumission et d'adjudication.

D. Nouvelle-Zélande

37. Selon une lettre du 18 avril 1990, adressée au Secrétaire général par la Mission permanente de Nouvelle-Zélande auprès de l'Organisation des Nations Unies, le contrôle des sanctions incombe essentiellement au Ministère des relations extérieures et du commerce. En 1988, il y a eu 10 cas d'importations illégales. Pour le plus grave, qui portait sur l'achat de fruits secs destinés à la revente, des poursuites ont été engagées, une amende de 40 000 dollars néo-zélandais a été infligée et la marchandises a été confisquée.

E. Etats nordiques

38. Les mesures adoptées à l'encontre de l'Afrique du Sud par les pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède) sont appliquées dans le cadre du Programme d'action des pays nordiques contre l'apartheid, adopté en 1978 et renforcé en 1985. Ce programme a été révisé en 1988 à la suite du boycottage commercial général et des autres mesures économiques décidés par les pays nordiques à l'encontre de l'Afrique du Sud et de la Namibie. Les Etats nordiques ont en outre adopté des lois nationales relatives notamment à l'embargo sur les armes et le pétrole, aux investissements et aux garanties concernant les prêts et les crédits commerciaux.

39. Le Gouvernement finlandais a appliqué des sanctions dans le cadre de divers textes législatifs et administratifs. La loi de 1987 adoptée par le Gouvernement norvégien, qui prévoit un boycottage économique à l'encontre de l'Afrique du Sud, contient une disposition demandant au Gouvernement d'évaluer l'observation et l'application de cette loi un an après son entrée en vigueur (voir E/C.10/1990/8, par. 50). Le Ministère danois de l'industrie publie des rapports annuels donnant la liste des investissements et des activités des sociétés danoises en Afrique du Sud 21/. La police danoise enquête actuellement sur plusieurs cas récents d'importation de marchandises en provenance d'Afrique du Sud.

40. En Suède, le Ministère du commerce surveille les activités des filiales des sociétés suédoises, exigeant qu'elles rendent régulièrement compte des dispositions qu'elles prennent pour respecter l'interdiction de procéder à de nouveaux investissements. Ces sociétés sont tenues de fournir régulièrement des données détaillées sur les opérations financières entre la société mère et ses filiales sud-africaines, ainsi que sur les salaires, les conditions d'emploi et les conditions de vie des employés de ces filiales. Le Ministère du commerce établit alors à l'intention du Parlement un rapport annuel à caractère public (ibid.). Des violations ayant été signalées, le Gouvernement a attribué des pouvoirs et des ressources supplémentaires aux autorités douanières pour leur permettre d'enquêter sur "la violation des sanctions et l'exécution des lois". Les ONG affirment cependant que la loi est "trop faible pour permettre des poursuites 22/". Lors de

/...

l'adoption de la loi de 1987 sur les sanctions, une sous-commission parlementaire a été chargée d'étudier l'élargissement et le renforcement éventuels de ces sanctions. Elle a examiné trois grands domaines : le commerce des services, le commerce entre les sociétés transnationales suédoises et l'Afrique du Sud (commerce avec des pays tiers) et la poursuite des activités des sociétés suédoises en Afrique du Sud. Dans son rapport de mars 1990, la Sous-Commission a proposé d'interdire certains services, tout en recommandant de n'introduire aucun changement s'agissant des échanges avec des pays tiers et des investissements 23/.

F. La Communauté économique européenne

41. La CEE a adopté deux séries de sanctions en 1985 et 1986. En ce qui concerne les mesures de 1985, l'interdiction des exportations pétrolières n'a pas été appliquée par la Communauté en tant que telle, faute d'accord entre ses membres. De plus, l'interdiction relative à la coopération nucléaire a donné lieu à des interprétations et à des applications divergentes, car certains Etats membres ont inclus dans leurs mesures les importations d'uranium et d'autres pas. Les mesures de 1986 ont aussi été adoptées et donc appliquées de mnanières diverses. Après l'interdiction d'importer des krugerrands décidée par le Conseil européen, ces importations ont cessé. Le fonctionnaire de la Commission européenne chargé de faire appliquer cette mesure considère donc qu'il n'est plus nécessaire d'exercer une surveillance dans ce domaine.

42. L'interdiction décrétée par la Commission européenne concernant les importations de charbon et d'acier sud-africains est limitée. Comme l'interdiction frappant les importations de fer et d'acier, adoptée par la CEE en 1986, est fondée sur cette mesure, son champ est également limité. Elle ne porte pas sur les ferro-alliages ni sur les contrats signés avant son entrée en vigueur. Lorsqu'elle a été adoptée, on comptait que les importations en provenance de l'Afrique du Sud disparaîtraient d'Europe dans les trois ans. Or la moyenne mensuelle atteint encore le tiers du niveau antérieur à 1986. Certaines questions posées au Parlement européen évoquent la possibilité d'opérations illégales.

43. Les mesures prises par la CEE au sujet des importations de fer et d'acier en provenance d'Afrique du Sud reposent des listes douanières et ne laissent guère de place à l'interprétation. En Irlande, ces importations requièrent des documents de contrôle qui ne sont pas délivrés pour les produits en provenance d'Afrique du Sud. Au Royaume-Uni, l'interdiction est appliquée au moyen d'un arrêté global et d'une modification de la licence générale d'exportation qui contient une liste des produits concernés.

44. L'interdiction des investissements nouveaux, que la Communauté européenne a adoptés par consensus, est appliquée de diverses manières par les Etats membres. Les Pays-Bas ont promulgué une loi pour l'appliquer. Les exemptions concernant le remplacement des équipements existants et les investissements positifs destinés à aider les Noirs exigent une approbation accordée cas par cas par les autorités. La Banque centrale de la République d'Irlande rejette toute demande d'investissements nouveaux en Afrique du Sud. En France, ces investissements nécessitent l'autorisation du Ministère de l'économie et des finances. En Grèce, les investissements à l'étranger sont soumis à l'autorisation d'un comité dépendant de

la Banque de Grèce, qui refuse les investissements en Afrique du Sud. La Banque du Portugal a pour instruction de ne pas autoriser d'investissements nouveaux orientés vers l'Afrique du Sud. Le Royaume-Uni et la République fédérale d'Allemagne 24/ appliquent l'interdiction au moyen de recommandations à caractère volontaire. Pour favoriser le respect de l'interdiction, le Gouvernement belge envoie des lettres d'information à divers groupements professionnels en leur demandant d'en faire connaître le contenu à leurs membres.

45. Selon un fonctionnaire de la CEE interviewé le 21 juin 1990, la Communauté ne surveille pas l'application des interdictions sur le plan national. Les mesures sont contrôlées par un responsable de la Commission, qui étudie les statistiques commerciales fournies par les Etats membres. Au cas où il décèlerait un problème ou noterait qu'une mesure n'est pas appliquée, la Commission demanderait des explications à l'Etat intéressé. Cela ne s'est encore jamais produit.

46. Pour surveiller l'application des sanctions, on a souvent recours à un régime de licence. Ainsi, en Belgique, les exportations de pétrole et de produits pétroliers doivent être accompagnées d'une licence, laquelle n'est pas délivrée pour les exportations à destination de l'Afrique du Sud. Les importations d'armes et d'articles paramilitaires sud-africains sont également soumises à l'obtention d'une licence. Toutefois, aucune loi n'interdit les exportations d'armes et d'articles assimilés vers l'Afrique du Sud, et les organisations anti-apartheid ont signalé plusieurs violations de l'embargo sur les armes 25/. Les enquêtes administratives menées au sujet de ces violations n'ont pas encore donné lieu à des poursuites.

47. L'Irlande applique aussi l'embargo sur les armes au moyen d'un régime de licences. Les ventes d'ordinateurs à l'Afrique du Sud requièrent également une licence assortie d'un certificat de l'utilisateur final stipulant que les marchandises ne seront pas utilisées par les forces de sécurité sud-africaines ou les organismes qui font appliquer l'apartheid 26/.

