



HAL
open science

Les sanctions internationales : fondements, natures et portées

Habib Badjinri Touré

► **To cite this version:**

Habib Badjinri Touré. Les sanctions internationales : fondements, natures et portées. Confluence des droits_La revue, 2023, 12 | 2023 (Le retour de la guerre [Dossier]), https://confluencedesdroits-larevue.com/wp-content/uploads/2024/01/Sanctions-internationales_Fondements-natures-et-portees_H.-Toure-12-23.pdf. hal-04652073

HAL Id: hal-04652073

<https://hal.science/hal-04652073>

Submitted on 17 Jul 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Confluence des droits_La revue

Revue de l'UMR DICE 7318 Droits International, Comparé et Européen

des droits
La Revue 12 | 2023



Les sanctions internationales : fondements, natures et portées

Habib Badjinri Touré

Référence électronique

Habib Badjinri Touré, « Les sanctions internationales: fondements, natures et portées », *Confluence des droits_La revue* [En ligne], 12 | 2023, mis en ligne le 17 décembre 2023. URL :

Éditeur

Confluence des droits_La revue
UMR Droits International, Comparé et Européen (DICE)
Espace René Cassin
3, avenue Robert Schuman
13628 Aix-en-Provence
France
contact@confluencedesdroits-larevue.com

Les sanctions internationales : fondements, natures et portées

Habib Badjinri Touré

Docteur en droit public, Qualifié aux fonctions de Maître de conférences,

Chercheur postdoctoral CNRS en droit international de la santé

CERIC/UMR DICE 7318 – Aix-Marseille Université.

Résumé : La guerre entre la Russie et l'Ukraine a fait ressurgir les interminables questionnements autour de la sanction en droit international. L'un de ces questionnements réside dans la définition même de la sanction dont le sens diffère d'un auteur à un autre ou d'une institution à une autre. En dépit des glissements ou des tâtonnements terminologiques dont elle fait l'objet, la sanction peut être comprise comme renvoyant à des mesures de réaction adoptées par les États ou les organisations internationales en réponse à un comportement désapprouvé par leurs auteurs ou interdit par le droit international. À ce titre, des mesures de réaction aussi diverses que variées sont adoptées soit dans le cadre du système centralisé de sécurité collective organisé au sein des Nations Unies, soit au sein d'autres organisations internationales. Bien qu'encadrées, ces mesures collectives ne suscitent pas moins de questionnements relatifs à leur adoption et leur application en droit international. De même, en habilitant les Nations Unies ou les organisations internationales à adopter ces sanctions, les États n'ont pas entendu s'interdire la possibilité d'adopter unilatéralement des mesures de réaction. S'il est incontestable qu'ils disposent de cette faculté lorsqu'ils réagissent à un fait portant atteinte à une obligation qui leur est due, il n'en est pas de même lorsqu'ils ne sont pas lésés par le fait en question. Se posent dès lors d'autres questionnements relatifs à la qualification et au régime juridique de ces mesures unilatérales.

Mots-clés : sanctions collectives, sanctions autonomes, sanctions unilatérales, système centralisé, mesures décentralisées, contre-mesures, rétorsion.

Le 24 février 2022, la Fédération de Russie a entamé en Ukraine une offensive militaire en violation de l'article 2, paragraphe 4 de la Charte des Nations Unies qui interdit le recours à la force armée. En réaction, et relativement au fait que le Conseil de sécurité n'a pu agir pour mettre fin à la violation du droit international, plusieurs États et l'Union européenne (UE) ont adopté diverses mesures en vue de contraindre la Russie à cesser cette agression armée¹. Elles sont composées de mesures restrictives de nature économique et commerciale ainsi que de mesures restreignant la liberté de circulation de personnes physiques et morales impliquées et responsables de la situation. Ce sont par exemple le président Vladimir Poutine, le ministre des Affaires étrangères de la Russie, Sergueï Lavrov, des banques et des établissements financiers, des entreprises des secteurs militaire et de la défense ou encore des États dont le comportement favorise la perpétuation de la situation illicite comme la Biélorussie pour son implication dans l'invasion de l'Ukraine ou encore l'Iran en raison de la fabrication et de la fourniture de drones². Ces mesures sont qualifiées de « sanctions »³ dans la mesure où elles sont adoptées et présentées « comme une riposte destinée à répondre à un acte commis par l'État contre lequel elles sont dirigées »⁴. À leur instar, plusieurs mesures unilatérales⁵ ou collectives⁶ sont qualifiées de sanctions dans d'autres contextes dès l'instant où elles sont adoptées en vue de réagir au comportement d'un État jugé illicite, inapproprié ou inopportun⁷. Cependant, toutes ces mesures de réaction sont qualifiées de sanctions

¹ U.S. Department of the Treasury, « Targeting Key Sectors, Evasion Efforts, and Military Supplies, Treasury Expands and Intensifies Sanctions Against Russia », Press Release, February 24, 2023, [<https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1296>], consulté le 7 mars 2023 ; Règlement (UE) 2023/426 du Conseil du 25 février 2023 modifiant le règlement (UE) no 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine.

² Conseil européen, Conseil de l'UE, « Le point sur les sanctions de l'UE contre la Russie », accessible [<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/sanctions/restrictive-mesures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/#sanctions>], consulté le 23 mars 2023.

³ *Idem* ; U.S. Department of Treasury, « Targeting Key Sectors », *op. cit.* ; J. Schmidt, « The Legality of Unilateral Extra-territorial Sanctions under International Law », *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 27, 2022, p. 59.

⁴ M. Forteau, A. Miron, A. Pellet, *Droit international public*, Paris, LGD], 9^e éd., 2022, p. 1300.

⁵ Voy. règlement 267/2012 du Conseil du 23 mars 2012 ; Décision (PESC)2023/431 du Conseil du 25 février 2023 modifiant la décision (PESC)2017/1775 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Mali.

⁶ Différentes résolutions du Conseil de sécurité – Résolution 1591, adoptée le 29 mars 2005, S/RES/1591(2005) ; Résolution 2511, adoptée le 25 février 2020, S/RES/2511(2020) ; Résolution 2653, adoptée le 21 octobre 2022, S/RES/2653(2022) – adoptées respectivement contre le Soudan, le Yémen et Haïti.

⁷ G. Dubé, « Les sanctions du droit international public dans la Charte des Nations Unies », *Les Cahiers de droit*, vol. 5, 1962, p. 98-103 ; J. Ilieva, A. DASHTEVSKI, F. Kokotovic, « Economic Sanctions in International Law », *UTMS Journal of Economics*, vol. 9, 2018, p. 201-211 ; H. Kochler, « Les sanctions au regard du droit international », *Horizons et débats*, n° 11/12, 28 mai 2018, 17^e année, p. 1-6 ; R. Mohamad, « Unilateral sanctions in International Law: A Quest for Legality », in A. Z. Marossi, M. R. Basset (dir.), *Economic Sanctions under International Law*, The Hague, Springer, 2015, p. 71-82.

sans pour autant que leur régime juridique soit clairement défini. En effet, la notion de sanction est assez mal définie en droit international⁸, de sorte qu'il en existe plusieurs conceptions divergentes.

