NATIONS
UNIES

A

Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/50/361
22 août 1995
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquantième session
Point 148 de l'ordre du jour provisoire*

RAPPORT DU COMITÉ SPÉCIAL DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES ET DU RAFFERMISSEMENT DU RÔLE DE L'ORGANISATION

Mise en oeuvre des dispositions de la Charte des Nations Unies relatives à l'assistance aux États tiers affectés par les sanctions imposées en application du Chapitre VII

Rapport du Secrétaire général

TABLE DES MATIÈRES

		Paragraphes	Page
I.	INTRODUCTION	1 - 3	3
II.	PROPOSITIONS ET SUGGESTIONS VISANT À ATTÉNUER AU MAXIMUM LES EFFETS DES SANCTIONS SUR LES ÉTATS TIERS	4 - 38	3
	A. Consultations avec les États susceptibles d'être touchés par les sanctions imposées et évaluation des effets que pourraient avoir sur eux ces sanctions	4 - 11	3
	B. Suivi des effets des sanctions	12 - 17	5
	C. Possibilité d'établir un calendrier pour l'application des sanctions, sur la base des objectifs visés	18 - 21	7
	D. Améliorer les méthodes de travail et assurer la transparence des procédures du Conseil de sécurité et des comités des sanctions	22 - 29	8

* A/50/150.

95-24606 (F) 150995 150995 /...
9524606

TABLE DES MATIÈRES (suite)

		Paragraphes	Page
	E. Dérogationx aux régimes de sanctions	30 - 38	9
III.	PROPOSITIONS ET SUGGESTIONS CONCERNANT LA FOURNITURE D'UNE ASSISTANCE AUX ÉTATS TIERS TOUCHÉS PAR LES SANCTIONS	39 - 80	12
	A. Établissement de directives à suivre lors de l'examen des demandes d'assistance, y compris l'évaluation des problèmes économiques particuliers que connaissent des États tiers par suite de l'application de sanctions	39 - 49	12
	B. Création d'un fonds d'affectation spéciale . . .	50 - 56	16
	C. Assistance économique des institutions financières internationales	57 - 67	18
	D. Assistance économique bilatérale	68 - 72	21
	E. Autres formes d'assistance	73 - 76	23
	F. Mesures prises par le Secrétariat	77 - 80	24

I. INTRODUCTION

1. Dans sa résolution 49/58 du 9 décembre 1994, l'Assemblée générale a invité le Secrétaire général à présenter un rapport sur la question de l'application des dispositions de la Charte des Nations Unies, y compris l'Article 50, relatives aux difficultés économiques particulières que des États peuvent rencontrer en raison de la mise en oeuvre de sanctions ordonnées en vertu du Chapitre VII de la Charte, où seraient analysées les propositions et suggestions présentées à ce sujet dans le rapport du Comité spécial de la Charte des Nations Unies et du raffermissement du rôle de l'Organisation sur sa session de 1994, et où toute l'attention voulue serait accordée aux moyens pratiques de leur donner suite.

2. À sa session de 1995[1], le Comité spécial a :

a) Rappelé l'invitation de l'Assemblée générale;

b) Déclaré qu'il considérait que le Secrétaire général, lorsqu'il établirait le rapport demandé, pourrait utilement s'inspirer des suggestions et propositions consignées dans le rapport du Comité spécial sur sa session de 1995;

c) Invité l'Assemblée générale à envisager de créer, lors de sa cinquantième session, dans le cadre de la Sixième Commission, un groupe de travail à composition non limitée qui serait chargé d'étudier, en s'appuyant sur le rapport du Secrétaire général, la question de l'application des dispositions de la Charte des Nations Unies concernant l'assistance aux États tiers qui subissent les répercussions des sanctions appliquées en vertu du Chapitre VII de la Charte.

3. Suite à l'invitation formulée par l'Assemblée générale dans sa résolution 49/58 et rappelée par le Comité spécial dans son rapport, le Secrétaire général a établi le présent rapport, qui examine les propositions et suggestions faites lors des sessions de 1994 et 1995 du Comité spécial dont il a été fait mention à ces occasions. Le présent rapport analyse également, le cas échéant, la réaction du Comité spécial à ces propositions et suggestions, et propose, éventuellement, des moyens pratiques de les appliquer au cas où les États décideraient de les adopter.

II. PROPOSITIONS ET SUGGESTIONS VISANT À ATTÉNUER AU MAXIMUM LES EFFETS DES SANCTIONS SUR LES ÉTATS TIERS

A. Consultations avec les États susceptibles d'être touchés par les sanctions imposées et évaluation des effets que pourraient avoir sur eux ces sanctions

4. À la session de 1994 du Comité spécial, il a été suggéré d'insérer le paragraphe suivant dans une résolution de l'Assemblée générale (voir aussi les paragraphes 13, 39, 50 et 73 ci-dessous) :

"L'Assemblée générale,

...

8. Prie également le Conseil de sécurité d'envisager d'établir un mécanisme de consultation permanent entre le Conseil et les États Membres qui risquent le plus de subir le contrecoup de l'application des résolutions du Conseil de sécurité instituant des sanctions;"[2].

5. Les tenants de cette proposition ont fait valoir que, si elle était adoptée, les États susceptibles d'être touchés de manière démesurée par les sanctions en seraient avertis et auraient la possibilité d'être consultés à l'avance. Ils ont également fait remarquer que pareille approche préventive était préférable à des mesures rétroactives. L'objectif des sanctions n'étant pas de porter préjudice à des États tiers, il convenait d'accorder toute l'attention voulue à leur situation avant d'imposer des sanctions.

6. Ils ont par ailleurs souligné que si une action militaire était urgente par nature et ne souffrait pas de retard, l'application de sanctions économiques demandait du temps et les résultats ne se faisaient sentir que lentement, de sorte que la tenue de consultations préalables ne pouvait pas nuire à leur efficacité.

7. D'un autre côté, on a fait valoir qu'une décision du Conseil de sécurité d'imposer des sanctions ne pouvait être subordonnée à aucune condition que la Charte n'aurait pas prévue. Pour maintenir la paix et la sécurité internationales, le Conseil devait pouvoir agir promptement et l'urgence de la situation pouvait rendre difficile, voire impossible, la tenue préalable de consultations.

8. À cet égard, le Secrétaire général note qu'en vertu de l'Article 41 de la Charte, le Conseil de sécurité peut décider de recourir à diverses mesures de caractère obligatoire, y compris à des sanctions économiques, afin d'amener une partie à modifier un comportement qui constitue une menace pour la paix et la sécurité dans le monde. Certes, tous les Membres de l'Organisation sont tenus d'appliquer ces mesures, mais le prix peut s'avérer excessivement élevé pour quelques États qui se trouvent être voisins ou importants partenaires commerciaux de l'État visé.

9. Dans l'Agenda pour la paix (A/47/277-S/24111), le Secrétaire général avait proposé que les États qui subissaient le contrecoup des sanctions non seulement aient le droit de consulter le Conseil de sécurité, mais puissent aussi véritablement compter que leurs difficultés seraient prises en considération. Par la suite, dans le Supplément à l'Agenda pour la paix (A/50/60-S/1995/1, par. 75), le Secrétaire général a proposé la mise en place d'un mécanisme principalement chargé des cinq fonctions ci-après :

"a) Évaluer, à la demande du Conseil de sécurité, et avant que des sanctions ne soient imposées, leur impact potentiel sur le pays visé et sur des pays tiers;

b) Contrôler l'application des sanctions;

c) Mesurer leurs effets afin de permettre au Conseil de sécurité de les définir avec précision en vue de maximiser leur impact politique et de minimiser les dommages indirects qui en résultent;

d) Assurer la fourniture d'une assistance humanitaire aux groupes vulnérables;

e) Étudier les moyens d'aider les États Membres qui subissent des dommages indirects et évaluer les demandes présentées par ces États au titre de l'Article 50."

10. Selon ces propositions, le Conseil de sécurité, lorsqu'il envisage d'imposer des sanctions, pourrait entreprendre des consultations avec les États tiers les plus susceptibles d'être touchés par l'application des mesures de caractère obligatoire. Ces consultations contribueraient au plus haut point à assurer l'efficacité des sanctions, car elles permettraient de tenir compte des intérêts spécifiques des États Membres. Le Conseil pourrait également souhaiter prendre en considération les vues d'organisations intergouvernementales compétentes en ce qui concerne la portée et les modalités d'application des sanctions proposées.