48. Les exportations italiennes de pétrole doivent être approuvées par un comité spécial qui refuse son autorisation, lorsque l'Afrique du Sud est indiquée comme destinataire ou pays tiers. Les exportations d'armes et d'articles paramilitaires de produits sensibles sont également soumises à une autorisation qui n'est pas délivrée en ce qui concerne l'Afrique du Sud. L'interdiction est contrôlée par un comité spécial 27/.

49. Le Gouvernement néerlandais a passé avec les sociétés opérant sur la partie hollandaise du plateau continental un "accord tacite" au termes duquel celles-ci s'engagent à ne pas exporter de pétrole vers l'Afrique du Sud. L'embargo sur les armes est appliqué au moyen d'un régime de licences 28/.

50. Le Royaume-Uni a pris des décrets ayant force de loi pour appliquer l'embargo sur les armes ainsi que l'interdiction des exportations de matériel sensible (ordinateurs et autres articles de haute technologie) et des exportations nucléaires 29/. Ces marchandises ne peuvent être exportées vers l'Afrique du Sud sans licence. Les décrets sont appliqués par le Ministère du commerce et de l'industrie, en consultation avec le Ministère des affaires étrangères et le

Ministère de la défense. Les exportations de matériel sensible nécessitent un certificat de l'utilisateur final stipulant que l'acheteur ne tombe pas sous le coup des sanctions. Il n'y a pas d'inspection sur place par les agents consulaires. Selon un entretien qui a eu lieu le 25 juin 1990 au département sud-africain du Ministère des affaires étrangères et du Commonwealth, l'interdiction de la coopération nucléaire ne s'applique pas au traitement de l'uranium sud-africain.

51. Un certain nombre de violations de l'embargo sur les armes ont donné lieu à des poursuites. Selon l'Anti-Apartheid Movement, l'interprétation assez étroite de cet embargo et de l'interdiction relative au matériel sensible a permis la vente de ce type de matériel à des organisations sud-africaines liées à l'armée et à la police, ainsi que l'importation de matériel militaire fabriqué en Afrique du Sud 30/.

52. Les mesures prises par le Gouvernement limitent la vente de pétrole britannique provenant de la mer du Nord aux partenaires de la CEE et aux membres de l'Agence internationale de l'énergie. Il n'y a pas d'interdiction relative au transport de pétrole non britannique par des navires du Royaume-Uni. Les directives n'ont pas force de loi, et il n'est pas illicite d'exporter du pétrole du Royaume-Uni vers l'Afrique du Sud.

53. L'interdiction britannique d'importer des krugerrands est appliquée grâce à une directive administrative entrant dans le cadre de la législation en vigueur, à savoir un "avis aux importateurs" qui impose des restrictions en matière de licence. Le Royaume-Uni ne limite pas l'importation des autres pièces d'or susceptibles de contenir de l'or sud-africain.

54. La République fédérale d'Allemagne a décidé de ne plus exporter de pétrole à destination de l'Afrique du Sud dans le cadre de la CEE. L'Association des armateurs a été avisée de cette décision, mais l'interdiction ne fait pas l'objet d'un texte législatif ou réglementaire. Le Gouvernement "contrôle en permanence" les exportations pétrolières 31/. L'interdiction d'exporter des armes ainsi que du matériel paramilitaire ou sensible à destination de l'armée ou de la police sud-africaines est appliquée grâce à l'obligation d'obtenir une licence du Bureau fédéral de l'économie. Les demandes d'exportation vers l'Afrique du Sud présentées pour les produits figurant dans la partie I, section A, de la liste des exportations sont systématiquement rejetées 32/.

55. Selon les ONG allemandes, une seule violation de l'embargo sur les armes a donné lieu à une condamnation 33/. Il s'agit d'une affaire bien connue portant sur la fourniture des plans d'un sous-marin à l'Afrique du Sud par deux entreprises, la Howaldtswerke/Deutsche Werft AG et Ingenieurkontor Lübeck, ayant leur siège à Kiel (RFA), à propos de laquelle le Bureau du Procureur du tribunal régional de Kiel a ouvert une enquête en 1986. Dans une lettre du 28 juin 1990, adressée au Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 421 (1977) par le Chargé d'affaires par intérim de la Mission permanente de la République fédérale d'Allemagne, il est dit qu'une instance officielle a été engagée en 1990 contre les responsables. L'éventualité d'une inculpation officielle dépend de la décision qui sera prise sur la question de savoir s'il y a lieu de soupçonner une violation de l'article 34 de la loi sur les échanges et les paiements extérieurs et de l'article 353 b du Code pénal (violation d'une obligation spéciale de secret).

/...

56. En 1987, le Bundestag (Parlement fédéral) a nommé une commission pour enquêter sur cette affaire. Celle-ci a publié en décembre 1989 un rapport contenant des opinions dissidentes des représentants de l'opposition. En février 1990, le Bundestag a adopté une résolution levant certains obstacles juridiques aux recherches de la commission, et celle-ci a repris son enquête.

57. Il était dit dans la même lettre qu'une visite entreprise par une délégation parlementaire sur les chantiers navals et dans les ports sud-africains n'avait pas révélé d'élément indiquant la construction effective ou prévue de sous-marins. Toutefois, selon certaines informations publiées dans la presse allemande, "les parlementaires ont peut-être inspecté les mauvais locaux" et ne se sont pas rendus sur au moins un chantier naval 34/. Le Président sud-africain a assuré le Chancelier fédéral que l'Afrique du Sud n'avait pas construit et n'était pas en train de construire de navires sur des plans allemands.

58. D'autres pays membres de l'OTAN semblent suivre cette affaire de près. Le Gouvernement norvégien a chargé son représentant à l'ambassade norvégienne en RFA de "surveiller très attentivement la violation éventuelle de l'embargo de l'ONU sur les armes" 35/. Un haut responsable norvégien a déclaré lors d'une interview accordée à la presse que la Norvège envisageait de porter cette affaire devant l'OTAN. La question est également suivie de près par le Comité du Conseil de sécurité chargé de l'embargo sur les armes et par la Campagne mondiale contre la collaboration militaire et nucléaire avec l'Afrique du Sud, qui a son siège à Oslo 36/.

G. Japon

59. Il a été demandé aux sociétés japonaises de "s'abstenir d'importer des armes d'Afrique du Sud" 37/. Il existe aussi une interdiction de coopération et de vente dans le domaine nucléaire. Le Ministère du commerce international et de l'industrie a demandé aux grandes sociétés commerciales de présenter leurs programmes d'importation afin d'éviter une poussée du commerce avec l'Afrique du Sud et "aux industries intéressées de s'abstenir volontairement d'accroître leurs importations de minerai de fer, d'uranium, de charbon et de produits analogues en provenance d'Afrique du Sud" 38/. Les investissements directs en Afrique du Sud sont interdits depuis 1969, ce qui n'a pas empêché les sociétés japonaises de créer des filiales titulaires de concessions pour la fabrication et le montage. Il a été demandé officiellement de restreindre les prêts financiers, mais les restrictions en question sont floues. Il se peut donc que le gros des crédits destinés à soutenir le commerce du Japon avec l'Afrique du Sud provienne des sociétés commerciales japonaises elles-mêmes 39/.

H. Suisse

60. La Suisse n'applique pas de sanctions à l'encontre de l'Afrique du Sud, mais le Gouvernement s'efforce d'empêcher que le territoire ne serve à tourner les sanctions prises par d'autres pays. Un groupe de travail surveille le commerce entre la Suisse et l'Afrique du Sud pour s'assurer que sa structure est normale et qu'aucune situation inhabituelle n'apparaît. En outre, une commission parlementaire à laquelle participent plusieurs partis procède à des enquêtes sur

les cas de violation par des sociétés suisses des sanctions prises par les autres pays. Malgré cela, des informations continuent d'arriver selon lesquelles des sociétés suisses participent au commerce indirect de l'or sud-africain. Cette affaire sera examinée à la prochaine session du Parlement 40/.