D'abord, la Commission du droit international (CDI) indique que le « mot "sanction" a été employé pour désigner des mesures prises conformément à l'acte constitutif d'une organisation internationale »⁹. Une telle conception exclut de la sanction toute mesure de réaction qui serait adoptée soit par des États, soit par une organisation internationale contre des entités qui n'en sont pas ses membres.

Ensuite, l'approche kelsennienne de la sanction, rejointe par celle développée plus tard par Jean Combacau, conditionne le caractère de la sanction à sa réaction à l'illicite¹⁰. Selon Hans Kelsen, « la sanction inclut en soi la prohibition de la conduite qui est la condition spécifique de la sanction, donc la prescription de la conduite contraire »¹¹. Conformément à cette conception, entre la « notion de la sanction et la notion d'acte illicite, il y a corrélation. La sanction est la conséquence de l'acte illicite; l'acte illicite [...] est [quant à lui] une condition de la sanction »¹². Jean Combacau s'inscrit également dans cette logique en précisant particulièrement que les mesures non militaires adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies, au titre de l'article 41 du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, jouissent du caractère de « sanction » dans la mesure où elles interviennent en réaction à la violation d'une obligation internationale, même si l'article 39 ne le mentionne pas explicitement. L'auteur décrit un lien réel entre l'obligation juridique et la sanction¹³.

Enfin, s'oppose à cette conception l'approche défendue par Mathias Forteau qui assimile le mécanisme de sécurité collective du Chapitre VII au régime des mesures de police dans l'ordre juridique interne¹⁴. Il considère que « la logique [du] régime de "police" [...] permet au Conseil d'imposer des mesures coercitives sans que celles-ci viennent forcément sanctionner le non-respect » du droit ou d'une résolution à l'instar d'une mesure d'embargo sur les armes adoptée « pour tarir un conflit à sa source »¹⁵.

⁸ A. Tzanakopoulos, « Sanctions Imposed Unilaterally by the European Union: Implications for the European Union's International Responsibility », in A. Z. Marossi, M. R. Basset (dir.), *Economic Sanctions under International Law*, The Hague, Springer, 2015, p. 146-161.

⁹ CDI, « Article 22 – Contre-mesures à raison d'un fait internationalement illicite », *Projet d'articles sur la responsabilité internationale de l'État pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs*, *Ann. CDI*, vol. II (2), 2001, p. 193, par. 3.

¹⁰ H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, 2^e éd., traduit par C. Eisenmann, Dalloz, Paris, 1962, p. 43.

¹¹ *Ibidem*, p. 33.

¹² *Ibidem*, p. 47.

¹³ J. Combacau, *Le pouvoir de sanction de l'ONU. Étude théorique de la coercition non militaire*, Paris, Pedone, 1974, p.15.

¹⁴ M. Forteau, *Droit de la sécurité collective et droit de la responsabilité internationale*, Paris, Pedone, p. 68.

¹⁵ *Idem*.

Pour démontrer que les mesures coercitives adoptées par le Conseil en vertu de l'article 39 ne sont pas liées à l'existence d'un fait illicite, l'auteur prend l'exemple du conflit irano-irakien. Il indique notamment que le

« Conseil a constaté dans sa résolution 598 (1987) l'existence d'une rupture de la paix qu'il a déduite des actions militaires menées par les deux États. Cette reconnaissance suppose bien l'existence d'un phénomène de recours illicite à la force. Mais le passage à la qualification de fait illicite de l'État suppose une étape supplémentaire. Tant que le Conseil ne départage pas les deux États en disant qui a violé la Charte et qui, éventuellement, a agi en légitime défense, il n'y a aucun moyen de savoir s'il y a un fait illicite de l'État [...] Mais le Conseil n'a pas besoin de prendre position sur ce point pour pouvoir agir au titre du Chapitre VII »¹⁶.

Ces éléments permettent à l'auteur ainsi qu'à d'autres de rappeler que le système des Nations Unies fonctionne à l'image du régime de police puisque les mesures du Chapitre VII « ne sont nullement liées à l'existence d'une infraction [...] [mais] sont justifiées par la mission de police du Conseil – maintenir et rétablir la paix »¹⁷. Autrement dit, « il existe de nombreuses mesures coercitives en droit international qui ne sont pas fondées sur une violation du droit »¹⁸. En conséquence, l'auteur conclut que « le recours au mécanisme de sécurité collective n'est nullement conditionné à l'existence d'un fait illicite »¹⁹. L'approche de Mathias Forteau quant à la sanction, qui ne la conditionne pas à l'illicite, emporte la conviction et peut servir de base à la définition adoptée dans le cadre de cette étude.

Pour les besoins de l'analyse, la sanction sera comprise comme toute mesure non militaire par laquelle un État ou une organisation internationale réagit contre une entité dont le comportement est jugé illicite, inapproprié ou inopportun. Cette conception large de la sanction permet d'y inclure aussi bien les mesures de réaction à l'illicite que celles qui réagissent à un fait licite. Pouvant prendre la forme de mesures unilatérales ou collectives, la sanction inclut les mesures collectives adoptées dans le cadre de la sécurité collective, les mesures de réaction des organisations internationales contre leurs membres, les mesures de rétorsion ou encore les contre-mesures.

¹⁶ M. Forteau, *op. cit.*, p. 107 (d'ailleurs la résolution 598 recommande la création d'un organe impartial chargé d'enquêter sur la responsabilité du conflit).

¹⁷ S. Sur, « La résolution 687 (3 avril 1991) du Conseil de Sécurité dans l'affaire du Golfe: Problèmes de rétablissement et de garantie de la paix », *AFDI*, 1991, vol. 37, p. 41.

¹⁸ M. Forteau, *op. cit.*, p. 108.

¹⁹ *Ibidem*, p. 121, l'auteur mentionne la qualification du SIDA comme menace contre la paix (RES 1308 (2000)).

Par ailleurs, et comme il est possible de le constater, la sanction fait l'objet d'un tâtonnement terminologique²⁰ qui conduit certains à estimer que le « terme même de “sanction” n'est pas approprié »²¹ dans la mesure où il renverrait à « une idée fautive de ce dont on parle, surtout en droit. Il évoque une punition, une peine afflictive, voire infamante, donc un contexte disciplinaire ou pénal »²². Nonobstant cette remarque, le mot sanction est régulièrement usité et « semble [au demeurant] s'imposer dans le langage courant des divers acteurs politiques internationaux, du grand public et même de la doctrine »²³. Toutefois, cela ne signifie pas que cette acceptation générale de l'expression a fait disparaître ou ôté toutes les incertitudes liées au régime juridique des sanctions. Ces incertitudes sont au cœur de la présente contribution dont l'interrogation principale est relative aux fondements, à la nature et à la portée de ces mesures que le droit international positif ne résout pas avec exactitude.

De même, en dépit de la littérature relative à la problématique des sanctions²⁴, les controverses en la matière n'ont pas été dissipées et ont même connu un regain d'intérêt au cours des dernières années avec le retour de la guerre en Europe et les sanctions adoptées en réaction à des actes pour lesquels les auteurs des sanctions ne sont souvent pas eux-mêmes lésés par les comportements auxquels ils réagissent. À cet égard, l'intérêt de l'étude est d'appréhender la pratique renouvelée des sanctions non militaires qui a pendant longtemps été conçue sur un mode bilatéral entre l'État lésé qui seul pouvait réagir et l'État auteur de l'acte sanctionné²⁵. Aujourd'hui, l'on voit apparaître des réactions par des États qui ne sont pas directement atteints par l'acte visé, qui ne sont donc pas lésés au sens du droit international. Cela pose une question juridique nouvelle et à laquelle le droit positif ne répond pas. L'objectif est par conséquent, au regard de la diversité des auteurs et de la variété des mesures réactives non militaires adoptées, de faire part et d'insister sur les limites imposées par le droit international relativement aux recours aux sanctions et les conséquences qui y sont rattachées. Si l'objet de l'étude est relatif aux sanctions non militaires, il sera possible de faire référence au mécanisme des sanctions militaires au titre de comparaison.