11. L'expérience acquise en la matière semble indiquer qu'une évaluation de la situation et des relations économiques de l'État visé et une analyse des effets que pourraient avoir les mesures envisagées sur des pays tiers contribueraient favorablement aux travaux du Conseil. Le Secrétariat entreprendrait cette analyse et cette évaluation en faisant appel aux compétences disponibles, non seulement au sein de l'Organisation elle-même, mais également dans les institutions financières internationales et autres programmes et institutions du système des Nations Unies. Si ces compétences n'étaient pas disponibles au sein du système, il ferait appel à des sources extérieures. On se souviendra à cet égard que, dans ses directives concernant la Jamahiriya arabe libyenne, le Comité des sanctions compétent avait prévu de recourir, au besoin, à des spécialistes extérieurs au système. L'ONU a également fait appel à des compétences extérieures dans le cas des sanctions imposées à l'Iraq et à la Yougoslavie.

B. Suivi des effets des sanctions

12. À la session de 1995 du Comité spécial, on a proposé de créer un mécanisme permanent de consultation entre le Conseil de sécurité et les États tiers qui risquent de subir le contrecoup de sanctions; les consultations pourraient porter sur les éléments suivants : évaluation préliminaire des sanctions ou étude de préfaisabilité fondée sur les critères d'objectivité et de rentabilité, s'agissant du partage du fardeau imposé par les sanctions; régime d'exemption et critères à appliquer pour la suspension des sanctions; enfin, moyens de faire face aux problèmes économiques particuliers résultant de l'application des sanctions. À cet égard, à la session de 1994, il avait été proposé que le Conseil de sécurité accorde une attention spéciale aux problèmes découlant de la perturbation des lignes de communication et de transport par suite de l'application des sanctions, ainsi qu'à la nécessité de préserver les infrastructures en place, compte tenu des conséquences défavorables des

sanctions évoquées dans la section IV de la résolution 47/120 B de l'Assemblée générale, en date du 20 septembre 1993.

13. À la même session, compte tenu de la nécessité d'éviter les effets inutilement dommageables des sanctions, il a été suggéré d'inclure le paragraphe suivant dans une résolution de l'Assemblée générale (voir aussi les paragraphes 4, 39, 50 et 73 du présent document) :

"L'Assemblée générale,

...

3. Prie le Conseil de sécurité de faire en sorte que ses différents comités et autres organes chargés de surveiller l'application des sanctions tiennent compte, dans l'exercice de leur mandat, de la nécessité d'éviter toute conséquence négative pour d'autres États Membres et ce, sans préjudice de l'efficacité de ces sanctions;"[2].

14. En outre, à la session de 1995 du Comité spécial, un appui a été donné à la proposition formulée par le Secrétaire général dans son "Supplément à l'Agenda pour la paix" concernant l'établissement d'un mécanisme de consultation (également mentionné au paragraphe 9 ci-dessus, notamment à l'alinéa c) et aux paragraphes 15 et 77 ci-dessous).

15. Le Secrétaire général est d'avis que ce mécanisme permettrait de faire, à la demande du Conseil de sécurité, une évaluation globale de l'effet des sanctions, une fois que celles-ci auraient été imposées, afin de procéder aux ajustements nécessaires pour maximiser leur effet politique et réduire au maximum leurs conséquences indirectes. Idéalement, il devrait s'agir d'un suivi continu pour que les modifications qui s'imposeraient puissent être apportées régulièrement et en temps utile. Conformément aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, le suivi de l'application des mesures obligatoires imposées par le Conseil incombe en règle générale aux comités des sanctions compétents, dont les services sont assurés par la Division des affaires du Conseil de sécurité du Département des affaires politiques. Le Conseil pourrait en outre charger les comités des sanctions d'évaluer les effets politiques et socio-économiques des sanctions en vue de lui faire les recommandations nécessaires. La Division devrait toutefois être renforcée pour pouvoir s'acquitter de ces nouvelles fonctions.

16. Les compétences spécialisées nécessaires n'étant pas toujours rapidement disponibles au sein de l'Organisation, lorsque des sanctions ont été imposées récemment contre Haïti et la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), l'Organisation des États américains (OEA), l'Union européenne (UE) et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ont joué un rôle important dans le suivi de l'application et des effets des sanctions, tâche dont les deux dernières organisations se sont acquittées, par l'intermédiaire d'un réseau de missions d'assistance pour l'application des sanctions situées dans les États voisins de la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro). Afin d'appuyer plus efficacement les travaux des divers comités des sanctions, le Secrétariat devrait tirer parti de

toutes les compétences qui sont disponibles au sein du système des Nations Unies et faire appel aux conseils de spécialistes de l'extérieur pour les questions relatives à l'application des sanctions.

17. En ce qui concerne les pays tiers les plus durement touchés, l'idéal serait que des missions d'enquête spéciales soient envoyées sur les lieux par le Conseil de sécurité ou en son nom, ou au nom des comités des sanctions concernés, pour évaluer et vérifier les pertes et les coûts supplémentaires encourus par le pays touché, ainsi que pour voir dans quels domaines en particulier une aide s'imposerait. Le Conseil pourrait, lorsqu'il réexaminerait les sanctions, se fonder sur les rapports de ces missions. Dans le cas des sanctions imposées à la Rhodésie du Sud et à l'Iraq, des missions de ce type ont été envoyées en Zambie et au Mozambique, d'une part, et en Jordanie, de l'autre (voir S/26705, p. 7 à 12, 27 et 28).

C. Possibilité d'établir un calendrier pour l'application des sanctions, sur la base des objectifs visés

18. À la session de 1995 du Comité spécial, il a été suggéré que la question de l'assistance aux pays tiers touchés par les sanctions pourrait être résolue en améliorant les mécanismes et les critères relatifs à l'application et à la levée des sanctions. À cet égard, on a noté que les sanctions devraient avoir des objectifs clairement définis et être levées dès que ces objectifs seraient atteints, de façon à ne pas en prolonger inutilement les effets dommageables sur des États tiers et des civils innocents.

19. Dans le "Supplément à l'Agenda pour la paix" (S/1995/1, par. 68), le Secrétaire général a souligné à quel point il importait de définir clairement les objectifs visés par l'imposition de sanctions. Il a noté que ces objectifs n'avaient pas toujours été clairement définis et qu'ils changeaient parfois avec le temps. Il était dès lors difficile au Conseil de sécurité de déterminer le moment où l'on pouvait considérer qu'ils avaient été atteints et que les sanctions pouvaient être levées. Dans une déclaration faite le 22 février 1995 au nom du Conseil de sécurité (S/PRST/1995/9), son président a appuyé les vues exprimées par le Secrétaire général et déclaré : a) que les sanctions avaient pour objet de modifier le comportement du pays ou de la partie qui menaçait la paix et la sécurité internationales; b) que les mesures attendues de ce pays ou de cette partie devraient être clairement définies par le Conseil; et c) que le régime des sanctions devrait être soumis à un examen périodique et devrait être levé lorsque les objectifs visés par les dispositions appropriées des résolutions pertinentes du Conseil étaient atteints.

20. Un certain nombre d'États Membres ont suggéré que, lorsque le Conseil de sécurité décide d'imposer des sanctions, il devrait en même temps définir des critères objectifs permettant de déterminer quand elles avaient atteint leur but. Cette fonction devrait être envisagée à la lumière du pouvoir que la Charte confère au Conseil d'examiner au cas par cas les situations tombant sous le coup de l'Article 39 et de définir les objectifs à atteindre par la partie ou l'État visé et les conditions auxquelles il devait satisfaire.

21. La situation créée par l'imposition de sanctions devait être suivie et examinée. Il fallait l'examiner périodiquement et cet examen devrait faire partie intégrante d'un régime de sanctions, comme cela avait été le cas lorsque des sanctions avaient été imposées contre l'Iraq, la Jamahiriya arabe libyenne et, tout récemment, la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro). Les résolutions par lesquelles le Conseil impose des sanctions pourraient prévoir explicitement des examens périodiques, plutôt que ponctuels ou "continus". Le Conseil procède généralement à de tels examens dans le cadre de consultations informelles, afin de déterminer dans quelle mesure la partie ou l'État visé se conforme aux obligations et conditions stipulées dans les résolutions pertinentes. Les travaux du Conseil seraient facilités s'il recevait du Secrétaire général, à sa demande, des rapports contenant une évaluation impartiale de l'efficacité des sanctions et de leur impact. Le renforcement de la capacité du Secrétariat à suivre et évaluer l'effet des sanctions permettrait d'établir, en temps utile, des rapports fiables.