I. Autres pays

61. Selon les renseignements communiqués par la Mission permanente de Singapour auprès de l'Organisation des Nations Unies, l'interdiction décidée par le pays en 1965 concernant les importations en provenance d'Afrique du Sud est appliquée grâce à une ordonnance sur les importations et les exportations. Des clauses relatives à l'utilisation finale des produits sont requises pour empêcher les sociétés de transport appartenant à l'Etat d'acheminer du pétrole vers l'Afrique du Sud, et tout navire battant pavillon singapourien qui viole l'interdiction risque de perdre son immatriculation.

62. L'Inde a été le premier pays à appliquer des sanctions contre l'Afrique du Sud, notamment en 1946. Le commerce avec ce pays y est totalement interdit en ce qui concerne le pétrole, les armes, les ordinateurs et d'autres technologies. Une enquête réalisée en 1985 par la Direction des renseignements sur les revenus a révélé un "commerce aérien et maritime florissant avec l'Afrique du Sud" 41/, les marchandises étant acheminées par l'intermédiaire de différents pays d'Afrique australe. Treize sociétés d'exportation ayant leur siège à Bombay ont reçu des avertissements.

63. Le Gouvernement argentin contrôle le respect de l'embargo sur le pétrole "au moyen d'un mécanisme lié aux achats et aux ventes de devises et en percevant des droits d'importation et d'exportation pour empêcher toute violation" 42/. L'Argentine n'applique aucune sanction à l'encontre de l'Afrique du Sud, mais une enquête des autorités douanières a révélé des tentatives d'introduire des pommes sud-africaines au Danemark et en République fédérale d'Allemagne sous une étiquette argentine 43/.

VI. SURVEILLANCE EXERCEE PAR LES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

64. Les ONG mènent de vastes activités de surveillance à différents niveaux. Dans pratiquement tous les pays qui ont imposé des sanctions, au moins une organisation anti-apartheid surveille étroitement l'application du programme de sanctions du gouvernement. D'autres groupes s'emploient à contrôler l'application des sanctions internationales frappant certains produits.

65. Certaines ONG agissent dans un esprit de neutralité, s'efforçant simplement de compiler des faits sur certaines questions, sans prendre position pour ou contre les sanctions 44/. Toutefois, l'écrasante majorité des organisations qui surveillent leur application le font dans un but clairement et explicitement politique. Il s'agit de groupes de plaidoyer qui sont fermement convaincus que les sanctions ont un rôle crucial à jouer dans l'accélération du processus vers l'élimination de l'apartheid. Nombre de ces organisations déplorent le caractère tardif ou partiel des sanctions imposées par leur propre gouvernement et leur manque de coordination. La plupart sont préoccupées par le fait, que les

/...

gouvernements ne semblent pas disposés à consacrer les ressources nécessaires à la mise en oeuvre effective de leur programme de sanctions contre l'Afrique du Sud. Dans ce contexte, de nombreux groupes soulignent qu'il existe de vastes différences en ce qui concerne l'importance et les ressources accordées par la plupart des gouvernements à l'application et à la surveillance des diverses formes d'embargo contre certains Etats - de même que la coordination au niveau intergouvernemental - et celles accordées aux sanctions contre l'Afrique du Sud.

66. Pratiquement toutes les organisations anti-apartheid, de même que de nombreuses autres ONG, surveillent non seulement les mesures imposées par leur propre gouvernement mais aussi une vaste gamme de sanctions officielles et commerciales dans le monde entier. Elles échangent régulièrement des informations et se regroupent parfois dans le cadre d'organismes régionaux et internationaux pour coordonner leurs activités, y compris dans le domaine de la surveillance. Trois rencontres internationales sur les sanctions ont permis à des organisations anti-apartheid des cinq continents d'échanger leurs vues et considérablement amélioré les moyens des ONG de suivre l'application des sanctions contre l'Afrique du Sud. Une réunion d'étude, organisée en 1990, a décidé que certaines organisations anti-apartheid devraient servir de centres d'échange d'informations sur certains aspects des sanctions 45/.

67. Dans certains cas, des ONG d'une même région ont mis en commun leurs ressources pour renforcer leurs activités de surveillance. Quatorze organisations européennes ont ainsi créé le Groupe de liaison des mouvements anti-apartheid nationaux dans les pays membres de la CEE, afin de surveiller les aspects des sanctions prises par la Communauté, et suivi de près les propositions faites récemment tendant à assouplir certaines de ces mesures. En 1989, les organisations anti-apartheid nordiques ont créé un bureau commun de surveillance, la Fondation nordique sur l'Afrique australe (voir par. 81).

68. La majeure partie de ces activités s'appuie sur la perception commune du fait que même les mesures les plus radicales adoptées par les gouvernements ne font pas l'objet d'un suivi adéquat et ne sont pas financées de manière appropriée. L'un des objectifs essentiels de la surveillance est de convaincre les gouvernements d'allouer plus de ressources à l'application de leurs sanctions, à l'élimination des échappatoires et à la poursuite des contrevenants, afin de réduire les possibilités de tourner les sanctions et d'augmenter le coût des violations.

69. L'effort collectif des organisations participant à la surveillance des sanctions porte sur les huit éléments mentionnés plus haut. Certains groupes ont créé des comités permanents de surveillance. Par exemple, à la suite de l'adoption par le Congrès américain de la loi anti-apartheid en 1986, le Projet Afrique australe du Lawyers' Committee for Civil Rights under Law, sis à Washington, a créé un groupe chargé de surveiller l'application des sanctions prévues par la loi. Le personnel du Projet, aidé d'avocats bénévoles, spécialisés dans ces questions, a effectué une évaluation approfondie du programme national de sanctions contre l'Afrique du Sud 46/. Le rapport a également comparé l'application des sanctions des Etats-Unis contre l'Afrique du Sud aux sanctions qu'ils appliquent contre d'autres pays. Lorsqu'il le juge nécessaire, le Projet Afrique australe du Comité saisit également les tribunaux de questions relatives à l'application des sanctions.

70. Toutefois, il est rare que ces organisations disposent des ressources financières nécessaires pour mener des activités de suivi sur les huit aspects de la surveillance effectuée par le personnel permanent et les spécialistes. La plupart axent leurs efforts sur un ou plusieurs de ces aspects ou accordent une attention particulière à certains produits. Les ONG concentrent généralement leur attention sur les cinq aspects suivants : portée des sanctions; application; échappatoires; exécution; et violations (tentatives de tourner les sanctions). On examine également l'impact des sanctions et plusieurs organisations s'efforcent en outre d'identifier d'autres points sur lesquels l'Afrique du Sud est vulnérable et qui pourraient faire l'objet de pressions par le biais de nouvelles sanctions. Dans de nombreux pays, notamment ceux dans lesquels il n'existe pas un groupe ou une coalition anti-apartheid dominant, de nombreuses ONG mènent ces activités de surveillance, ce qui entraîne souvent une division officieuse du travail, certains groupes suivant l'application de sanctions précises. Plusieurs de ces groupes sont liés à des organisations religieuses. Beaucoup publient des rapports annuels qui décrivent leurs activités dans ce domaine.

71. Le contrôle de ces cinq aspects des sanctions par les ONG présente généralement deux aspects : la surveillance des mesures prises par un pays et la surveillance des sanctions internationales contre un produit particulier ou une série de produits. Les informations ci-après sont loin d'être complètes : elles ne reflètent que la documentation fournie par les ONG elles-mêmes et d'autres matériaux découverts au cours des recherches. Une grande partie de ces activités de surveillance, notamment celles menées aux Etats-Unis, en France, aux Pays-Bas, en Suisse et dans d'autres pays n'est pas présentée dans le présent rapport en raison du manque de données.

A. Surveillance axée sur les pays

72. Pour la majeure partie de ces activités de surveillance, les ONG se concentrent sur l'application, l'exécution et les violations des sanctions, concernant notamment les embargos sur les produits pétroliers et les armes, de même que sur les sanctions financières et commerciales.