²⁰ M. Forteau, A. Miron, A. Pellet, *op. cit.*, p. 1301 ; P. Jacob, « Les sanctions de l'UE contre la Russie comme mesure de réaction à un fait internationalement illicite », *RGDIP*, 2023/1, p. 73.

²¹ S. Sur, « Observations sur les “sanctions” internationales », *AFDI*, vol. XIX, 2018, p. 119

²² *Idem.*

²³ M. Forteau, A. Miron, A. Pellet, *op. cit.*, p. 1301.

²⁴ Voy. *Supra*, note 7 ; également et entre autres, C. Beaucillon (ed.), *Research Handbook on Unilateral and extraterritorial Sanctions*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2021, 477 p. ; S. P. Subedi (ed.), *Unilateral Sanctions in International Law*, Oxford, Hart Publishing, 2021, 379 p.

²⁵ D. Anzilotti, *Cours de droit international*, trad. G. Gidel, Paris, Sirey, 1929, p. 469 ; H. Kelsen, *op. cit.*, p. 315 ; B. Simma, « From bilateralism to community interest in international law », *RCADI*, Vol. 250, 1994, p. 313

Dans ce contexte, il conviendra d'aborder successivement les questionnements liés aux mesures de réaction collectives (I) et les incertitudes relatives aux mesures de réaction unilatérales (II).

I. La licéité indiscutable des mesures de réaction collectives

Les mesures collectives ont toutes pour point commun de réagir à un comportement qui n'est pas apprécié, car jugé soit non conforme au droit, soit inopportun tout en étant licite. Elles servent à exprimer le mécontentement de leurs auteurs et renvoient principalement aux sanctions adoptées par le Conseil de sécurité (A). Parallèlement à ces sanctions, des mesures réactives peuvent indépendamment être adoptées par d'autres organisations internationales et susciter des interrogations quant à leur nature et leurs destinataires (B).

A) Les mesures adoptées dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies

La licéité des sanctions non militaires adoptées dans le cadre de la sécurité collective n'est en principe pas contestée. Ce principe repose sur la compétence principale qui a été attribuée au Conseil d'adopter de telles sanctions (1). Toutefois, l'exercice de ce pouvoir peut susciter des interrogations quant à la licéité des mesures d'exécution adoptées par les États (2).

1) L'existence de la compétence principale du Conseil d'adopter des sanctions

Conformément à la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité a la responsabilité principale d'assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationale²⁶. À ce titre, le Conseil peut en vertu de l'article 39 adopter soit des mesures coercitives de nature militaire et relevant de l'article 42, soit des sanctions non militaires au titre de l'article 41. La liste des mesures indiquées à l'article 41 n'est pas exhaustive²⁷. C'est à cet égard que le Conseil a développé un éventail de mesures ciblées dont les embargos sur les armes, le gel des avoirs ou encore les interdictions de voyager²⁸. À ce titre, l'efficacité de ces sanctions est en principe garantie d'une part, par le caractère centralisé du système qui rend obligatoires les décisions du Conseil, et d'autre part, par le ciblage effectif des personnes visées.

²⁶ Art. 24 de la Charte des Nations Unies.

²⁷ CIJ, *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (sud-ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, avis consultatif du 21 juin 1971, *Rec.* 1971, p. 52, par. 110; M. Forteau, A. Miron, A. Pellet, *op. cit.*, p. 1365-1371.

²⁸ Voy. par exemple, Résolution 1907, adoptée le 23 décembre 2009, S/RES/1907(2009) ; Résolution 2216, adoptée le 14 avril 2015, S/RES/2216(2015) ; Résolution 2653, adoptée le 21 octobre 2022, S/RES/2653(2022).

Sur le premier point, le Conseil indique clairement aux États membres « que le fait pour l'un quelconque d'entre eux de ne pas appliquer ou de refuser d'appliquer [une] résolution constituera une violation de l'article 25 »²⁹. Il en découle que ses résolutions constituent de « véritables actes de contraintes »³⁰, par lesquels le Conseil impose des obligations à la charge des États. Ces derniers ont le devoir de les mettre en œuvre dans leurs différents ordres juridiques nationaux sans que cela pose un problème au regard des obligations qui les lient à l'État visé³¹. À cet égard, il n'y a aucune violation ni des droits souverains des États tenus de les mettre en œuvre ni de ceux de l'État ciblé³². Ainsi, si un État ne s'y conforme pas, il peut lui-même faire l'objet de sanctions afin de renforcer les premières³³. Au regard des pouvoirs exceptionnels du Conseil, cela ne constitue pas une violation du principe de non-intervention³⁴.

Sur le second point, il est pertinent de noter que le système de sanctions n'a pas toujours été respectueux des droits de l'homme. En effet, dans la pratique ancienne, le Conseil adoptait des sanctions économiques qui visaient de façon indiscriminée les dirigeants de l'État, mais aussi la population civile qui en était gravement affectée³⁵. Hans Kelsen déplorait déjà cet aspect des sanctions en indiquant que « le mal que comportent les sanctions est attribué à la personne de l'État, alors que dans la réalité ce mal atteint des individus qui font partie de l'État »³⁶. La prise en compte des conséquences désastreuses pour la population a conduit progressivement à l'abandon des *global sanctions* ou sanctions indiscriminées au profit de sanctions ciblées, dites *smart sanctions* ou sanctions intelligentes³⁷. Les sanctions ciblées décidées par le Conseil de sécurité peuvent prendre diverses formes. Il peut s'agir de mesures d'embargo sur les armes ou l'exportation de produits d'un État comme le charbon de bois³⁸; de mesures consistant en l'interdiction de voyager des

²⁹ Résolution 232, adoptée le 16 décembre 1966, S/RES/232(1966).

³⁰ M. Forteau, A. Miron, A. Pellet, *op. cit.*, p. 1365.

³¹ V. Gowlland-Debbas, « Implementing Sanctions Resolutions in Domestic Law », in V. Gowlland-Debbas (ed.), *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study*, Leiden, Brill, 2004, p. 33-48.

³² J. Schmidt, « The Legality of Unilateral Extra-territorial Sanctions under International Law », *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 27, 2022, p. 59.

³³ J. Combacau, *op. cit.*, p. 11-12.

³⁴ Art. 2, par. 7 de la Charte des Nations Unies; J. Schmidt, *op. cit.*, p. 59.

³⁵ Assemblée générale, *Nous les peuples des Nations Unies – Le rôle des Nations Unies au XXI^e siècle*, Rapport du millénaire du secrétaire général A/54/2000, 27 mars 2000, par. 231; Conseil économique et social, « Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'homme », Document du Commission des droits de l'homme, E/CN.4/Sub.2/2000/33, 21 juin 2000, p. 3, par. 6.