D. Améliorer les méthodes de travail et assurer la transparence des procédures du Conseil de sécurité et des comités des sanctions

22. À la session de 1994 du Comité spécial, on a fait valoir que la méthode de travail adoptée actuellement par le Conseil de sécurité, qui repose essentiellement sur des consultations informelles privées, empêchait les États qui pourraient être affectés d'exercer suffisamment tôt leurs droits aux termes de l'Article 50 de la Charte. Il a été proposé que le Conseil invite les États concernés à prendre part aux consultations portant sur l'établissement ou la révision de sanctions.

23. Cette proposition a toutefois suscité des objections. C'est ainsi qu'on a fait observer qu'il était plus approprié que les questions dont les comités des sanctions sont chargés soient examinées en séance privée, vu leur caractère confidentiel et les insinuations relatives à un manque de transparence dans les activités du Conseil de sécurité témoignaient d'une grande méconnaissance de la situation réelle. Il n'y avait, avant que le Conseil ne prenne ses décisions, aucun manque de connaissance ou d'information de la part d'aucune délégation quant à ce qu'il envisageait, et les États Membres n'étaient pas privés de la possibilité de faire connaître à tout moment leurs points de vue au Conseil.

24. À la session de 1995 du Comité spécial[1], il a été proposé qu'un communiqué de presse soit publié, en règle générale, après chaque réunion de chaque comité des sanctions, que le Secrétariat établisse tous les mois, pour les comités créés conformément aux résolutions 661 (1990) et 724 (1991) du Conseil de sécurité en date du 6 août 1990 et du 15 décembre 1991 respectivement, un état des communications examinées selon la procédure d'approbation tacite, que le Secrétariat établisse aussi une liste mensuelle des décisions favorables prises par chaque comité, que le rapport du Conseil de sécurité à l'Assemblée générale contienne plus d'informations sur les travaux de ces comités, que l'on examine la possibilité que chaque comité publie un rapport annuel, et que les comptes rendus des comités soient publiés plus rapidement.

25. Le Secrétaire général note que, avant d'imposer des sanctions à l'encontre d'un État, le Conseil de sécurité a la possibilité d'inviter les États voisins ainsi que les principaux partenaires commerciaux de l'État visé par les sanctions, à participer, collectivement ou individuellement, à ses consultations informelles afin de leur donner la possibilité de faire part au Conseil de leurs préoccupations et de présenter des propositions concrètes à cet égard.

26. Au cours des débats au sein du Comité spécial, un certain nombre de représentants ont émis des objections à l'encontre de tous arrangements qui risqueraient d'empêcher le Conseil d'intervenir rapidement dans les situations d'urgence. À cet égard, il y a lieu de noter que dans les cas où l'imposition de sanctions représente une réaction immédiate à un environnement soudain, comme lors de l'invasion du Koweït par l'Iraq, les consultations qu'il est suggéré d'avoir avec les États touchés pourraient avoir lieu dès que les sanctions auraient été imposées.

27. La diffusion mensuelle du programme de travail provisoire du Conseil de sécurité, accompagné d'une liste des rapports du Secrétaire général à paraître ainsi que d'un exposé des régimes de sanctions en vigueur aiderait les États touchés à planifier la préparation des données ou communications pertinentes à adresser au Conseil.

28. Le Conseil de sécurité pourrait également charger les comités des sanctions compétents et les groupes de travail établis relativement à l'Article 50 de suivre la réaction de la communauté internationale aux appels à l'aide lancés par le Secrétaire général en faveur des États qui en auraient fait la demande (voir également à cet égard le paragraphe 43 ci-dessous).

29. Afin de rationaliser encore les méthodes de travail des comités des sanctions et de donner plus de transparence à la conduite de leurs travaux, le Président du Conseil de sécurité a, le 29 mars 1995, défini des mesures importantes à appliquer par ces comités (S/1995/234). Il convient de noter à cet égard que les comités, s'inspirant de leur propre expérience comme de l'expérience acquise par d'autres comités des sanctions, ont de leur côté pris certaines mesures tendant à simplifier leurs méthodes de travail et à donner plus de transparence à leurs travaux. Sans préjudice de l'efficacité des sanctions imposées par le Conseil de sécurité, les comités se sont efforcés d'atténuer au maximum les graves difficultés qui en résultent pour d'autres États Membres en prenant des mesures visant à accélérer le traitement des demandes d'acheminement de marchandises autorisées, notamment les demandes émanant d'États touchés. Les comités des sanctions ont, chaque fois qu'une telle démarche se justifiait, recommandé au Conseil de sécurité de modifier les régimes de sanctions en vigueur afin de répondre à certaines situations d'urgence, le plus souvent à caractère humanitaire.

E. Dérogations aux régimes de sanctions

30. Au cours des sessions de 1994 et 1995 du Comité spécial, il a été suggéré que, selon qu'il conviendrait, le Conseil de sécurité pourrait décider d'accorder certaines dérogations à l'application des sanctions en faveur des États qui risquaient le plus de se ressentir de l'application de celles-ci, à

condition que ces dérogations n'aillent pas à l'encontre de leur objet. Au besoin, un mécanisme de contrôle international pourrait être institué à cette fin.

31. Il a été noté à cet égard que la question des sanctions ne devait pas être examinée isolément et qu'il fallait dûment tenir compte de la charge financière que la mise en application des sanctions représentait pour l'Organisation des Nations Unies. Toute étude relative à l'Article 50 de la Charte devrait examiner la possibilité d'introduire, dans l'administration du régime de sanctions, un élément relatif au remboursement des coûts par ceux qui présentent des demandes d'indemnisation à un comité des sanctions.

32. Il a également été suggéré de renforcer les services du Secrétariat qui s'occupent directement des sanctions, y compris de l'examen des communications des États tiers qui en subissent le contrecoup, comme l'avait envisagé le Président du Conseil de sécurité dans sa déclaration du 22 février 1995 (S/PRST/1995/9) (voir à cet égard le paragraphe 78 ci-dessous).

33. Au sujet de cet ensemble de propositions, le Secrétaire général note que, jusqu'à présent, la pratique a été, tant pour le Conseil de sécurité que pour les comités des sanctions compétents, de consentir, dans des circonstances exceptionnelles et au cas par cas, des dérogations partielles ou limitées assorties de modalités appropriées de contrôle et de suivi.

34. D'ailleurs, le Conseil n'a jamais manqué de prendre des mesures d'exemption limitée, autorisant certaines transactions avec l'État visé par les sanctions afin de répondre aux besoins humanitaires de première nécessité de sa population civile. Dans le cas des sanctions contre Haïti, le Conseil de sécurité, par sa résolution 917 (1994) en date du 16 mai 1994, est allé plus loin en exemptant non seulement les approvisionnements de caractère humanitaire, mais le "commerce de matériaux d'information", nécessaires à la libre circulation de l'information. Par sa résolution 967 (1994) en date du 14 décembre 1994, le Conseil a également autorisé, pour des considérations d'ordre humanitaire, l'exportation de sérum antidiphtérique depuis la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) pour une période de 30 jours, à titre de dérogation aux sanctions obligatoires contre ce pays. Nonobstant l'embargo sur les armements en vigueur, le Conseil de sécurité a, par sa résolution 1005 (1995) en date du 17 juillet 1995, autorisé que soient fournies au Rwanda les quantités voulues d'explosifs exclusivement destinés aux programmes de déminage entrepris à des fins humanitaires.