73. Aux Etats-Unis, l'Inter-Faith Center on Corporate Responsibility et le California-Nevada Inter-Faith Committee on Corporate Responsibility concentrent leur attention sur les activités des sociétés transnationales en Afrique du Sud, y compris les banques. Le Comité reçoit et diffuse régulièrement des informations et des analyses sur le processus de désinvestissement et l'octroi de prêts et de crédits commerciaux à l'Afrique du Sud, et mène des campagnes sur ce sujet. Le Centre a établi une série de documents d'information sur la dette extérieure de l'Afrique du Sud et ses liens financiers avec l'étranger. Les deux organisations ont envoyé des experts témoigner à l'ONU dans le cadre d'auditions sur ces sujets.

74. L'Anti-apartheid Movement britannique (AAM) a signalé divers cas de violation des sanctions, concernant notamment l'embargo sur les armes, l'embargo pétrolier et l'exportation de matériels sensibles 47/. Dans un rapport intitulé "How Britain Arms Apartheid", le Mouvement a noté que la manière dont le Gouvernement britannique interprétait l'embargo sur les armes avait permis d'approuver des licences pour l'exportation de matériel radar à l'Afrique du Sud. Il a identifié

/...

trois sociétés britanniques qui commercialisaient du matériel de communications militaires sud-africain mais les autorités n'auraient pris aucune mesure à ce sujet. L'AAM a également exprimé sa préoccupation devant la promotion par le Département du commerce des ventes d'ordinateurs et de matériel de sécurité à des institutions sud-africaines étroitement liées aux services militaires et de sécurité de l'Afrique du Sud, comme le Conseil de la recherche scientifique et industrielle. Le Mouvement a identifié cinq sociétés qui expédiaient des produits pétroliers vers l'Afrique du Sud. D'après lui, 33 000 tonnes de produits métallurgiques officiellement enregistrés, en provenance d'Afrique du Sud, seraient entrés sur le territoire britannique, malgré l'interdiction de la CEE.

75. L'AAM s'est également attachée à surveiller l'impact économique et politique des sanctions. Un mémorandum détaillé, adressé au Comité des ministres des affaires étrangères du Commonwealth pour l'Afrique australe, intitulé "Constrained by Sanctions: The Apartheid Economy in 1988", a évalué les effets des sanctions jusqu'à la fin de 1988, concluant que, malgré le caractère limité et partiel des mesures adoptées à cette date et l'absence de toute coordination, l'action du Gouvernement sud-africain commençait à être entravée par des facteurs qu'il ne contrôlait pas. L'étude comprenait une liste des sociétés britanniques qui violaient les sanctions en effectuant de nouveaux investissements en Afrique du Sud, en participant à des missions commerciales dans ce pays et y encourageant le tourisme.

76. Tous les pays nordiques s'emploient activement à surveiller le boycottage commercial nordique de l'Afrique du Sud. Au Danemark, le Landskomiteen Sudafrika - Aktion (Comité national d'action - Afrique du Sud) a contrôlé l'application, le respect, l'exécution et l'impact de la législation danoise en matière de sanctions. Il a publié une étude détaillée 48/, qui a identifié trois formes de détournement des sanctions dans le pays : le commerce par le biais de pays tiers (le plus souvent le Royaume-Uni et la République fédérale d'Allemagne); le commerce par le biais de filiales danoises à l'étranger; et la modification frauduleuse des étiquettes ou de la documentation sur le pays d'origine des produits sud-africains. Ce comité a signalé des violations de l'embargo commercial par 10 sociétés (le plus souvent commises par la réexportation via des pays tiers) 49/. Surveillant l'application des sanctions danoises, il a également identifié des échappatoires qui permettent notamment aux armateurs danois de continuer à accéder aux ports sud-africains; à l'Afrique du Sud de maintenir une agence des South African Airways à Copenhague; et de promouvoir le tourisme en Afrique du Sud 50/. D'après le Comité, le Ministère de l'industrie a renforcé ses critères concernant la notification du nom des sociétés danoises poursuivant des investissements en Afrique du Sud.

77. Dans une lettre adressée au Centre contre l'apartheid, le Comité s'est déclaré convaincu que la surveillance était essentielle, étant donné que les autorités danoises n'enquêtaient sur les cas de violation que sous la pression du mouvement anti-apartheid ou après que des informations eurent été publiées dans les médias. Pour cette raison, le Comité avait, avec la collaboration d'autres groupes nordiques, créé le Bureau nordique des sanctions (voir par. 81).

78. Depuis le début de 1987, soupçonnant des tentatives plus vastes de tourner le boycottage commercial, le Comité EELAK-Boycott, groupe de surveillance finlandais, et le Comité Finlande-Afrique ont intensifié leurs recherches. Bien que les groupes demeurent convaincus que des violations se produisent, le fait qu'ils emploient des volontaires rend difficile l'acquisition de preuves concrètes pouvant être utilisées dans les tribunaux. Le Gouvernement finlandais est, d'après eux, peu disposé à participer à des activités approfondies en matière de surveillance et le Ministre du commerce et de l'industrie a déclaré qu'il était impossible d'identifier les cas où le boycottage commercial était tourné 51/.

79. Dans un article intitulé "Loopholes in Norwegian Boycott" publié dans la Nordic Newsletter No 1/89, le Conseil norvégien pour l'Afrique australe (FSA) a souligné qu'une dispense temporaire pour l'importation de manganèse avait entraîné une augmentation de ces importations. Par ailleurs, il s'est déclaré préoccupé par le fait qu'aucune date limite n'avait été fixée à ce sujet. Parmi d'autres cas de violation révélés par le groupe, on mentionnera l'importation d'avocats sud-africains par l'intermédiaire de la France, de films et vidéos, et la vente d'un derrick par l'intermédiaire d'un courtier norvégien en Afrique du Sud. Deux agences de voyage ont en outre illégalement vendu des circuits touristiques en Afrique du Sud 52/.

80. En Suède, le Comité Isolera Sudafrika (ISAK) (Comité pour l'isolement de l'Afrique du Sud) poursuit de vastes recherches sur les sanctions et notamment les moyens de les tourner. Deux rapports détaillés, intitulés "Sanctions Busting" et "Staying at all cost" ont été publiés, qui soulignent des lacunes dans l'application des sanctions suédoises et dans la surveillance du respect des lois dans ce domaine; l'administration suédoise des douanes a par la suite été dotée de pouvoirs élargis et a obtenu d'importantes ressources, devant lui permettre de mener des enquêtes spéciales sur les cas de violation des sanctions et la surveillance de l'application des lois. Bien que cette initiative officielle ait permis de découvrir des cas de violation flagrante, ISAK affirme, dans un rapport intitulé "Sanctions and Sanctions Busting: Research Intensified", que la loi ne permet pas de poursuivre les contrevenants.

81. En décembre 1989, une coalition des groupes nordiques a créé un bureau des sanctions - la Fondation nordique sur l'Afrique australe. D'après les informations reçues d'ISAK, cet organe est chargé de contrôler l'application des sanctions, de fournir des preuves des cas de violation, de publier des informations et des analyses sur les sanctions dans un contexte international et nordique, d'évaluer la législation en vigueur et de proposer une coordination entre les pays nordiques, de même que l'introduction d'amendements nécessaires. Une proposition émanant de membres du Conseil parlementaire nordique, tendant à ce que le Conseil fournisse un appui financier à la Fondation a été rejetée à la majorité des voix, au motif que l'intervention des autorités nationales était suffisante. A sa première réunion, le conseil d'administration de la Fondation a décidé de concentrer ses ressources sur la recherche concernant les importations nordiques de charbon et de manganèse, de même que les échanges commerciaux par l'intermédiaire de pays d'Europe orientale.

82. Au Canada, l'Equipe spéciale sur la responsabilité des Eglises et des sociétés maintient une unité de recherche qui surveille l'application de la plupart des aspects des sanctions officielles canadiennes. Elle pose de nombreuses questions

au Gouvernement canadien au sujet de l'application des sanctions. Elle a jusqu'à présent suivi quatre cas de violation éventuelle de l'interdiction volontaire frappant les nouveaux investissements, dont l'un a fait l'objet d'une enquête de la part du Ministère des affaires extérieures; les résultats n'en sont pas connus. L'Equipe surveille également les lacunes de cette interdiction.