³⁶ H. Kelsen, *op. cit.*, p. 316.

³⁷ M. Forteau, A. Miron, A. Pellet, *op. cit.*, p. 1369-1371.

³⁸ Résolution 2662, adoptée le 17 novembre 2022, S/RES/2662 (2022).

individus désignés par un comité de sanctions de l'ONU³⁹; de gel des avoirs qui sont en la possession ou sous le contrôle direct ou indirect des personnes ou entités⁴⁰ identifiées par un comité de sanction. Le Conseil peut aussi procéder à la création de tribunaux pénaux⁴¹ ou renvoyer des situations à la Cour pénale internationale⁴² pour sanctionner des individus responsables de violations du droit international.

Cette illustration des sanctions intelligentes permet d'insister sur leur objectif qui est de ne cibler désormais que des produits particuliers ou bien les auteurs de la situation constituant une menace contre la paix et non plus toutes les composantes de l'État⁴³. En effet, les sanctions ciblées sont conçues avec l'idée qu'elles « sont plus efficaces que des mesures imposées sans discrimination et elles minimisent les conséquences négatives pour les personnes qui ne sont pas responsables [des] politiques et actions »⁴⁴ qui déclenchent les mesures de réactions collectives.

Un autre problème lié aux cibles des sanctions du Conseil de sécurité est celui des États non membres. L'interrogation consiste à se demander si un État tiers à l'ONU peut faire l'objet de sanctions par le Conseil dans l'exercice de ses fonctions au titre du Chapitre VII. L'idée repose sur l'application problématique de la Charte aux tiers en vertu du principe de l'effet relatif des traités⁴⁵. La question peut être abordée en tenant compte du fait que l'application de la Charte aux tiers sera conditionnée, au-delà de tout le débat relatif à son caractère constitutionnel⁴⁶, à la manière dont sont formulées ses dispositions pour produire un tel effet. Pour y répondre, Mathias Forteau propose de partir de l'affirmation de la Cour internationale de Justice dans l'affaire du *Plateau continental de la mer du Nord*. Selon la Cour, pour qu'une règle conventionnelle acquière le statut coutumier, il faudrait qu'elle dispose d'un « caractère fondamentalement normatif et puisse constituer la base d'une règle générale de droit »⁴⁷. Sur cette base, il n'y aurait pas de difficulté à ce que s'appliquent certaines dispositions de la Charte aux États tiers, dont les sanctions adoptées au titre du Chapitre VII. En effet, l'article 39 de la Charte « donne au Conseil de sécurité un droit d'action dès lors qu'une situation existe, quels que soient l'identité et le statut

³⁹ Résolution 2395, adoptée le 21 décembre 2017, S/RES/2395 (2017).

⁴⁰ Résolution 2270, adoptée le 2 mars 2016, S/RES/2270 (2016).

⁴¹ Résolution 1757, adoptée le 30 mai 2007, S/RES/1757 (2007).

⁴² Résolution 1593, adoptée le 31 mars 2005, S/RES/1593 (2005).

⁴³ S. Subedi, « The Status of Unilateral Sanctions in International Law », in S. Subedi (ed.), *op. cit.*, p. 19-59.

⁴⁴ Conseil de l'UE, *Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE*, adoptées par le Conseil de l'UE le 2 décembre 2005, 6749/05 PESC 159 FIN 80, p. 6, par. 14.

⁴⁵ J. Combacau, *op. cit.*, p. 135-136.

⁴⁶ B. Fassbender, « The United Nations Charter as the Constitution of the International Community », Leiden, Brill Nijhoff, 2009, 228 p.

⁴⁷ CIJ, *Plateau continental de la mer du Nord*, arrêt du 20 février 1969, CIJ, *Rec.*, 1969, p. 41-42, par. 72.

(membre ou non membre) des personnes impliquées »⁴⁸. Ainsi, le Conseil serait en mesure d'adopter des sanctions à l'encontre d'un tiers dont le comportement constitue, en vertu de l'article 39, une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression⁴⁹.

En somme, le système de sécurité collective est construit de sorte à faciliter les missions du Conseil de sécurité. Toutefois, les mesures réactives adoptées par le Conseil continuent d'être problématiques, notamment au regard des conditions de leur exercice.

2) L'exercice du pouvoir du Conseil de sécurité d'adopter des sanctions

Le système onusien est soumis à des difficultés intrinsèques liées aux conditions d'adoption des sanctions (a) ou à leur mise en œuvre par les États et autres organisations (b).

a) *Les obstacles intrinsèques à l'adoption des sanctions par le Conseil de sécurité*

Des considérations politiques et juridiques conditionnent l'effectivité du pouvoir conféré au Conseil de sécurité. Elles tirent principalement leur source de l'existence et l'instrumentalisation du veto dont disposent les membres permanents en vertu de l'article 27⁵⁰. Ces propos peuvent être illustrés par deux types de situations.

Tout d'abord, le veto peut être brandi pour empêcher la sanction d'un allié. Par exemple, un projet de résolution visait en 2022 la République populaire démocratique de Corée à propos de la non-prolifération de l'arme nucléaire. La Chine et la Russie s'y sont opposées en indiquant notamment que « l'imposition de nouvelles sanctions à [cet État] ne pouvait mener qu'à une impasse et [...] que l'accentuation de la pression des sanctions sur Pyongyang [est] erronée, inefficace et inhumaine »⁵¹. Dans le même sens, un projet de résolution avait été proposé en 1986 à propos de la politique d'apartheid de l'Afrique du Sud. Cette résolution condamnait ladite politique et il y était envisagé de nombreuses sanctions. Toutefois, ce projet ne fut point adopté du fait des vetos américain et britannique. Le représentant américain justifia cette

⁴⁸ M. Forteau, « Le dépassement de l'effet relatif de la Charte », in R. Chemain, A. Pellet (dir.), *La Charte des Nations Unies, constitution mondiale*, Paris, Pedone, 2006, p. 132.

⁴⁹ J. Combacau, *op. cit.*, p. 135-136.

⁵⁰ Pour rappel, dans les modalités d'adoption des résolutions du Conseil de sécurité, le veto est une prérogative essentielle de ses membres permanents. Conformément à l'article 27, toute décision, exceptées les décisions de procédure, est prise par une majorité de neuf voix dont celles des cinq membres permanents. En conséquence, l'opposition ou le vote négatif de l'un d'eux constitue un obstacle à l'adoption de la résolution envisagée.

⁵¹ Doc. S/PV. 9048, du 26 mai 2022, Déclaration de M. Nebenzia sur le projet de résolution S/2022/431, p. 5.

opposition par le fait que « [d]es sanctions économiques punitives contre l'Afrique du Sud reviendraient à abdiquer [la] responsabilité [américaine] pour ce qui est d'appuyer les efforts de ceux qui [...] cherchent à mettre un terme à l'apartheid [...] et entraveraient les négociations entre le gouvernement et ses adversaires »⁵². De même et relativement au conflit syrien, le Conseil avait envisagé en 2012 l'adoption d'une résolution. Cependant, le précédent libyen avait conduit la Chine et la Russie à une méfiance vis-à-vis des Occidentaux et à rejeter un projet de résolution alors que celui-ci n'envisageait même pas l'adoption de sanctions contre la Syrie. La Russie a particulièrement justifié son opposition par le fait que des membres permanents « ont compromis toute chance d'aboutir à un règlement politique, en appelant à un changement de régime [et] en encourageant l'opposition à prendre le pouvoir »⁵³.