35. Qui plus est, le Conseil de sécurité a autorisé un certain nombre de transactions ou services dûment désignés concernant certains produits de base ou marchandises d'importance cruciale pour les États voisins, ou l'entretien de certaines voies de transport ou de communication. Ainsi, le Conseil, par sa résolution 883 (1993) en date du 11 novembre 1993 relative à la Jamahiriya arabe libyenne, a exempté du gel certains fonds dérivés de la vente ou de la fourniture de pétrole ou de produits pétroliers, y compris le gaz naturel et les produits gaziers, ou des biens ou produits agricoles, ayant pour origine la Jamahiriya arabe libyenne et exportés de ce pays. Dans le cas des sanctions contre l'Iraq, le Comité compétent a, compte tenu des difficultés économiques particulières auxquelles était confrontée la Jordanie, pris note en mai 1991 de

la demande présentée par celle-ci de reprendre ses importations de pétrole et de produits pétroliers en provenance d'Iraq, en attendant que soient prises des dispositions lui permettant de s'approvisionner auprès d'autres sources et étant entendu que ces exportations seraient régies par les dispositions de la résolution 692 (1991) du Conseil de sécurité en date du 20 mai 1991. Afin d'assurer la sécurité de la navigation internationale sur le Danube, le Conseil de sécurité a, à titre exceptionnel, autorisé les navires immatriculés en République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) à utiliser les écluses des Portes de fer I sur la rive gauche du Danube, pendant que celles de la rive droite subissaient des réparations d'urgence (résolution du Conseil de sécurité 992 (1995) en date du 11 mai 1995). En outre, le comité des sanctions concernant la Yougoslavie a, à plusieurs reprises, autorisé à titre exceptionnel la fourniture, à la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), de carburant destiné à des navires brise-glace afin d'assurer la navigation sur le Danube, ainsi que le transit de l'énergie électrique par ce pays vers l'Albanie.

36. Le Conseil de sécurité est seul habilité à définir les circonstances dans lesquelles il peut être dérogé aux mesures décidées par lui sans pour autant compromettre l'objectif visé par les sanctions. Quant à la forme que pourrait prendre l'octroi des dérogations, la décision pourrait en être prise dans la résolution par laquelle le Conseil de sécurité impose des sanctions, ou dans une résolution ultérieure. Il pourrait également déléguer au comité des sanctions compétent le pouvoir d'accorder une dérogation ou de la renouveler, notamment si les conditions de cette dérogation ont été énoncées dans une résolution. Le Conseil peut adopter une approche souple, accordant d'abord une dérogation pour une courte période pour ensuite la renouveler ou la proroger si les objectifs visés sont en train d'être atteints. Inversement, le Conseil peut retirer une dérogation accordée antérieurement, ou resserrer les dispositifs de contrôle, pour qu'il ne soit pas porté atteinte à l'efficacité des sanctions.

37. Lorsqu'il est ainsi dérogé au régime des sanctions, l'État ou les États en question devraient à intervalles donnés rendre compte au Conseil ou au comité compétent, concernant l'application de la dérogation, donnant des précisions sur, par exemple, les quantités de marchandises ayant fait l'objet de transactions, les recettes correspondants, le volume du trafic utilisant les voies de transport et de communication autorisées, les progrès accomplis vers la solution de la situation qui a donné lieu à l'octroi de la dérogation, les violations constatées et les mesures prises pour les empêcher.

38. L'octroi des dérogations et leur suivi exigeraient un renforcement des moyens d'action du Secrétariat, notamment dans les cas où le Conseil de sécurité ou le comité des sanctions compétent demande au Secrétaire général de réaliser des missions spéciales pour vérifier l'application des dérogations et soumettre périodiquement des rapports à cet égard. De plus, le Conseil ou les comités des sanctions pourraient solliciter l'assistance d'organisations intergouvernementales de la région ou d'ailleurs.

III. PROPOSITIONS ET SUGGESTIONS CONCERNANT LA FOURNITURE D'UNE ASSISTANCE AUX ÉTATS TIERS TOUCHÉS PAR LES SANCTIONS

A. Établissement de directives à suivre lors de l'examen des demandes d'assistance, y compris l'évaluation des problèmes économiques particuliers que connaissent des États tiers par suite de l'application de sanctions

39. À la session de 1994 du Comité spécial, il a été proposé de faire figurer dans une résolution de l'Assemblée générale le paragraphe ci-après (voir aussi par. 4 et 13 ci-dessus, et par. 50 et 73 ci-dessous) :

"L'Assemblée générale,

...

7. Prie le Conseil de sécurité d'envisager d'établir un ensemble de directives et/ou de règles à suivre lors de l'examen des demandes d'assistance présentées par les pays touchés en application de l'Article 50. Ces directives pourraient prévoir notamment :

a) Le droit de solliciter une assistance du Conseil de sécurité;

b) L'examen, sans exception et sans délai injustifié, de toutes les demandes d'assistance présentées en application de l'Article 50;

c) L'absence de préférences et l'égalité de traitement dans l'examen de toutes les demandes;

d) La possibilité d'inviter les États Membres touchés aux réunions du Conseil et de ses organes subsidiaires;

e) La mise au point d'une procédure et d'une méthodologie pour déterminer et évaluer les pertes résultant de l'imposition des sanctions;"[2].

40. À la même session, l'opinion a été émise selon laquelle il conviendrait d'étudier le problème concret de l'évaluation des dommages effectivement subis par des États tiers du fait de l'imposition de sanctions et de mettre au point une méthodologie à cette fin. Il a été fait observer que celle-ci ne pouvait pas être conçue dans l'abstrait et qu'il faudrait l'étayer par une étude technique permettant de déterminer les critères à appliquer. Cette étude devrait être effectuée par les institutions financières internationales, et il faudrait à ce propos également solliciter les vues des États Membres. Il a été proposé de demander au Secrétaire général, en sa qualité de Président du Comité administratif de coordination, d'entreprendre une étude détaillée de la méthodologie à utiliser pour évaluer le préjudice causé aux États tiers, et d'explorer également le rôle que pourrait jouer le Conseil économique et social.

41. S'agissant de ces propositions, le Secrétaire général note que la formulation d'un ensemble de directives ou de règles à suivre contribuerait utilement à permettre aux comités des sanctions pertinents d'examiner d'une manière plus efficace et plus rapide les demandes d'assistance présentées en application de l'Article 50. Ces directives ou règles devraient prévoir notamment :

a) Le droit de solliciter une assistance du Conseil de sécurité;

b) L'examen dans les meilleurs délais de toutes les demandes d'assistance présentées en application de l'Article 50;

c) L'absence de préférence et l'égalité de traitement dans l'examen de toutes les demandes;

d) La possibilité d'inviter les États Membres touchés aux réunions du Conseil et de ses organes subsidiaires;

e) La mise au point d'une méthodologie pour déterminer et évaluer les pertes résultant de l'imposition des sanctions.

42. Ces directives devraient également prévoir d'inviter le Conseil de sécurité à procéder à un bilan périodique de la réaction de la communauté internationale aux appels lancés par le Secrétaire général en faveur des États ayant présenté une demande d'assistance. À cette fin, le Conseil pourrait prier le Secrétaire général, ou les comités des sanctions, d'évaluer régulièrement l'assistance fournie aux États touchés. Les directives pourraient également être assorties d'un exposé d'ordre général indiquant que les résolutions imposant des sanctions, ou les recommandations adoptées en réponse aux demandes présentées en application de l'Article 50, prévoiront d'inviter les États et les institutions internationales à rendre compte au Secrétaire général de l'assistance ainsi fournie. Une synthèse de ces rapports serait ensuite soumise au Conseil de sécurité pour examen.

43. À cet égard, le Secrétaire général avait fait observer dans son précédent rapport (A/48/573-S/26705, par. 159) qu'il était indispensable que l'Assemblée générale et le Conseil économique et social donnent leur adhésion et leur appui à l'appel lancé par le Conseil de sécurité dans le contexte de l'Article 50 de la Charte, et à la suite qui lui serait donnée par lui-même, en matière d'assistance aux pays se heurtant à des problèmes économiques particuliers du fait de l'application de mesures préventives ou coercitives imposées par le Conseil de sécurité. Il avait noté que cela mettrait en lumière et renforcerait la volonté de la communauté internationale de faire droit rapidement aux demandes d'assistance. Par ailleurs, étant donné les fonctions et pouvoirs dont il était investi en vertu des Articles 63 et 64 de la Charte, le Conseil économique et social pourrait jouer, dans le cadre de sa nouvelle structure, un rôle utile de coordination en ce qui concerne les activités pertinentes des institutions spécialisées et autres organismes des Nations Unies. Selon le Secrétaire général, la coopération entre le Conseil de sécurité et le Conseil économique et social, prévue à l'Article 65 de la Charte, y trouverait une signification concrète et opportune.