83. D'autres groupes anti-apartheid canadiens poursuivent des activités diverses en matière de surveillance. En collaboration avec l'Eglise Unie du Canada, le Centre d'information et de documentation sur le Mozambique et l'Afrique australe publie un bulletin périodique en anglais et en français, intitulé "Sanctions Barometer/Baromètre des sanctions". Cette publication contient des informations sur les sanctions internationales et sur les relations commerciales et les sanctions canadiennes, sur les échappatoires, sur les activités des groupes canadiens et internationaux en matière de surveillance, sur la réaction de l'Afrique du Sud face aux sanctions et sur les matériels d'enseignement. Une alliance des groupes des provinces occidentales du Canada - le Comité contre le racisme, sis à Calgary - a établi un projet sur le soufre, qui surveille les exportations canadiennes, y compris celles du groupe nationalisé Petro-Canada, vers l'Afrique du Sud. Du fait notamment de ces activités, une équipe spéciale composée de représentants du Gouvernement et de l'industrie a été constituée afin de trouver d'autres débouchés au soufre canadien.

84. Le Mouvement anti-apartheid irlandais a informé le Centre contre l'apartheid qu'il suivait la presse pour obtenir des informations sur les violations des sanctions et demandait périodiquement à ses membres de lui signaler les cas de violation, en particulier dans le domaine de l'importation illégale de fruits et légumes sud-africains. D'après le Mouvement, l'administration des douanes et des impôts indirects prend toujours des mesures lorsqu'il lui est demandé d'intervenir et a envoyé des agents dans les magasins et supermarchés pour confisquer les conserves de fruits. Un cas de publicité illégale pour le krugerrand dans un journal a également été signalé. L'organisation enquête actuellement sur une augmentation importante des importations de fruits frais en provenance du Swaziland. Aux questions qui ont été posées au Parlement, il a été répondu qu'aucun fruit sud-africain n'entrait sur le territoire irlandais 53/.

85. Des allégations par des ONG grecques, selon lesquelles des pétroliers grecs auraient livré du pétrole à l'Afrique du Sud, en violation d'une interdiction du Gouvernement, ont amené ce dernier à ouvrir une enquête et à conclure qu'aucun pétrolier grec ne violait l'embargo 54/. Toutefois, les recherches sur l'embargo pétrolier contre l'Afrique du Sud effectuées par le Shipping Research Bureau, qui a son siège à Amsterdam, donnent à penser que certaines compagnies maritimes grecques ont joué un rôle majeur dans les expéditions de produits pétroliers en Afrique du Sud.

86. D'après les informations reçues du Mouvement anti-apartheid autrichien, celui-ci a mis en place un réseau de "détectives anti-apartheid" pour surveiller la coopération économique de l'Autriche avec l'Afrique du Sud et signaler les cas de violation des sanctions. Selon le Mouvement, la manière dont le Gouvernement autrichien interprète l'embargo sur les armes a permis à des sociétés autrichiennes de procéder à des transferts de technologie et de livrer du matériel sensible et des plans pour la construction d'usines à l'Afrique du Sud, de même que de créer des coentreprises 55/.

87. L'Association des parlementaires d'Europe occidentale contre l'apartheid (AWEPAA) publie régulièrement des informations sur les sanctions et tient à jour une liste de toutes les mesures prises par les Etats de la région.

B. Surveillance axée sur les produits

88. Diverses ONG spécialisées surveillent également l'application des sanctions frappant certaines séries de produits. Elles ont généralement des contacts internationaux et des sources d'information plus nombreux que les groupes qui surveillent les sanctions à l'échelle nationale.

89. Le Shipping Research Bureau d'Amsterdam a été créé en 1980 par deux ONG néerlandaises, lorsqu'il est devenu clair que, pour appliquer un embargo pétrolier efficace, il fallait créer un organe de surveillance 56/. Le Bureau surveille les exportations de pétrole vers l'Afrique du Sud et les moyens de tourner l'embargo, tout en effectuant des recherches sur d'autres mesures dans ce domaine. Il informe les gouvernements, de même que les organisations intergouvernementales et non gouvernementales, des conclusions de ses travaux, de manière qu'ils puissent utiliser les résultats de la recherche de la manière la plus efficace possible. Entre 1980 et 1990, le Bureau a publié six rapports principaux, contenant des renseignements sur les livraisons de pétrole à l'Afrique du Sud de 1979 au début de 1990, les sociétés participant à ce commerce et les pays ou régions de départ des pétroliers vers l'Afrique du Sud. Il communique également des informations au Groupe intergouvernemental chargé de surveiller la fourniture et la livraison de pétrole et de produits pétroliers à l'Afrique du Sud. Sur la base de ces informations et d'autres renseignements obtenus de diverses sources, le Groupe contacte les gouvernements dont on présume qu'ils seraient liés à la fourniture et à la livraison de pétrole et de produits pétroliers vers ce pays, et demande des précisions à ce sujet.

90. Dans son dernier rapport intitulé Fuel for Apartheid, le Bureau a indiqué qu'entre janvier 1979 et janvier 1990, outre la facture de pétrole brut d'environ 29 milliards de dollars, l'Afrique du Sud a dû dépenser un montant d'au moins 25 milliards de dollars pour contrecarrer les effets directs et indirects de l'embargo pétrolier. Le Bureau a publié plusieurs enquêtes spéciales sur certaines sociétés et d'autres questions. Son bulletin trimestriel maintenant intitulé "Shipping Research Bureau Newsletter" qui comprend le bulletin "Newsletter on the Oil Embargo against South Africa" et "Coal Monitor", fournit régulièrement des informations sur ces questions aux médias, aux gouvernements et aux organisations. Depuis mars 1989, le Bureau enquête également sur les livraisons et les exportations de charbon de l'Afrique du Sud vers ses principaux importateurs en Europe, au Moyen-Orient, en Extrême-Orient et en Amérique latine.

91. Le Bureau a également été chargé d'effectuer des recherches pour diverses organisations intergouvernementales et non gouvernementales. Il contribue aux travaux du Groupe intergouvernemental chargé de surveiller la fourniture et la livraison de pétrole et de produits pétroliers à l'Afrique du Sud et prépare actuellement un rapport pour l'OIT sur les exportations de charbon sud-africaines et le contrôle des mesures restrictives concernant ce produit. Au nom de l'AWEPAA, le Bureau analyse les données sur les importations de charbon par les Etats membres de la CEE.

92. La Campagne mondiale contre la collaboration militaire et nucléaire avec l'Afrique du Sud, organisation qui a son siège à Oslo, surveille les violations de l'embargo obligatoire sur les armes imposé par le Conseil de sécurité dans sa résolution 421 (1977). Elle contacte les gouvernements et l'ONU, notamment le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 421 (1977), au sujet des violations. Elle a en outre fourni des témoignages d'experts sur la question au Comité spécial contre l'apartheid, à l'ancien Conseil des Nations Unies pour la Namibie, à des organisations intergouvernementales comme le Comité des ministres des affaires étrangères du Commonwealth pour l'Afrique australe, l'Organisation de l'unité africaine et d'autres organismes, et a recommandé l'adoption de mesures aux niveaux national et international pour faire appliquer l'embargo sur les armes.

93. La Campagne mondiale a signalé des violations de cet embargo, mentionnant, entre autres, la société britannique Plessey Ltd., au sujet de la fourniture d'un système radar à l'Afrique du Sud, y compris un ordinateur numérique d'origine américaine 57/; une société belge pour la fourniture de pièces détachées pour les avions Mirage de l'Afrique du Sud dans le cadre d'un contrat d'armement avec une tierce partie; les activités d'un ancien chercheur du Ministère israélien de la défense pour des échanges de savoir-faire nucléaire; et des exportations sud-africaines d'armements vers des pays comme le Chili, Taiwan (province de Chine) et la République de Corée 58/. Tout récemment, la Campagne a suivi de près l'affaire relative à la vente illégale des plans d'un sous-marin à l'Afrique du Sud par des sociétés sises en République fédérale d'Allemagne et a, à diverses reprises, appelé l'attention de l'ONU, des pays membres de l'OTAN et d'autres parties intéressées sur cette affaire.