Ensuite, il est important de rappeler que le veto paralyse encore plus l'action du Conseil lorsqu'est en cause un membre permanent⁵⁴. Par exemple, la Russie s'est opposée à toute prise de décision concernant l'agression ukrainienne⁵⁵. Incapable d'exercer ses fonctions du fait du veto russe, le Conseil ne s'est résolu qu'à « convoquer une session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale pour examiner la question »⁵⁶. Signe d'un aveu d'impuissance, le renvoi à l'Assemblée générale (AGNU) est peut-être inopérant puisque même saisie par le Conseil, l'Assemblée ne peut qu'adopter des recommandations dépourvues de force obligatoire⁵⁷, mais qui peuvent tout de même recommander des sanctions⁵⁸.

En conséquence, ce type de situations a pour effet de rendre inopérant le système de sécurité collective. De même, cela favorise la perte de crédibilité de l'ONU et de son pouvoir de sanction. À l'instar de la période de la guerre froide, le système est paralysé par le veto utilisé par les membres permanents quand bon leur semble⁵⁹. Dès lors, la carence du Conseil favorise la multiplication des mesures unilatérales et le risque d'arbitraire qui en découle.

⁵² Doc. S/PV. 2693, du 18 juin 1986, Déclaration de M. Okun sur le projet de résolution S/18163, p. 56.

⁵³ Doc. S/PV.6711, du 4 février 2012, Déclaration de M. Churkin sur le projet de résolution S/2012/77, p. 9.

⁵⁴ Voy. quelques projets vétos américains, russes ou chinois : S/2020/852 du 31 août 2020 ; S/2021/990 du 13 décembre 2021 ; S/2022/431 du 26 mai 2022.

⁵⁵ Conseil de sécurité, Doc. 89.79 – Projet de résolution S/2022/155, 25 février 2022 ; Doc. S/PV.9143 – Projet de résolution S/2022/720, 30 septembre 2022.

⁵⁶ *Idem*. Résolution 2623, adoptée le 27 février 2022, S/RES/2623 (2022).

⁵⁷ Voy. les résolutions adoptées à la suite du renvoi du Conseil : A/RES/ES-11/1 du 2 mars 2022 ; A/RES/ES-11/2 du 24 mars 2022 ; A/RES/ES-11/3 du 7 avril 2022. Sur le caractère non obligatoire des recommandations de l'AGNU, R. Kolb, « L'article 103 de la Charte des Nations Unies », *RCADI*, vol. 367, 2014, p. 153-156.

⁵⁸ Voy. *Infra*, partie II, C), 2 b).

⁵⁹ De façon générale, entre 1946 et 2023, 262 projets de résolutions ont été rejetés pour cause de veto. L'usage du veto peut être réparti comme suit : Russie/URSS 120, États-Unis 81, Royaume-Uni 29, Chine 16, France 16, [<https://research.un.org/fr/docs/sc/quick/veto>], consulté le 19 mars 2023.

b) Les difficultés liées aux mesures d'exécution des sanctions du Conseil de sécurité

Lorsque le Conseil adopte des sanctions, il revient aux États de les mettre en œuvre notamment par l'adoption d'actes dans leurs législations internes⁶⁰. Cependant, dans l'exécution des sanctions, les États ne sont pas autorisés à adopter des mesures allant d'une part au-delà de ce qui est prévu, ou ayant d'autre part des effets extraterritoriaux.

Sur le premier point, la licéité des mesures unilatérales d'exécution est conditionnée au fait que les États et organisations se bornent à mettre en œuvre les décisions du Conseil⁶¹. Deux précisions s'imposent à cet égard. La première est que, sauf indications contraires, ils ne sont pas autorisés à adopter de mesures supplémentaires⁶², c'est-à-dire des mesures qui n'entrent pas dans le cadre de celles qui ont été définies par la résolution. S'ils le faisaient, ils sortiraient du cadre des mesures prises au titre de la sécurité collective et agiraient de façon unilatérale. À partir de ce moment, cela pourrait faire naître un rapport de responsabilité individuelle de l'État. La seconde est que, dans l'application stricte d'une résolution, les États ne doivent pas adopter des comportements différents de ceux recommandés, en procédant par exemple à un changement de régime alors que ce n'est pas l'objet de la résolution⁶³.

Sur le second point, l'on peut interroger la possibilité pour les États, sur la base d'une décision du Conseil, d'adopter des mesures unilatérales ayant un effet extraterritorial. Le droit international ne laisse pas une telle liberté aux États. Par exemple, dans la résolution 1929, le Conseil indique que les États appliqueront les sanctions économiques, commerciales, etc. « à partir de leur territoire ou à travers leur territoire [ainsi que] dans les territoires qui relèvent de leur juridiction »⁶⁴.

⁶⁰ Australian Government, Federal Register of Legislation, Charter of the United Nations Act 1945 (as of 1 July 2016), [www.legislation.gov.au/Details/C2016C00742]; Canadian United Nations Act and all the regulations adopted pursuant to this Act, Government of Canada, Justice Web Laws Website [https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/U-2/], consultés le 19 mars 2023.

⁶¹ J.-M. Thouvenin, « Articulating UN Sanctions with Unilateral restrictive measures », in C. Beaucillon (ed.), *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, op. cit., p. 158.

⁶² Voy. en ce sens et à propos de l'Iran la résolution 1929, adoptée le 9 juin 2010, S/RES/1929 (2010), paras 21 – 23. Sur la base de cette résolution, le Conseil de l'UE a étendu les sanctions économiques à des personnes autres que celles mentionnées par le Conseil : Décision 2010/413/PESC, du 26 juillet 2010, point 8 adoptée pour mettre en œuvre la résolution 1929. Par ailleurs, l'on peut indiquer les États ont l'obligation de respecter les droits de l'homme dans l'application des sanctions. Voy. CJCE, affaires jointes C-402-415/05, *P. Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*, EU:C:2008:461, arrêt du 3 septembre 2008; affaires jointes C-584, 593 & 595/10 P, *Commission européenne et autres c. Yassin Abdullah Kadi*, EU:C:2013:518, arrêt du 13 juillet 2013, paras 125 – 129.

⁶³ Voy. les remarques formulées par la Chine et la Russie à propos de l'exécution de la résolution 1973 (2011) : Doc. S/PV/6710, du 31 janvier 2012, p. 15.

⁶⁴ Résolution 1929, adoptée le 9 juin 2010, S/RES/1929 (2010), paras. 7 – 8.

De même à propos du Soudan, la résolution 1556 limitait l'application des sanctions par les États dans les territoires relevant de leur juridiction. En effet, au paragraphe 7 de cette résolution, le Conseil exigea de tous les États de « prendre les mesures nécessaires pour empêcher la vente ou la fourniture à tous individus et entités non gouvernementales y compris les Janjaouites, opérant dans les États du Darfour Nord, du Darfour Sud et du Darfour Ouest, [...] *depuis leur territoire* »⁶⁵. Toutefois, après avoir constaté que les États, notamment « ceux de la région » ou encore les « États voisins » ne se conformaient pas à cette exigence, le Conseil insista sur le fait qu'ils devaient se conformer aux « mesures visées aux paragraphes 7 et 8 de la résolution 1556 (2004) »⁶⁶ parmi lesquelles figure la limitation territoriale des mesures d'exécution. Cette insistance sur les limitations territoriales des mesures d'exécution permet de douter de l'acquiescement par le Conseil à leur effet extraterritorial⁶⁷. Cette insistance permet aussi de maintenir la centralisation des sanctions que l'on retrouve également dans les relations entre chaque organisation et ses membres.