44. En ce qui concerne la méthodologie à appliquer pour analyser l'impact subi, en l'occurrence pour évaluer les pertes et les problèmes économiques particuliers occasionnés à des États tiers par suite de l'application de sanctions, il convenait de noter que, dans la pratique, le processus de consultation entre le Conseil de sécurité et l'État touché, conformément aux dispositions de l'Article 50 de la Charte, s'était traduit en substance par l'examen, par le Conseil ou son organe subsidiaire, de la demande d'assistance présentée par l'État concerné, en fonction des estimations faites par celui-ci des pertes et des coûts occasionnés par l'application des sanctions imposées par le Conseil. En dépit des nombreux cas passés et présents d'application de l'Article 50, à savoir notamment l'imposition de sanctions contre la Rhodésie du Sud, l'Iraq et la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), il n'existait pas de méthodologie uniforme et internationalement reconnue permettant de déterminer et évaluer les problèmes économiques particuliers des États non visés mais néanmoins touchés par l'application de sanctions économiques ayant force obligatoire. C'est ainsi que les pays touchés et les organismes de financement avaient procédé séparément à des évaluations quantitatives faisant souvent appel à des principes et à des critères différents. De ce fait, les évaluations dont on disposait faisaient apparaître des divergences considérables quant aux périodes et aux domaines couverts. L'ensemble des mesures d'assistance jugées nécessaires par les pays touchés et par les donateurs avait donc été défini de diverses manières.

45. Certes, l'ampleur réelle des dommages concomitants résultant de l'application des sanctions pouvait varier considérablement selon le cas. Parmi les différents pays touchés, ceux qui étaient les plus proches — géographiquement et/ou économiquement — de l'État visé par les sanctions tendaient à en subir le plus durement les retombées. Dans de tels cas, le moyen le plus efficace de mener à bien, en coopération avec le gouvernement concerné, une évaluation fiable des besoins du pays touché et de proposer des mesures appropriées pour y remédier consistait à dépêcher sur place une mission spéciale interinstitutions. Ainsi, par exemple, dans le cas des sanctions imposées contre la Rhodésie du Sud, des missions de cette nature s'étaient rendues en Zambie et au Mozambique, tandis que, dans le cas des sanctions imposées contre l'Iraq, une mission avait été envoyée en Jordanie. Les rapports présentés par ces missions au Conseil de sécurité (et/ou au Conseil économique et social) avaient fourni des analyses détaillées de la situation des pays touchés tout en constituant une base utile pour l'adoption des mesures voulues en leur faveur.

46. Cependant, à mesure que les sanctions devenaient un instrument plus couramment utilisé au service de la paix et de la sécurité, de nombreux États avaient eu à subir les effets de l'application des sanctions imposées par les Nations Unies et avaient invoqué l'Article 50 de la Charte. C'est pourquoi il était indispensable de définir un ensemble de principes ou de critères généraux qui permettent de procéder à des analyses d'impact et à des évaluations des dommages occasionnés indirectement reposant sur des données normalisées, comparables et mutuellement acceptables. En outre, une évaluation précise était nécessaire, tout à la fois pour décider des mesures à prendre au niveau national et pour établir les demandes d'assistance extérieure. En ce qui concerne ces demandes d'assistance, la tâche principale devrait donc consister à mettre au point une méthodologie commune et universelle qui puisse être appliquée et par les États touchés lors de l'établissement des documents explicatifs à l'appui de

leurs demandes d'assistance, et par les organismes des Nations Unies, y compris les institutions financières internationales, lors de l'examen de ces demandes.

47. Tout récemment, les problèmes de méthodologie et de recueil de données intéressant les analyses d'impact avaient été examinés dans diverses publications des Nations Unies[32], en particulier dans des documents établis par le Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques, ainsi que dans le cadre d'études spéciales réalisées par le Fonds monétaire international (FMI) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Cependant, aucun débat de fond n'avait eu lieu jusqu'ici, au niveau intergouvernemental ou interinstitutions, sur la méthodologie applicable aux analyses d'impact. Un consensus semblait néanmoins se dessiner sur un certain nombre de principes de base ou de directives devant servir à déterminer et à évaluer les problèmes économiques particuliers que connaissent certains États du fait qu'ils appliquent les sanctions imposées en vertu du Chapitre VII de la Charte.

48. Afin d'assurer qu'elle soit conçue et utilisée à l'échelle du système, cette méthodologie commune pourrait être élaborée, ainsi qu'il a été suggéré précédemment (voir A/48/573-S/26705, par. 155) par un organe spécial d'experts relevant du Comité administratif de coordination, avec la participation de l'Organisation des Nations Unies, notamment du Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques, ainsi que du FMI, de la Banque mondiale, du PNUD et d'autres organismes compétents du système des Nations Unies. Une fois mise au point, la méthodologie proposée serait soumise aux États Membres dont l'assise politique tant au sein des organes intergouvernementaux des Nations Unies (par exemple, l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité et le Conseil économique et social) qu'au sein des organes directeurs des institutions concernées, en garantirait le caractère universellement acceptable en même temps que l'application effective. Le PNUD pourrait ensuite, par le truchement de son système de coordonnateurs résidents, fournir une assistance technique aux États intéressés en vue de promouvoir la diffusion et l'utilisation de cette méthodologie. Les services de consultants spéciaux ou de missions composées d'un nombre restreint d'experts pourraient aussi, le cas échéant, être proposés aux pays les plus durement touchés afin de les aider à chiffrer, conformément à la méthodologie établie, les pertes et les coûts résultant de l'application des sanctions.

49. L'opération ne pourrait être crédible que dans la mesure où l'on disposerait de données macro-économiques fiables et actualisées concernant les pays touchés. Comme cela n'avait toujours pas été le cas, les problèmes de fiabilité des données avaient considérablement limité la portée de l'évaluation des demandes présentées par plusieurs de ces pays. Aussi les modalités proposées pour l'élaboration d'une méthodologie commune applicable aux analyses d'impact devaient-elles s'accompagner d'un renforcement de la coopération, à l'échelle du système et au-delà, dans le domaine statistique. Une telle action permettrait non seulement de renforcer l'efficacité de la collecte et du traitement des données statistiques, mais aussi d'améliorer la qualité des analyses d'impact réalisées par les pays touchés.

B. Création d'un fonds d'affectation spéciale

50. À la session de 1994 du Comité spécial, il avait été proposé de faire figurer dans une résolution de l'Assemblée générale les paragraphes ci-après (voir aussi par. 4, 13 et 39 ci-dessus, et par. 73 ci-dessous) :

"L'Assemblée générale,

...

1. Décide de créer, conformément aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, un fonds d'affectation spéciale pour assister financièrement les pays tiers touchés par l'imposition de sanctions au titre du Chapitre VII; les contributions au fonds seront de deux types :

a) Un pourcentage des quotes-parts;

b) Des contributions volontaires des États Membres, ainsi que des fonds provenant d'organisations internationales relevant ou non du système des Nations Unies, en particulier les institutions financières internationales, les banques régionales de développement, ainsi que les organisations non gouvernementales, des organismes privés et des particuliers;

2. Invite le Conseil de sécurité :

a) À arrêter le montant du fonds d'affectation spéciale pour chaque cas particulier d'imposition de sanctions au titre du Chapitre VII de la Charte (au cas par cas), en fonction des demandes présentées par les États Membres touchés;

b) À gérer et administrer le fonds, s'il y a lieu en consultation avec le Secrétaire général, ou à le faire gérer par tout autre organe qu'il aura désigné à cette fin, les États Membres touchés devant sans exception pouvoir s'adresser à cet organe aux fins de la solution de leurs difficultés;

...

4. Invite le Secrétaire général à élaborer un projet de directives relatives au fonctionnement du fonds d'affectation spéciale et à présenter ces directives au Conseil de sécurité pour qu'il les examine plus avant et les adopte;

5. Les ressources du fonds d'affectation spéciale devraient être utilisées pour fournir une assistance financière directe, notamment par le biais de l'ouverture de crédits pour l'octroi de prêts bilatéraux et multilatéraux, et pour financer des programmes de coopération technique en faveur des pays touchés, et ce, au titre de l'Article 50;".

51. À l'appui de cette proposition, certains membres du Comité spécial avaient fait observer que l'idée de créer un fonds d'affectation spéciale n'était pas nouvelle : elle avait abouti, par exemple, à la création en 1991 du Fonds pour l'environnement mondial, destiné à résoudre des problèmes d'environnement particuliers. Il avait été relevé qu'une proposition de cette nature répondait mieux aux problèmes des pays touchés par l'imposition de sanctions que l'assistance bilatérale ou les institutions financières existantes, qui avaient été conçues à des fins différentes. Il avait également été rappelé, à l'appui de cette proposition, que le droit de consulter le Conseil de sécurité, prévu aux termes de l'Article 50, n'était pas une fin en soi et que, pour les auteurs de la Charte, ces dispositions était censées avoir des effets tangibles et concrets.