94. L'or est de loin la principale source de devises pour l'Afrique du Sud, représentant environ 30 % de ses recettes d'exportation. Jusqu'à une date récente, la plupart des partisans des sanctions estimaient qu'il était impossible d'imposer de telles mesures concernant l'or sud-africain, étant donné le rôle essentiel de ce métal dans l'économie mondiale. S'appuyant sur une vaste surveillance des marchés internationaux de l'or par des spécialistes connaissant bien les marchés internationaux des métaux, la World Gold Commission, groupe anti-apartheid ayant son siège à Londres, a, dans un document de 1988, intitulé "A note on possible gold sanctions", proposé une sanction liée au marché, qui maintiendrait le prix de l'or tout en réduisant sensiblement les recettes de l'Afrique du Sud provenant de l'exportation de ce produit.

95. La Commission a créé des groupes de surveillance en Australie, aux Etats-Unis, en Italie, au Royaume-Uni et en Suisse. Ses activités ont probablement influencé les décisions prises par le Gouvernement australien et l'Agence générale comptable des Etats-Unis (GAO) d'enquêter sur les transactions de l'Afrique du Sud concernant l'or. Une étude de l'Agence sur la question (GAO/NSIAD-89-232) a confirmé l'affirmation de la Commission selon laquelle, comme l'or sud-africain était commercialisé par une institution semi-publique - la South African Reserve Bank -, son or en lingots relevait du Comprehensive Anti-Apartheid Act de 1986. Du fait de l'embargo américain sur les lingots d'or sud-africains, l'or de l'Afrique du Sud est vendu à un taux d'environ deux dollars par once sur les marchés internationaux. Dans son étude, l'Agence a également examiné la possibilité d'une sanction américaine portant sur tous les produits aurifères sud-africains. Un

élargissement des sanctions sur l'or, d'après le rapport intérimaire de la Commission, affecterait les importations substantielles d'or sud-africain par la Suisse et l'Italie. La Commission considère que ses travaux ont également influencé les recherches du Comité parlementaire suisse qui enquête sur d'éventuelles violations par la Suisse des sanctions d'autres pays (voir par. 60).

96. Parmi les autres ONG spécialisées dans l'étude et la surveillance de certains produits ou services, on mentionnera l'organisation End Loans to South Africa (ELTSA), sise à Londres, qui suit de près les questions relatives aux prêts bancaires octroyés à l'Afrique du Sud et aux autres liens financiers avec ce pays. En mars 1990, l'Atelier international sur les sanctions, organisé à Drobak (Norvège), a désigné cette organisation comme centre international d'échange d'informations dans ces domaines et décidé qu'elle publierait ces informations dans son bulletin.

97. L'American Committee on Africa, de New York, concentre ses activités sur les sociétés transnationales et le désinvestissement. Il a été désigné comme centre international d'échange d'informations sur les sociétés maintenant des liens avec l'économie sud-africaine. Une étude sur les services aériens vers l'Afrique du Sud et les compagnies aériennes qui violent les sanctions a été publiée par le Comité néerlandais sur l'Afrique australe.

98. Des ONG dont l'activité n'est pas concentrée sur l'Afrique du Sud ont également surveillé l'application des sanctions. La Confédération internationale des syndicats libres a créé un groupe de surveillance des sanctions et un groupe de travail chargé de promouvoir une approche coordonnée concernant un embargo sur le charbon sud-africain. Elle publie un "graphique des sanctions" qui est communiqué aux syndicats nationaux affiliés.

99. Le Jane's Annual Report on South Africa contient de nombreuses informations sur les violations de l'embargo sur les armes. L'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm a publié une importante étude des mécanismes de l'embargo obligatoire sur les armes à l'encontre de l'Afrique du Sud, qui conclut que cet embargo a permis d'établir une liste des moyens de le tourner, dont il faudrait tenir compte si des cas analogues se présentaient à l'avenir 59/. L'étude cite des sociétés de plusieurs pays qui auraient contribué au développement de l'industrie militaire de l'Afrique du Sud 60/.

VII. CONCLUSIONS

100. Il ressort du présent rapport qu'à quelques exceptions près, la surveillance de l'application des sanctions par les gouvernements est généralement limitée. Il est rare que les organismes responsables disposent des ressources nécessaires pour surveiller l'exécution et garantir la mise en oeuvre des programmes de sanctions. Les informations fournies par les services de renseignement, qui, dans le cas des sanctions contre l'Afrique du Sud, sont très insuffisantes, jouent un rôle clef dans ce domaine. Il ressort également des données disponibles que les ONG sont souvent une source utile d'informations sur les violations de sanctions et contribuent activement à la collecte d'informations et de renseignements pouvant aider les organismes gouvernementaux à faire appliquer les programmes de

sanctions. D'après les données disponibles, il ne semble pas que les gouvernements accordent une grande importance à l'acquisition des informations nécessaires à l'application continue des programmes de sanctions.

101. Cette absence de priorité, en ce qui concerne notamment la surveillance générale de violations éventuelles des sanctions, semble être affectée par les facteurs suivants : le consensus politique existant à l'échelle nationale au sujet de l'adoption de sanctions; la conception du gouvernement concernant le rôle des sanctions dans le processus de démantèlement de l'apartheid; la forme et la force juridique du mode d'adoption du programme de sanctions (législation, décret, règlement, mesure administrative, mesure volontaire); le niveau de la coordination administrative et de la précision juridictionnelle dans l'application des mesures; les ressources allouées aux organismes gouvernementaux chargés de veiller à l'application des sanctions, y compris les instructions données aux services de renseignement; et le degré d'intérêt manifesté par l'opinion en ce qui concerne l'application des mesures adoptées. L'un des principaux facteurs semble être la perception par le gouvernement du rôle des sanctions comme moyen d'exercer des pressions en vue de l'élimination de l'apartheid 61/.

102. Les ONG surveillent de manière continue l'application des mesures prises aux niveaux national et international. Elles ont signalé des lacunes importantes dans les sanctions et ont souvent été la source principale d'informations sur les cas de violation. Le contrôle et les enquêtes effectués par ces organisations ont parfois eu un impact sur l'application des sanctions dans un pays; incité certains organismes gouvernementaux à exécuter leurs programmes de sanctions; et, dans d'autres cas, engagé les gouvernements à élargir le champ de leurs sanctions et/ou à allouer des ressources supplémentaires à leur mise en oeuvre.

103. La surveillance des ONG portant sur les produits a permis de révéler des violations des sanctions et ces organisations ont acquis une expérience considérable dans ce domaine. Les faits ou tendances qu'elles ont révélés ont parfois contribué à élargir le champ d'application des sanctions ou à adopter de nouvelles mesures et à identifier de nouveaux points de pression vulnérables.

104. Il convient toutefois de noter que la plupart des ONG disposent d'un personnel et de ressources financières limités; elles utilisent généralement les services de volontaires et n'ont pas facilement accès aux médias. Dans ce contexte, plusieurs organisations ont joué un rôle en matière d'enquête et de contrôle dépassant leurs capacités limitées.

105. Il semble que la coordination insuffisante concernant l'application des sanctions et les différentes conceptions de leur exécution parmi les gouvernements aient créé un certain nombre d'échappatoires qui peuvent être et ont été utilisées pour tourner les sanctions et en réduire les effets. Cela semble être le cas s'agissant des mesures adoptées par les Etats à l'échelle nationale et de celles adoptées conjointement par plusieurs gouvernements.