B) Les mesures adoptées par les autres organisations internationales

Face au comportement illicite ou inopportun d'un État, les organisations internationales autres que les Nations Unies peuvent également adopter des mesures de réaction. Ces dernières ne semblent en principe pas soulever de difficultés particulières au regard du droit international, notamment lorsqu'elles sont adoptées contre les membres d'une organisation (1). Il n'en est toutefois pas de même, lorsque ces mesures sont envisagées à l'encontre d'un État tiers (2).

1) Les mesures des organisations contre leurs membres

Chaque organisation internationale peut adopter des sanctions à l'encontre de ses membres en cas de violation de leurs obligations découlant de l'acte constitutif. Ces sanctions peuvent être de nature économique (a) ou affecter le statut de membre de l'État visé (b).

a) Les mesures de coercition de nature économique et financière

Lorsqu'un État membre contrevient à ses obligations issues de l'acte constitutif, en vertu des pouvoirs qui lui ont été attribués, l'organisation internationale peut adopter à son encontre des mesures coercitives. En effet, indépendamment des sanctions adoptées dans le cadre de la sécurité collective, les fondateurs mettent à disposition des organisations certains moyens de pression qui leur permettent de

⁶⁵ Résolution 1556, adoptée le 30 juillet 2004, S/RES/1556 (2004), par. 7, (nous soulignons).

⁶⁶ Résolution 2200, adoptée le 12 février 2015, S/RES/2200 (2015), par. 10.

⁶⁷ J.-M. Thouvenin, « Articulating UN Sanctions with Unilateral restrictive measures », *op. cit.*, p. 158.

s'assurer de l'application des textes institutionnels. Ces moyens de pression sont des mesures qui peuvent prendre la forme de sanctions économiques. C'est le cas de l'Union africaine, ou encore de l'Union européenne.

Premièrement, l'acte constitutif de l'Union africaine contient un article 23 intitulé « imposition de sanctions ». Sur ce fondement, l'Organisation jouit du pouvoir de frapper de sanctions tout membre qui ne se conformerait pas à ses décisions et politiques. Ces sanctions relèvent de plusieurs domaines, dont les transports et communications. Il peut aussi s'agir de toute autre mesure déterminée par la Conférence dans domaines politique et économique. Sur cette base, a été créé en 2009, un Comité des sanctions chargé de veiller à la mise en œuvre des sanctions adoptées par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine⁶⁸. Toutefois, il y a lieu de constater qu'en dépit de cet arsenal juridique dont dispose l'Organisation, le Comité est resté inerte depuis sa création.

Deuxièmement, il est possible de mentionner le système de sanctions économiques de l'Union européenne à l'encontre de ses membres. Il s'agit des sanctions adoptées dans le cadre des affaires en manquement et celles relevant du système de blocage d'octroi de fonds européen.

Les premières sont adoptées en application des articles 258 à 260 TFUE. À la différence des juridictions internationales, la Cour de justice de l'Union dispose, dans le cadre du contentieux en manquement, du pouvoir de prendre des mesures coercitives en cas d'inexécution de ses arrêts en vertu de l'article 260 TFUE. En effet, il s'agit de sanctions pécuniaires proposées par la Commission et décidées par la Cour, lorsqu'à la suite d'un arrêt constatant le manquement d'un État à ses obligations, celui-ci persiste dans la non-conformité de son comportement au droit européen. Pour le contraindre à exécuter l'arrêt et donc à se conformer à ses obligations, il lui sera imposé une astreinte ou le paiement d'une somme forfaitaire. La jurisprudence en la matière est assez fournie⁶⁹. L'astreinte consistera, pour l'État condamné « à payer une somme d'argent par période de retard dans l'exécution » de l'arrêt de la Cour. Quant à la somme forfaitaire, elle « consiste à imposer à l'État membre le paiement d'une somme d'argent dont le produit est destiné au budget de l'Union »⁷⁰. L'efficacité de ces sanctions pécuniaires est certainement garantie dans la mesure où elles « sont particulièrement lourdes et dissuasives »⁷¹.

⁶⁸ Conseil de paix et de sécurité, Décision PSC/PR/COMM.3(CLXXVIII), du 13 mars 2009.

⁶⁹ CJUE, Aff. C-388/16, *Commission / Espagne*, Arrêt du 13 juillet 2017, paras. 34 – 37; Aff. C-626/16, *Commission / Slovaquie*, Arrêt du 4 juillet 2018, paras. 98 – 102; Voy. la jurisprudence relative aux sanctions pécuniaires in [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7046/fr/], consulté le 24 mars 2023.

⁷⁰ F. Martucci, *Droit de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 2^e éd., 2019, p. 736.

⁷¹ N. Rubio, « L'opportunité dans le recours en manquement en droit de l'Union européenne », in R. Le Boëuf, O. Le Bot (dir.), *L'inapplication du droit*, Aix-en-Provence, DICE Éditions, Confluence des droits, 2020, p. 170. DOI : [<https://doi.org/10.4000/books.dice.11947>].

Quant aux secondes, elles sont adoptées en vertu du règlement européen 2020/2092⁷². Conformément à son article 1^{er}, l'objet de ce règlement est d'établir « les règles nécessaires à la protection du budget de l'Union en cas de violation des principes de l'État de droit dans un État membre ». Ces principes sont décrits à l'article 3 et leur violation entraîne en vertu de l'article 5, entre autres sanctions, l'interruption et la suspension de nombreux programmes permettant l'accès aux fonds européens. En décembre 2022, le Conseil de l'UE a suspendu le versement de 6,3 milliards d'euros destinés à la Hongrie dans le cadre des fonds européens de cohésion. Ces sanctions ont été adoptées en réaction à la mise en œuvre jugée insuffisante des réformes demandées par la Commission en matière de respect de l'État de droit⁷³.

Il existe une diversité de mesures réactives à la disposition des organisations pour contraindre leurs membres au respect des engagements internationaux. Les sanctions économiques sont à ce titre complétées par des sanctions affectant la qualité de membre.

b) Les mesures affectant la qualité de membre de l'organisation

Parallèlement aux sanctions onusiennes, un État peut voir sa qualité de membre être affectée. Si l'on peut s'interroger sur leur portée (ii), leur licéité n'est pas contestée, car elles sont considérées comme disposant du « fondement juridique le plus solide [et] semblent ainsi les plus légitimes sur le plan international »⁷⁴ (i).

i) Les formes variées des mesures affectant la qualité de membre

Les sanctions affectant la qualité de membre « apparaissent essentiellement comme l'expression de la réaction institutionnelle à l'égard de membres qui se sont rendus coupables d'une violation des règles du groupe »⁷⁵. Elles sont généralement prévues par les actes constitutifs qui en posent les conditions matérielles et procédurales. Ce sont la suspension et l'exclusion. En ce qui concerne premièrement la suspension, elle peut concerner, la privation du droit de vote, des droits et privilèges liés à la qualité de membre⁷⁶, ou encore la participation aux activités institutionnelles.