52. D'autres intervenants avaient estimé en revanche que le problème de l'assistance aux États tiers était d'une complexité et d'une ampleur telles que les demandes d'assistance excéderaient nécessairement les ressources du fonds proposé. Il ne fallait pas perdre de vue le fait qu'il était essentiel de respecter les dispositions fondamentales de la Charte et que l'application des sanctions obligatoires était une obligation impérative. Ils avaient également souligné que la Charte ne posait nullement le principe de l'indemnisation à raison d'un quelconque préjudice économique découlant de celles-ci.

53. En vertu du projet de résolution mentionné au paragraphe 50 ci-dessus, l'Assemblée générale créerait un fonds d'affectation spéciale qui serait financé par un pourcentage des quotes-parts, d'une part, et par des contributions volontaires, d'autre part. L'Assemblée générale inviterait en outre le Conseil de sécurité à arrêter le montant du fonds d'affectation spéciale pour chaque cas particulier d'imposition de sanctions au titre du Chapitre VII de la Charte et à gérer et administrer le fonds, s'il y avait lieu, en consultation avec le Secrétaire général.

54. La création et la gestion de fonds d'affectation spéciale étaient régis par le Règlement financier et les règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies et devaient être conformes aux dispositions du Statut et du Règlement du personnel ainsi qu'aux autres règles et directives promulguées par le Secrétaire général. Les contributions aux fonds d'affectation spéciale étaient versées à titre volontaire en vue de financer les activités pour lesquelles chacun de ces fonds avait été créé. L'attention était par conséquent appelée sur le fait que, s'il était créé un fonds d'affectation spéciale, le principe des quotes-parts proposé à l'alinéa a) du paragraphe 1 du projet de résolution ne serait pas applicable.

55. L'administration des fonds d'affectation spéciale relevait de la responsabilité du Secrétaire général. Si l'Assemblée générale décidait d'adopter la proposition énoncée au paragraphe 50 ci-dessus, la responsabilité de créer et de gérer ce fonds d'affectation spéciale serait confiée au Secrétaire général, conformément aux directives établies par le Conseil de sécurité.

56. Le Secrétaire général était également d'avis qu'avant de créer un fonds d'affectation spéciale de cette nature, il faudrait s'assurer que les États Membres s'engagent expressément à verser au fonds des contributions volontaires.

C. Assistance économique des institutions financières internationales

57. Lors des sessions de 1994 et 1995 du Comité spécial, il avait été suggéré, au lieu d'envisager de créer de nouvelles institutions en vue de prêter assistance aux États tiers touchés par l'application des sanctions, de recourir aux institutions financières internationales existantes, comme la Banque mondiale, le FMI, les banques régionales de développement, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), le PNUD et les organisations non gouvernementales. Ces institutions étaient considérées comme bien placées pour aider à formuler des politiques et à coordonner l'assistance financière aux États touchés. À cet égard, on avait également estimé que les institutions financières internationales devaient créer des mécanismes de crédit spéciaux pour fournir une assistance directe ou appuyer des projets techniques et que le dispositif de financement compensatoire et d'action conjoncturelle du FMI devait être plus activement utilisé.

58. On avait fait valoir à l'opposé que les institutions financières internationales n'apportaient pas en elles-mêmes de solution globale, puisqu'elles n'étaient pas dotées des ressources supplémentaires et des mécanismes nécessaires pour résoudre les problèmes.

59. Le rapport présenté par le Secrétaire général comme suite à la note du Président du Conseil de sécurité (S/25036) concernant les difficultés économiques particulières que connaissaient des États par suite de sanctions imposées en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies (A/48/573-S/26705) contenait des renseignements précis sur les activités d'assistance menées par les organismes des Nations Unies, en particulier les institutions financières internationales (Banque mondiale et FMI) et le PNUD ainsi que les banques régionales de développement, en faveur des pays touchés ayant invoqué l'Article 50 de la Charte. D'autres renseignements, plus récents, figuraient dans le rapport du Secrétaire général intitulé "Assistance économique aux États qui subissent le contrecoup de l'application des résolutions du Conseil de sécurité imposant des sanctions contre la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro)" (A/49/356), ainsi que dans les rapports annuels du Comité administratif de coordination pour les années 1992 (E/1993/81), 1993 (E/1994/19) et 1994 (E/1995/21).

60. Il ressortait de ces rapports que les institutions et organismes compétents des Nations Unies, y compris les institutions financières internationales, se préoccupaient tous des difficultés économiques particulières que connaissaient certains États du fait de l'application de sanctions imposées en vertu du Chapitre VII de la Charte et avaient dûment pris note des recommandations pertinentes des comités des sanctions du Conseil de sécurité ainsi que des appels lancés pour la fourniture d'une assistance aux pays touchés. En réponse à ces appels, la plupart des institutions avaient renforcé leurs activités d'assistance en faveur de ces pays, tout en agissant dans le cadre de leurs mandats respectifs et en s'appuyant sur les structures existantes et les ressources financières disponibles. Dans plusieurs cas, elles avaient pris des mesures d'urgence et mis sur pied des projets d'assistance spéciale en vue d'atténuer les difficultés immédiates rencontrées par les pays touchés et de répondre à leurs besoins urgents.

61. En 1990, par exemple, le FMI avait pris sans délai des mesures visant à adapter et élargir ses structures et ses politiques afin d'apporter un soutien financier à ses pays membres touchés par la crise du Golfe. Ces mesures, qui étaient demeurées en vigueur en 1991-1992, selon le cas, comprenaient : a) l'introduction d'un "élément pétrole" temporaire dans la facilité de financement compensatoire et de financement pour imprévus afin d'indemniser les pays membres touchés par des hausses brutales et imprévues du coût de leurs importations de pétrole brut, de produits pétroliers et de gaz naturel; b) un accès plus rapide au crédit compensatoire — pour répondre à un effondrement des recettes d'exportation — grâce à l'utilisation d'un plus grand nombre de données estimatives, plutôt que de données réelles, pour le calcul de la moins-value; c) l'élargissement du champ d'application du mécanisme de financement compensatoire grâce à l'établissement de critères recouvrant un plus grand nombre de services et s'appliquant notamment aux baisses des recettes provenant de l'exploitation des oléoducs, des droits de transit par les canaux, des transports maritimes et autres, de la construction et de l'assurance; d) l'assouplissement des conditions d'octroi d'un financement pour imprévus dans le cadre des accords de confirmation et des accords élargis du FMI dont l'échéance s'étendait à une période d'au moins six mois à compter de leur examen; e) l'augmentation ou l'accélération des décaissements effectués au titre des accords de financement du FMI, par une révision du calendrier des tirages, et l'octroi d'un financement plus important aux pays membres ayant intensifié leurs mesures d'ajustement; f) l'extension du financement à des conditions favorables consenti aux pays les plus pauvres dans le cadre de la facilité d'ajustement structurel renforcée; et g) l'assouplissement ou la suspension temporaire de certaines limites d'emprunt dans le cadre de la politique d'accès élargi.

62. En termes plus généraux, le FMI avait indiqué (voir A/48/573-S/26705, par. 142) qu'il pouvait apporter une aide en recommandant des orientations, notamment grâce à une évaluation détaillée de la situation extérieure du pays permettant de s'assurer que la combinaison de politiques d'ajustement et de financement extérieur était compatible avec les objectifs à moyen terme du pays. Le Fonds pouvait également mobiliser une assistance financière dans le cadre de groupes consultatifs et être une source importante d'assistance technique pour ces groupes ou d'autres. Par ailleurs, le Fonds était disposé à accorder, par le biais des facilités existantes, une assistance financière à ceux de ses membres qui connaissaient des problèmes de balance des paiements, dûs notamment aux retombées des sanctions.

63. Pour sa part, la Banque mondiale avait déclaré (voir A/48/573-S/26705, par. 143) que les mesures d'assistance dont pouvaient bénéficier les membres de la Banque étaient suffisamment souples pour qu'une action rapide puisse être menée en vue de répondre aux besoins les plus pressants des pays touchés. Les cinq principaux domaines d'intervention étaient les suivants : a) assistance pour la formulation de mesures appropriées; b) décaissement accéléré des prêts et crédits existants; c) recours à des mécanismes de coordination tels que les groupes consultatifs pour mobiliser et coordonner l'appui aux pays touchés; d) extension des limites de participation aux coûts afin de permettre à la Banque de financer dans une plus large proportion les projets en cours et des

nouveaux projets; et e) extension des prêts de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) ou de l'Association internationale de développement (IDA).