106. Sur la foi des informations fournies par les organismes des Nations Unies et certains gouvernements et organisations intergouvernementales et non gouvernementales, cette analyse indiquerait que, malgré certaines insuffisances, les initiatives combinées constituent un mécanisme utile pour la surveillance de

l'application des sanctions contre l'Afrique du Sud. Comme la grande majorité des Etats n'ont pas communiqué d'informations sur les procédures officielles qu'ils auraient pu instituer pour surveiller l'application des sanctions sur leurs territoires respectifs, comme il leur avait été demandé par l'Assemblée générale, il n'a pas été possible de présenter un tableau d'ensemble de la situation. L'adoption par tous les Etats de mesures d'application pour prévenir les violations renforcerait considérablement l'efficacité du processus de surveillance. En outre, il faudrait publier des rapports périodiques sur les progrès réalisés dans le contrôle de l'application des sanctions.

Notes

1/ Pour plus de détails sur les mesures de contrôle des sanctions, on se rapportera aux documents suivants : rapport intitulé "Sanctions contre l'Afrique du Sud" (E/C.10/AC.4/1989/4 et Corr.1); Applications des mesures nationales adoptées contre l'Afrique du Sud : rapport du Secrétaire général (A/43/786); Mesures restrictives affectant les secteurs de l'économie sud-africaine tributaires de l'extérieur : rapport du Secrétaire général (A/44/555 et Corr.1); Joseph Hanlon, éditeur, South Africa: The Sanctions Report. Documents and Statistics, rapport établi par le Independent Expert Study Group on the Evaluation of the application and Impact of Sanctions Against South Africa à l'intention du Comité des ministres des affaires étrangères du Commonwealth pour l'Afrique australe (Commonwealth Secretariat in association with James Currey, London, 1990) (ci-après désigné "Rapport Hanlon 1990").

2/ Les informations présentées dans le rapport ont des origines très diverses. Une note verbale a été adressée à tous les Etats Membres de l'ONU le 5 mars 1990, une réponse été demandée pour le 15 juin au plus tard. Les pays suivants ont répondu : Antigua-et-Barbuda, Australie, Belize, Finlande, Iran (République d'), Israël, Japon, Mali, Mauritanie, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Qatar, République socialiste soviétique d'Ukraine, République-Unie de Tanzanie et Singapour. Des renseignements ont également été demandés à des organisations non gouvernementales. Les organisations suivantes ont répondu : Austrian Anti-Apartheid Movement, Danish National Committee (LSA, South Africa Action), Danish Seaman's Union, HART (Nouvelle-Zélande), Isolate South Africa Committee (Suède), Japan Asia, Africa and Latin America Solidarity Committee (AAALA), Lawyers' Committee for Civil Rights under Law, Madrid Anti-Apartheid Committee, New Zealand Citizens Association for Racial Equality, Shipping Research Bureau, South African Non-Racial Olympic Committee, Holland Committee on Southern Africa, Irish Anti-Apartheid Movement, New Zealand Anti-Apartheid Monitor, Task Force on the Churches and Corporate Responsibility (Canada) et World Gold Commission. En outre, des recherches ont été effectuées par le Centre contre l'apartheid et un expert a eu des entretiens avec des représentants de deux gouvernements, de la Communauté européenne, du Commonwealth et de plusieurs organisations non gouvernementales. Le Centre a également eu accès à des rapports et projets de rapport établis par divers organes intergouvernementaux et non gouvernementaux.

3/ Les sociétés transnationales en Afrique du Sud : deuxièmes auditions publiques (ci-après désigné sous la cote ST/STC/102) (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.90.II.A.6). Le groupe de personnalités éminentes constitué pour la deuxième série d'auditions était composé comme suit : Canaan Banana (Président), Judith Hart (Co-Présidente), Kamal Hossain (Rapporteur), Abdlatif Al-Hamad, Francis Blanchard, Analoly Gromyko, Mochtar Kusuma-Atmadja, Flora MacDonald, Edward Seaga, Wole Soyinka et Lowell Weicker.

4/ Keith Ovenden et Tony Cole, Apartheid and International Finance. A Programme for Change (Commonwealth of Australia, Victoria, 1989); Banking on Apartheid. The Financial Links Report (Commonwealth Secretariat, London, 1989) et Rapport Hanlon 1990.

5/ Quatre rapports ont été achevés dans la semaine suivant leur date limite, trois avec deux à trois semaines de retard, quatre avec cinq à six semaines de retard et un avec cinq mois de retard. Status Report on the Implementation of the Comprehensive Anti-Apartheid Act, Report to congressional Requesters, GAO/NSIAD-88-44 (Washington, D.C.. October 1987) (ci-après dénommé GAO/NSIAD-88-44), p. 2.

6/ Cité dans Jane's Annual Report on South Africa, 1990, p. 13 et 14.

7/ Voir Dellums and others vs. Nuclear Regulatory Commission and the United States (D.C. Cir 87-1531) et Implementation of the Comprehensive Anti-Apartheid Act of 1986, rapport du Southern Africa Project du Lawyers' Committee for Civil Rights under Law (Washington, D.C., juin 1988) (ci-après dénommé Lawyers' Committee 1988).

8/ Oversight of the Administration's Implementation of the Comprehensive Anti-Apartheid Act of 1986 (Public Law 99-440) and an Assessment of Recent South African Political and Economic Developments, audition de la Sous-Commission sur la politique économique internationale et l'Afrique, Commission des affaires étrangères, House of Congress, 100e Congrès, première session, mardi 16 juin 1987 (United States Government Printing Office, Washington, D.C., 1988).

9/ Outre le document GAO/NSIAD-88-44, ces examens sont les suivants : South Africa: Summary Report on Trade, Lending, Investment and Strategic Minerals, report to Congressional Requesters, GAO/NSIAD-88-228 (Washington, D.C., septembre 1988 (ci-après dénommé GAO/NSIAD-88-228); South Africa: Enhancing Enforcement of the Comprehensive Anti-Apartheid Act, report to the Honourable Edward M. Kennedy, United States Senate, GAO/NSIAD-89-184 (Washington, D.C., juillet 1989) (ci-après dénommé GAO/NSIAD-89-184); South Africa: Debt Rescheduling and Potential for Financial Sanctions, briefing report to Congressional Requesters, GAO/NSIAD-90-109BR (Washington, D.C., février 1990) (ci-après dénommé GAO/NSIAD-90-109BR) et South Africa: Relationship with Western financial institutions, report to Congressional Requesters, GAO/NSIAD-90-189 (Washington, D.C., juin 1990) (ci-après dénommé GAO/NSIAD-90-189).

10/ Voir United States General Accounting Office, South Africa: Feasibility of Imposing Additional Sanctions on Gold, report to the Honourable Edward M. Kennedy, United States Senate, GAO/NSIAD-89-232 (Washington, D.C., septembre 1989) (ci-après dénommé GAO/NSIAD-89-232).

/...

11/ GAO/NSIAD-88-44, p. 19 et 20.

12/ Ces vérifications n'ont pas permis de déterminer si un ordinateur était utilisé illégalement par l'intermédiaire d'un terminal hors-place ou d'un modem. Voir GAO/NSIAD-88-44, p. 20 et 21.

13/ Hanlon, p. 325 et 326. Dans l'Etude des experts indépendants du Commonwealth sur l'évaluation de l'application et de l'effet des sanctions contre l'Afrique du Sud (1989), il était demandé à six départements et agences de renseignement du Gouvernement américain de fournir, au titre de la loi sur la liberté d'information, des rapports et d'autres dossiers d'information sur le contrôle des expéditions à destination et en provenance d'Afrique du Sud,. La National Security Agency a confirmé qu'elle détenait des documents de ce type mais qu'ils ne relevaient pas de la loi en question car ils étaient confidentiels. La CIA a refusé de dire si elle détenait des documents sur ce sujet. La Defence Intelligence Agency a déclaré qu'elle ne détenait aucun renseignement correspondant à la demande. L'Administration des douanes et le Département du commerce ont dit que la plupart des informations de ce type étaient confidentielles, et le Département d'Etat a remis un document.

14/ GAO/NSIAD-89-184, p. 1 et 2. Une recommandation du Secrétaire d'Etat visant à faire publier une telle liste n'a toujours pas été suivie d'effet.