⁷² Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union.

⁷³ Conseil de l'UE, « Mécanisme de conditionnalité liée à l'État de droit : le Conseil décide de suspendre 6,3 milliards d'euros, les mesures correctives prises par la Hongrie n'étant que partielles », Communiqué de presse, 12 décembre 2022, [<https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism/>], consulté le 24 mars 2023.

⁷⁴ S. Sur, *op. cit.*, p. 122.

⁷⁵ Ch. Leben, *Les sanctions privatives de droits ou de qualité dans les organisations internationales spécialisées*, Bruxelles, Bruylant, 1979, p. 119.

⁷⁶ Art. 7 de la Constitution de l'OMS du 22 juillet 1946, New York, RTNU, vol. 14, n° 221, p. 185.

Parmi les obligations qui provoquent la suspension de l'État figure notamment le respect de l'interdiction du recours à la force armée. C'est en sens que l'Union africaine a suspendu certains États impliqués dans des situations conflictuelles⁷⁷. Également, elle a procédé le 14 août 2023 à la suspension du Niger à la suite du coup d'État survenu le 26 juillet 2023. Le Conseil de paix et de sécurité considère cette situation comme non conforme aux instruments pertinents de l'Union⁷⁸. De même, il est possible de mentionner l'exemple du Conseil de l'Europe qui a procédé à la suspension en 2022 de la Russie pour agression de l'Ukraine⁷⁹. Quant à l'exclusion, elle est deuxièmement considérée comme la forme la plus radicale des mesures réactives affectant la qualité de membre et n'intervient qu'en dernier ressort lorsque le membre visé « enfreint de façon persistante les principes »⁸⁰ de l'organisation. L'exemple le plus récent est celui du Conseil de l'Europe qui, après l'avoir suspendue, a proposé le 15 mars 2022 d'exclure la Russie⁸¹. Le même jour et pour éviter la sanction, la Russie a notifié son retrait. En dépit de cette notification, le Comité décida toutefois de l'exclure⁸².

Au regard de ce qui précède, deux conséquences peuvent être tirées. D'une part, pour être licite, il faut que ce pouvoir soit prévu et exercé conformément aux dispositions de l'acte constitutif. À défaut, sous peine de laisser libre cours à tous les abus, il n'est pas possible que l'organisation s'arroge un tel pouvoir de sanction contre ses membres⁸³. D'autre part, le but de ces mesures est « d'exercer une pression suffisante sur l'État sanctionné de façon à le faire renoncer à l'attitude jugée incompatible avec la légalité promue par l'organisation »⁸⁴. C'est la raison

⁷⁷ Conseil de paix et de sécurité de l'UA, Communiqué n° PSC/PR/COMM.1(CCLII), adopté lors de sa 252^e réunion tenue le 9 décembre 2010 sur la suspension de la participation de la Côte d'Ivoire à toutes les activités de l'Union africaine; Communiqué n° PSC/PR/COMM.1041(2021), adopté lors de sa 1041^e réunion tenue le 26 octobre 2021 sur la suspension de la participation du Soudan à toutes les activités de l'Union africaine.

⁷⁸ Conseil de paix et de sécurité de l'UA, Communiqué n° PSC/PR/COMM. 1168(2023), adopté lors de sa 1168^e réunion tenue le 14 août 2023 sur l'exposé actualisé de la situation au Niger, paras 7-8.

⁷⁹ Comité des ministres, Résolution CM/Del/Dec(2022)1426ter/2.3, Mesures à prendre, notamment en vertu de l'article 8 du Statut du Conseil de l'Europe, adoptée le 25 février 2022. Voy. la suspension envisagée du Venezuela par l'OEA en 2017: OAS Secretary-General, *Report to the Organization of American States*, (stating that Article 20 of the Charter calls for a Special Session of the General Assembly and Article 21 authorizes possible suspension of a state when the diplomatic interventions to restore democracy described in Articles 17-19 have failed), OSG/128-17, 14th March 2017, par. 5.

⁸⁰ Art. 6 de la Charte des Nations Unies.

⁸¹ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Avis 300 (2022), Conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, Texte adopté le 15 mars 2022, paras. 19 – 20.

⁸² Comité des ministres, Résolution CM/Res(2022)2, sur la cessation de la qualité de membre de la Fédération de Russie du Conseil de l'Europe, adoptée le 16 mars 2022.

⁸³ G. Le Floch, « L'adoption de sanctions », in E. Lagrange, J.-M. Sorel, *Droit des organisations internationales*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2013, p. 835-836.

⁸⁴ Ch. Leben, *op. cit.*, p. 123.

pour laquelle, même si elles présentent parfois un caractère définitif comme c'est le cas de l'exclusion, elles ne subsistent qu'aussi longtemps que perdure l'acte illicite⁸⁵. Cela explique qu'un État puisse être réadmis à une organisation dès l'instant où l'acte qui a justifié son exclusion a cessé d'exister⁸⁶. Toutefois, leur encadrement ne garantit pas leur efficacité.

ii) *La portée relative des mesures affectant la qualité de membre*

Les sanctions affectant de la qualité de membre contribuent au renforcement du pouvoir de l'organisation de rappeler aux États leurs obligations⁸⁷. Le recours ou la menace du recours à la sanction est donc effectué dans l'espoir de « ramener un État à la raison »⁸⁸. Il s'agit d'envisager des « sanctions qui infligeront un dommage de nature à provoquer une évaluation rationnelle de la part des États visés, un bilan avantages-inconvénients »⁸⁹. Cela dit, leur efficacité est conditionnée au rapport de force qui existe entre l'organisation et le membre. Cela a pour conséquence d'une part de relativiser leur succès par rapport au comportement de l'État visé ou d'autre part, de les rendre contre-productives. Premièrement, la mesure n'atteindra les résultats escomptés que si l'État visé a encore un désir et un intérêt à continuer de participer aux activités de l'organisation. Tout dépend donc du poids de l'État, de ses capacités financières et de résistance, des avantages qu'il tire de cette participation. Par exemple dans certaines situations, malgré la suspension, l'État continue de manquer à ses engagements au point où l'organisation passe à l'exclusion comme ce fut le cas avec la Russie. Dans d'autres situations, l'État se retire de lui-même afin d'éviter l'exclusion. L'Afrique du Sud s'était retirée en 1964 de l'OIT avant que son exclusion soit décidée du fait de sa politique d'Apartheid⁹⁰. Du reste, ces exemples indiquent que l'exclusion n'a pas plus de succès que la suspension.

Deuxièmement, en plus d'affecter la composition des membres de l'organisation, la mesure a pour effet « de lui faire perdre une substance »⁹¹. Ces éléments peuvent certainement justifier l'hésitation à recourir à ces mesures et donc expliquer la rareté de leur application. De même, il est possible de se demander si l'exclusion n'a pas

⁸⁵ J. Combacau, *op. cit.*, p. 21.

⁸⁶ C'est le cas de la Grèce qui, après avoir été invitée à se retirer en 1970 du Conseil de l'Europe, avait regagné sa place en 1974 lorsque les raisons de l'exclusion avaient disparu. Voy. Comité des ministres, Résolution (74) 32 relative à la réadmission de la Grèce au Conseil de l'Europe, 22 octobre 1974; Comité des ministres, Résolution (74) 34, Invitation à la Grèce à redevenir membre du Conseil de l'Europe, 28 novembre 1974.