64. À l'échelon régional, une assistance financière et technique avait également été apportée aux pays touchés par les banques régionales de développement : Banque africaine de développement (BAfD), Banque asiatique de développement (BAsD), Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), Banque interaméricaine de développement (BID) et Banque islamique de développement. Ainsi, les mesures prises par ces institutions en réponse à la crise du Golfe dans le cadre de leurs mandats et de leurs structures respectifs avaient consisté en l'octroi de subventions et de prêts assortis de conditions de faveur aux pays les plus gravement touchés, le financement des programmes d'assistance par des décaissements rapides, l'apport d'un soutien financier aux principaux moyens de production, un renforcement du crédit et la fourniture d'une coopération technique. Toutefois, certaines de ces banques avaient fait savoir que leur statut et actes constitutifs limitaient ou interdisaient certains types de mesures (l'aide budgétaire par des prêts à décaissement rapide, par exemple, dans le cas de la BERD). Il était néanmoins essentiel que les banques régionales de développement fassent tout ce qui était en leur pouvoir pour protéger les États membres contre les effets indirects des sanctions.

65. Il ressortait des informations disponibles que les institutions financières internationales, aussi bien à l'échelon mondial qu'à l'échelon régional, possédaient en principe les compétences, les instruments et les ressources nécessaires pour aider les États Membres à faire face aux effets sur leur économie de chocs extérieurs tels que l'imposition de sanctions. En effet, il existait à la Banque mondiale et au FMI d'importants programmes d'assistance financière et technique en faveur de la plupart des pays qui subissaient le contrecoup des sanctions imposées contre l'Iraq et la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro). Dans la pratique, ces programmes avaient été conçus en fonction de la situation économique générale de chaque pays concerné et visaient à la réalisation d'objectifs plus vastes et à plus long terme en matière d'ajustement structurel, de réforme économique ou de transformation systémique. Il était donc important que ces programmes en cours soient réexaminé, au cas par cas, lorsque les demandes d'assistance économique spéciale formulées au titre des dispositions de l'Article 50 le nécessitaient, afin qu'ils puissent répondre du mieux possible aux problèmes particuliers découlant de l'application de sanctions.

66. À cet égard, les gouvernements avaient demandé aux institutions financières internationales d'étudier les moyens de mieux utiliser les dispositifs et les mécanismes existants au sein du FMI et de la Banque mondiale pour atténuer le contrecoup des sanctions sur les États tiers. En réponse, le FMI avait pris des mesures visant à faciliter l'accès des pays touchés aux ressources du Fonds et à assortir leurs tirages de conditions plus favorables, afin d'atténuer les pertes et les dépenses découlant de l'application de sanctions. De même, la Banque mondiale et certaines banques régionales de développement avaient envisagé de modifier les projets pertinents, de manière à redéployer les fonds disponibles au titre des prêts et des crédits existants, et d'élargir leurs prêts pour prendre en compte les problèmes liés aux sanctions. L'essentiel, cependant,

était de mobiliser des ressources financières supplémentaires en se tournant vers toutes les sources potentielles de financement (par le biais, par exemple, de réunions de groupes consultatifs pour les pays concernés) afin de répondre directement aux problèmes économiques particuliers occasionnés à des États tiers par suite de l'application de mesures imposées par le Conseil de sécurité.

67. Par ailleurs, les procédures d'établissement des rapports pourraient éventuellement être allégées ou modifiées de façon que tous les donateurs, notamment les institutions financières internationales, puissent en dégager plus facilement et plus clairement les éléments concernant les mesures d'assistance prises par eux pour atténuer les problèmes économiques particuliers auxquels se heurtaient les pays ayant invoqué l'Article 50 de la Charte. De telles modifications faciliteraient au demeurant la collecte et l'analyse des informations devant être présentées par le Secrétariat aux organes intergouvernementaux concernés, ce qui simplifierait l'examen et l'évaluation périodiques par ces derniers des mesures collectives prises par les organismes des Nations Unies et, plus globalement, par la communauté internationale, pour répondre aux demandes d'assistance aux États touchés.

D. Assistance économique bilatérale

68. Lors des deux dernières sessions du Comité spécial, on avait noté que les États tiers touchés par les sanctions imposées par le Conseil de sécurité pouvaient bénéficier d'une aide bilatérale offerte par des pays donateurs, et qu'un certain nombre d'entre eux avaient tiré parti de cette possibilité. On avait également relevé que les problèmes occasionnés par l'imposition de sanctions étaient souvent étroitement liés à la situation économique générale des États touchés et n'admettaient pas de solution fragmentaire. On avait aussi indiqué que les possibilités offertes par les préférences commerciales et les investissements dans les industries particulièrement touchées méritaient d'être étudiées plus avant.

69. En ce qui concerne l'assistance économique bilatérale, le Secrétaire général souhaitait souligner que, faute d'un mécanisme permanent d'application de l'Article 50, les États touchés demeuraient tributaires de la volonté politique des pays en mesure de leur fournir cette assistance et de l'efficacité avec laquelle les arrangements spéciaux de coordination de l'assistance permettaient de mobiliser et de canaliser des ressources supplémentaires à leur intention. La communauté internationale n'avait pas toujours répondu avec suffisamment de détermination et d'efficacité aux appels lancés par le Secrétaire général en faveur des pays touchés, notamment parce qu'il n'existait aucun mécanisme de consultation entre les pays concernés et l'ensemble des donateurs, mécanisme qui permettrait d'évaluer les besoins selon une méthodologie commune et d'élaborer conjointement des mesures correctives spécifiques, notamment en trouvant des sources de financement.

70. Bien que plusieurs pays donateurs aient fourni au Secrétaire général des renseignements précis sur l'assistance qu'ils avaient fournie aux pays touchés, lesquels étaient résumés dans les précédents rapports sur la question (voir A/48/573-S/26705, par. 107 à 113, et A/49/356, par. 35 à 43), il n'avait pas toujours été possible de déterminer avec précision quelle partie de l'assistance était expressément destinée à remédier aux problèmes économiques liés aux effets

des sanctions. Il semblerait cependant que la majeure partie de l'assistance que les donateurs indiquaient avoir fournie aux États touchés s'inscrive dans le cadre des activités ordinaires d'assistance et que l'aide n'ait pas nécessairement été accrue pour compenser les pertes subies par les pays touchés et les coûts supplémentaires qu'il leur avait fallu supporter du fait de l'application des sanctions. Dans de nombreux cas, les pays touchés avaient jugé le niveau de l'aide décevant et, tout en appréciant les secours d'urgence qui leur avaient été apportés, continuaient de penser que l'intervention de la communauté des donateurs était sans commune mesure avec l'ampleur de leurs difficultés, et en particulier avec les effets à long terme des sanctions sur leur économie.

71. Par exemple, dans le cas des sanctions contre l'Iraq, une assistance bilatérale avait été fournie aux pays touchés sous forme d'allégement de la dette, d'aide d'urgence non liée et à des conditions très favorables sous forme de prêts en nature, de prêts au titre de l'assistance aux projets et de l'aide en faveur du développement, d'aide alimentaire et de livraisons de pétrole. En coopération avec des organismes humanitaires, les donateurs bilatéraux étaient également venus en aide aux personnes déplacées et aux réfugiés, notamment pour permettre le rapatriement de travailleurs migrants dans leur pays d'origine. Mais la mesure la plus importante avait été la création, en septembre 1990, par les membres du Groupe des Sept et de la Communauté européenne, ainsi que les États du Golfe et la République de Corée, du Groupe de coordination de l'aide financière aux pays victimes de la crise du Golfe. En 1990 et 1991, le Groupe avait engagé un montant total de 15,7 milliards de dollars, destiné essentiellement à trois États se trouvant "en première ligne" (Égypte, Jordanie et Turquie), dont environ 8,3 milliards avaient été décaissés, principalement sous forme d'aide au titre de la balance des paiements (dons et prêts à des conditions très favorables), d'aide en nature et de prêts-projets. Depuis la fin des opérations d'urgence, aucun renseignement nouveau n'avait été communiqué concernant l'assistance bilatérale aux États touchés.