15/ Parmi les enquêtes menées par l'Administration des douanes, 10 ont porté sur des armes et des munitions, 7 sur des aéronefs, des pièces détachées et des données techniques s'y rapportant, 6 sur des ordinateurs et des périphériques et 5 sur d'autres marchandises. Voir Lawyers' Committee 1988, p. 124 et 125.

16/ Voir Administration and Observance of the Code of Conduct Concerning the Employment Practices of Canadian Corporations Operating in South Africa (Ottawa, 1989).

17/ Voir Task Force on the Churches and Corporate Responsibility (TCCR), rapport 1988-89 (Toronto, 1989), p. 49 et 51.

18/ Le Ministère des affaires extérieures a décidé que, comme la société Minorco était enregistrée à l'extérieur de l'Afrique du Sud, l'interdiction ne lui était pas applicable. Les demandes tendant à rendre publics les résultats de l'examen sont restées sans suite; rapport 1989 de la TCCR, p. 48 et 49.

19/ voir Hanlon 1990, p. 19 et 20.

20/ La liste 7A, réglementation 4 Q, contient 14 catégories d'importations interdites; la liste 13, réglementation 13 B, et la liste 14, réglementation 13 C, contiennent respectivement 32 et 8 catégories d'importations interdites.

21/ Voir U. Dahlin, Danish Sanctions Legislation - after four years (The National Committee - South Africa Action, Copenhague, 1989), p. 6. Des ONG danoises ont toutefois signalé plusieurs omissions concernant ces rapports.

22/ "Sanctions and sanctions busting: Research intensified", renseignements communiqués le 16 mai 1990 au Centre contre l'apartheid, par le Comité Isolate South Africa (ISAK).

23/ L'interdiction porte sur les secteurs suivants : services financiers, transport maritime du pétrole, aviation, assurances directes, projets de construction, tourisme, missions de consultants et entretien du materiel. "New Swedish sanctions?", renseignements fournis par l'ISAK.

24/ En vertu de l'adhésion de la République démocratique allemande à la République fédérale d'Allemagne, qui a pris effet le 3 octobre 1990, les deux Etats allemands se sont unis pour former un seul Etat souverain. A compter de la date de l'unification, la République fédérale d'Allemagne est désignée à l'ONU sous le nom d'"Allemagne".

25/ Voir Hanlon 1990, p. 17.

26/ Ibid., p. 34.

27/ Ibid., p. 39.

28/ Ibid., p. 44.

29/ Embargo sur les armes : 1) décret de 1970 concernant les exportations de marchandises (contrôle), portant sur le matériel militaire; 2) décret de 1978 concernant l'embargo sur les armes (opérations interdites) en relation avec l'Afrique du Sud (ONUV); décret de 1954 concernant les importations de marchandises (contrôle). Matériel sensible et exportations nucléaires : décret de 1985 sur les exportations de marchandises (contrôle). Chaque mesure est assortie d'une liste précise du matériel visé, ce qui laisse très peu de place à l'interprétation.

30/ Voir Hanlon 1990, p. 61 et 62.

31/ Ibid., p. 70.

32/ Lettre datée du 28 juin 1990, adressée au Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 421 (1977) par le Représentant permanent par intérim de la République fédérale d'Allemagne auprès de l'Organisation des Nations Unies.

33/ Cette violation portait sur la fabrication, à l'usine de la société Rheinmetall, de munitions destinées aux obusiers en Afrique du Sud. Quatre directeurs ont été condamnés entre 1978 et 1980 à des amendes pour livraisons illicites d'armes, notamment à destination de l'Afrique du Sud. Voir Hanlon 1990, p. 70 et 71.

34/ Der Spiegel, No 18, 30 avril 1990, p. 129 et 130.

35/ Selon le Secrétaire d'Etat au Ministère norvégien des affaires étrangères cité dans le rapport intitulé "Norway concerned about German submarine affair with South Africa". Ce rapport a été envoyé au Centre contre l'apartheid par la Campagne mondiale contre la collaboration militaire et nucléaire avec l'Afrique du Sud, ONG norvégienne.

36/ Voir le rapport du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 421 (1977) concernant la question de l'Afrique du Sud sur ses activités durant la période 1980-1989 (S/21015), par. 53 à 60.

37/ Hanlon 1990, p. 41.

38/ Ibid., p. 42.

39/ Voir GAO/NSIAD-90-89.

40/ Selon la World Gold Commission, un parlementaire suisse a dit qu'en raison du refus du Gouvernement de donner des précisions sur le commerce de l'or entre la Suisse et l'Afrique du Sud, le pouvoir législatif était incapable de déterminer la position du pays concernant une affaire où le rôle de la Suisse dans le monde était de plus en plus controversé.

41/ Hanlon 1990, p. 33.

42/ Ibid., p. 11.

43/ Voir Dahlin, p. 3.

44/ L'Investor Responsibility Research Center, de Washington, est un bon exemple. Son Service sur l'Afrique australe a publié divers rapports relatifs à la surveillance des sanctions, dont "Patterns of Multinational Corporations Disinvestment from South Africa. A report for the United Nations Center on Transnational Corporations", en mai 1989 et The Impact of Sanctions on South Africa (Washington, mars 1990).

45/ L'American Committee on Africa, de New York, servirait de centre d'échange d'informations sur les sociétés transnationales opérant en Afrique du Sud; le groupe End Loans to South Africa de Londres, recueillerait des informations sur les prêts bancaires et autres ressources financières affectant l'Afrique du Sud; et le Shipping Research Bureau d'Amsterdam surveillerait l'embargo pétrolier. Voir "Declaration of the International Workshop on Sanctions", Drobak (Norvège), 8-11 mars 1990.

46/ Lawyers' Committee, 1988, op. cit.

47/ Voir Hanlon 1990, p. 61 et 62.

48/ U. Dahlin, Danish Sanctions Legislation - after four years (The National Committee - South Africa Action, Copenhague, 1989).

/...

49/ Voir Hanlon 1990, p. 24.

50/ Voir U. Dahlin, p. 5 à 7.

51/ Extrait de J. Penttinen, "Development of Finnish Boycott Policy", Nordic Newsletter No 1/89, Special: Nordic Boycott.

52/ Voir Hanlon 1990, p. 49.

53/ Ibid., p. 35.

54/ Ibid., p. 31.

55/ Ibid., p. 15.

56/ The Holland Committee on Southern Africa (Comité néerlandais sur l'Afrique australe) and Woerkgroup Kairos, 1989: Ten Years Shipping Research Bureau (Amsterdam), p. 1.

57/ En 1984, la société Plessey a été condamnée à une amende pour avoir falsifié des certificats d'origine afin de dissimuler la provenance du télémètre portable - telluromètre - qu'elle avait importé d'Afrique du Sud. Voir Hanlon 1990, p. 62.

58/ Voir S/21015 et Jane's Annual Report on South Africa, 1990, p. 16 et 17.

59/ S. Landgren, Embargo Disimplemented - South Africa's Military Industry (SIPRI et Oxford University Press, Oxford, 1989), p. 240.

60/ D'après l'étude, des sociétés italiennes, françaises, israéliennes, britanniques et américaines auraient contribué au développement de l'industrie aéronautique sud-africaine, tandis que des sociétés canadiennes, françaises, allemandes et japonaises auraient participé à la fabrication de véhicules militaires par l'Afrique du Sud. Des entreprises allemandes et israéliennes auraient renforcé la technologie sud-africaine dans le domaine des missiles, tandis que des sociétés autrichiennes et néerlandaises auraient assuré l'approvisionnement de l'industrie fabriquant des armes de petites dimensions.

61/ Par exemple, l'expérience acquise avec le Comité de coordination pour le contrôle multilatéral des exportations (COCOM) montre que, lorsque les gouvernements sont décidés à faire respecter une interdiction des exportations, ils mettent au point des procédures de contrôle extrêmement efficaces, même s'il s'agit plus souvent d'embargos administratifs que législatifs.