72. En ce qui concerne les sanctions imposées contre la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (à présent Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, ou OSCE) avait pris l'initiative importante de convoquer, au début 1994, à Vienne, une réunion spéciale visant à élaborer des projets internationaux susceptibles d'aider les États de la région touchés par les effets des sanctions à mieux faire face à leurs difficultés. Cette réunion avait abouti à l'élaboration d'une stratégie réaliste consistant à appuyer un certain nombre de projets d'infrastructure et à les intégrer dans une perspective régionale à long terme de développement des transports, de l'infrastructure et des communications. Pour cette initiative, la Commission des Communautés européennes avait dégagé quelque 100 millions d'écus en 1994; diverses activités avaient été financées au titre du programme PHARE Pologne/Hongrie : assistance à la restructuration économique, notamment des projets portant sur la reconstruction de routes, la modernisation des postes frontière et des infrastructures douanières et la création de corridors douaniers. Cependant, les fonds disponibles ne suffisaient pas à couvrir les besoins des pays touchés. Des ressources supplémentaires étaient notamment nécessaires pour réaliser des projets à long terme portant sur l'infrastructure des transports et pour prendre des mesures spéciales dans les domaines des

télécommunications, de l'énergie, de l'approvisionnement en eau et de l'environnement. La Bulgarie, la Grèce, la République de Moldova, la Roumanie et l'Ukraine avaient récemment proposé au Secrétaire général de tenir des consultations spéciales sur ces questions à l'Organisation des Nations Unies, avec la participation des pays donateurs, des organismes concernés et des pays touchés (A/50/189-S/1995/412).

E. Autres formes d'assistance

73. À la session de 1994 du Comité spécial de la Charte des Nations Unies, il avait été suggéré d'inclure le paragraphe suivant dans une résolution de l'Assemblée générale (voir aussi les paragraphes 4, 13, 39 et 50 ci-dessus) :

> "6. Tous les autres types d'assistance, notamment l'assistance directe en espèces ou en nature, l'accès à des sources d'approvisionnement et des marchés de remplacement, des accords en vue de l'achat de certaines matières premières, des aménagements compensatoires des droits de douane internationaux, l'assistance à la promotion des investissements et de la coopération technique en faveur des pays touchés, devraient être encouragés;"[2].

74. À cet égard, il convenait de noter qu'outre l'assistance économique pouvant être fournie par les institutions financières internationales et les donateurs bilatéraux, il existait toute une série d'autres types d'aide dont pouvaient bénéficier au titre de l'Article 50 de la Charte les pays qui connaissaient des problèmes économiques liés à l'imposition de sanctions à un autre ou plusieurs autres États. Il pouvait s'agir d'une aide directe en espèces ou en nature, d'activités de coopération technique, de l'accès à des sources d'approvisionnement et des marchés de remplacement, d'accords en vue de l'achat de certaines matières premières, d'aménagements compensatoires des droits de douane internationaux, et d'assistance à la promotion des investissements.

75. Certaines entités du système des Nations Unies dont les mandats s'étendaient à divers secteurs techniques pourraient être en mesure de fournir conseils et/ou assistance dans certains de ces domaines, notamment le PNUD, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et la CNUCED. En outre, l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui avait succédé au GATT, pourrait également prêter son concours pour l'élaboration de dispositions commerciales spéciales applicables aux États parties touchés par les effets des sanctions imposées à un autre État. Ces dispositions pourraient prévoir un ou plusieurs des éléments suivants : a) l'application de restrictions commerciales visant à protéger la balance des paiements; b) l'octroi temporaire, par les autres Membres des Nations Unies, de préférences commerciales spéciales aux pays touchés, par exemple la suspension des droits de douane et des mesures non tarifaires applicables à leurs exportations; et c) l'adoption de mesures spéciales telles que crédits à des conditions de faveur et aide financière visant à pallier la pénurie de biens de première nécessité et de produits de base.

76. Ainsi, dans le cas des sanctions imposées à la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), on avait formulé diverses propositions relatives à des moyens non directement monétaires de dédommager et d'aider les

pays touchés (voir A/49/356, par. 64 à 66). On avait notamment proposé : a) un programme prévoyant de concéder aux pays touchés, ou de leur confier en sous-traitance, une partie des projets de reconstruction et de développement de la Bosnie-Herzégovine, afin de les aider à développer leurs entreprises; b) des avantages commerciaux (ainsi, on pourrait attribuer aux pays touchés certains quotas octroyés auparavant à l'État visé, ou faciliter par d'autres moyens l'accès aux marchés de leurs biens et services); c) des programmes "réalisables", dans le cadre desquels les donateurs apporteraient en priorité une assistance technique ou une aide d'un autre type destinées à la réalisation de projets précis; et d) la promotion des investissements étrangers dans les pays touchés grâce à des garanties d'investissements multilatéraux ou bilatéraux de la part des États donateurs. Étant donné la nature de ces propositions, elles devraient être soumises à l'examen des autorités nationales et internationales compétentes dont dépendraient leur approbation et leur mise en oeuvre éventuelles.

F. Mesures prises par le Secrétariat

77. À la session de 1995 du Comité spécial, on avait appuyé la proposition formulée par le Secrétaire général dans son "Supplément à l'Agenda pour la paix", visant à créer un mécanisme (voir aussi par. 9 et 14 ci-dessus) qui permettrait notamment d'envisager divers moyens de venir en aide aux États Membres subissant un préjudice indirect et d'évaluer les demandes d'assistance présentées par ces États au titre de l'Article 50.

78. Le Conseil de sécurité recourant de plus en plus aux sanctions, le Secrétaire général avait pris des mesures pour renforcer le groupe chargé des sanctions au sein du Département des affaires politiques. En outre, la coopération et la coordination avec les organisations intergouvernementales régionales avaient été considérablement intensifiées de sorte que les comités des sanctions et le Secrétariat puissent recevoir des conseils en matière douanière et faire appel aux autres compétences nécessaires.

79. D'autres mesures s'imposaient toutefois si l'on voulait s'attaquer à tous les problèmes que soulevait l'application des sanctions. Ainsi, il faudrait mettre en place un mécanisme d'analyse et d'évaluation permettant au Secrétariat de mieux cerner l'efficacité des sanctions et d'en déterminer les effets indirects. Ce mécanisme ayant pour objet de faciliter la tâche du Conseil de sécurité et des comités des sanctions, il devrait être mis en place au Secrétariat de l'Organisation, mais son fonctionnement devrait reposer sur les compétences disponibles à l'échelle de tout le système, et notamment au sein des institutions issues des Accords de Bretton Woods. Il devrait également être possible de faire appel à des compétences spécialisées de l'extérieur lorsqu'elles n'étaient pas disponibles au Secrétariat.

80. Compte tenu de ce qui précède, il importait au plus haut point, dans le cadre du mécanisme de consultation qu'il était proposé de mettre en place, de s'attacher tout particulièrement à étudier tous les moyens appropriés de venir en aide aux États qui subissaient indirectement le contrecoup des sanctions, aux niveaux bilatéral et multilatéral. Dans cette optique, une première mesure concrète pourrait consister à élaborer, sous les auspices du CAC, des directives générales concernant l'assistance aux pays qui invoquaient l'Article 50 de la

Charte. Ces directives, qui devraient être élaborées en coopération étroite avec tous les donateurs, les organismes compétents des Nations Unies et les pays touchés, pourraient notamment porter sur a) l'inventaire des mesures d'assistance qui avaient été prises par le passé et auxquelles il était recommandé de recourir à l'avenir; b) la création d'un mécanisme approprié qui permettrait à toutes les parties concernées de tenir des consultations afin de mobiliser et de canaliser l'assistance; et c) la mise en place d'un mécanisme de suivi, de coordination et d'évaluation. On pourrait également inclure dans les directives la méthodologie proposée au paragraphe 44 pour évaluer l'impact des sanctions, afin qu'elles concourent conjointement à l'application de l'Article 50 dans la pratique.

Notes

[1] Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquantième session, Supplément No 33 (A/50/33).

[2] Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-neuvième session, Supplément No 33 (A/49/33), par. 52.

[3] Voir rapport présenté par le Secrétaire général comme suite à la note du Président du Conseil de sécurité (S/25036) concernant les difficultés économiques particulières que connaissent des États par suite de sanctions imposées en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies (A/48/573-S/26705, par. 70 à 86); La situation économique et sociale dans le monde, 1994 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.94.II.C.1), encadré IV.2; rapport du Secrétaire général sur l'assistance économique aux États qui subissent le contrecoup de l'application des résolutions du Conseil de sécurité imposant des sanctions contre la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) (A/49/356).