⁸⁷ CIJ, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif du 11 avril 1949, *Rec.* 1949, p. 179.

⁸⁸ Ch. Leben, *op. cit.*, p. 336.

⁸⁹ S. Sur, *op. cit.*, p. 125.

⁹⁰ BIT, ILO Doc. N° G.B.159/24/5, *Notification of Withdrawal*, 11 March 1964, p. 3-4.

⁹¹ Ch. Leben, *op. cit.*, p. 299.

un effet contre-productif puisqu'en l'expulsant, l'État est finalement libéré « des obligations qu'il était censé devoir respecter auparavant »⁹². À ce jour, la Russie a été d'une part exclue du Conseil de l'Europe et d'autre part suspendue par l'Assemblée générale des Nations Unies du Conseil des droits de l'homme⁹³. Cependant, en dépit de toutes ces sanctions, l'État n'a pas mis fin au fait illicite ayant causé ces mesures réactives. Cela ne signifie pas pour autant l'inutilité de ces sanctions. Elles permettent à l'organisation de se séparer d'un membre dont la présence constitue une menace pour son fonctionnement interne. En l'excluant également, l'organisation espère affecter la réputation de cet État, le présentant comme un partenaire non fiable insusceptible de respecter ses engagements. Elle espère aussi que cela conduise à son isolement, ce qui le contraindra à se conformer à ses obligations. Ces éléments combinés aux mesures adoptées par le Conseil de sécurité peuvent renforcer l'efficacité des sanctions collectives. En revanche, il existe des sanctions unilatérales dont la conformité au droit international peut être remise en question.

c) Les mesures des organisations contre les tiers

La faculté des organisations d'adopter des mesures de coercition collectives à l'encontre de leurs membres est largement admise. Les membres en adhérant à l'organisation ont consenti à ce qu'elle exerce sur eux, lorsque les conditions en sont remplies, un pouvoir de sanction⁹⁴. Ce qui en revanche est problématique, c'est leur compétence à adopter de telles mesures à l'encontre des États tiers qui n'ont pas consenti à l'exercice par lesdites organisations de tels pouvoirs de sanctions. Deux problèmes se posent donc à propos de ces mesures et sont relatifs d'une part à la compétence d'une organisation d'adopter licitement des mesures de réaction contre les tiers et d'autre part à la nature collective ou unilatérale de telles mesures.

Sur le premier point, deux situations sont à distinguer. La première qui ne souffre d'aucune contestation et qui a été précédemment évoquée est relative aux mesures de réaction collectives adoptées par les organisations en application d'une résolution du Conseil de sécurité. Ici et à l'instar des États, l'organisation n'agit pas directement de son propre chef, mais elle agit dans le cadre du système de sécurité collective des Nations Unies. Ainsi, elle peut prendre des sanctions en application d'une résolution du Conseil de sécurité⁹⁵. Elle sera néanmoins tenue par l'obligation de se conformer

⁹² *Idem.*

⁹³ AGNU, Suspension des droits d'appartenance à la Fédération de Russie au Conseil des droits de l'homme, Résolution A/RES/ES-11/3, adoptée le 7 avril 2022.

⁹⁴ P. Jacob, *op. cit.*, p. 73.

⁹⁵ Voy. les sanctions supplémentaires adoptées par l'UE à l'encontre de la Corée du Nord en application des Résolutions du Conseil de sécurité S/RES/1718 (2006) du 14 octobre 2006 et S/RES/2397(2017) du 22 décembre 2017, [<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/sanctions/history-north-korea/>], consulté le 18/09/2023.

aux types de sanctions imposées par la résolution et ne devra pas sortir du cadre de la résolution. La seconde situation fait référence à la possibilité d'adopter des sanctions sans nécessairement avoir obtenu l'autorisation du Conseil de sécurité. La question sera abordée plus en détail, mais l'on peut déjà indiquer que la compétence des organisations pour adopter ces mesures est discutée.

D'un côté, l'on estime qu'à partir du moment où l'État visé est un tiers à l'Organisation, il ne lui a donné aucune habilitation à prendre des sanctions contre lui, puisque le champ des compétences de l'organisation s'étend uniquement à ses membres. Il s'en trouve ainsi que le fait qu'une « organisation internationale puisse user de son pouvoir [de sanctions] à l'égard de pays non-membres va on ne peut plus directement à l'encontre du principe consensualiste »⁹⁶. En effet, conformément à ce principe, les États ne sont « liés qu'à la suite d'une manifestation de leur volonté à cet effet »⁹⁷. Or, dans la situation que nous décrivons, l'État n'a pas consenti au traité constitutif et l'organisation ne jouit, en principe, d'aucune compétence en droit international à l'égard des tiers sur le fondement de son acte créateur. Pourtant, en dépit de cette absence de fondement dans le traité constitutif, la pratique s'accroît. L'on en veut pour preuve différentes mesures prises par l'Union européenne à l'encontre d'États tiers⁹⁸.

D'un autre côté, bien que discutée, voire contestée, il est toutefois loisible d'admettre la possibilité pour une organisation internationale d'adopter des mesures réactives à l'encontre d'un État tiers. Cependant, étant entendu que le fondement de cette compétence ne peut être le traité constitutif au régime de sanction duquel le destinataire n'a pas consenti, ce fondement doit être trouvé ailleurs, notamment, dans les actes unilatéraux⁹⁹. À ce propos, il est parfois estimé que si les États membres peuvent individuellement adopter des sanctions contre un tiers, alors ils peuvent exercer en commun cette compétence au sein d'une organisation qui adoptera ces mesures, comme c'est le cas de l'Union européenne¹⁰⁰. Cependant, elles seront appréciées par l'État destinataire de la sanction comme des mesures unilatérales, ce qui nous conduit à la seconde analyse.

Sur ce second point en effet, les mesures sont adoptées au sein d'une organisation par la mise en commun des compétences étatiques. Cependant, « [l]eur caractère collectif indique certes que [plusieurs] États ont pu s'entendre pour qualifier les

⁹⁶ D. Carreau, F. Marella, *Droit international*, Paris, Pedone, 2018, 12^e éd., p. 283.

⁹⁷ *Idem*.

⁹⁸ Voy. *supra*, notes 1, 3 et 5.

⁹⁹ D. Alland, « Les mesures de réaction à l'illicite prises par l'Union européenne motif pris d'un certain intérêt général », *Rivista di diritto internazionale*, 2022, vol. 2, p. 373.

¹⁰⁰ P. Jacob, *op. cit.*, p. 75.

faits et déterminer la sanction appropriée »¹⁰¹, toutefois, cela « n'atténue en rien leur caractère intrinsèquement unilatéral »¹⁰². Certes, à l'instar d'une sanction prononcée à l'encontre d'un État membre par les autres membres au sein de l'organisation, la sanction ici adoptée présente un aspect collectif dans son adoption. Néanmoins, elle s'en distingue par le rapport au tiers qu'elle conserve. Elle s'apparente alors à un acte « mi-collectif »¹⁰³ pour emprunter une qualification opérée par Jules Basdevant à propos des traités de paix. Cela signifie concrètement que la décision collectivement prise par des membres d'une organisation internationale de sanctionner un tiers sans l'assentiment de ce dernier constitue alors une réaction unilatérale de cette organisation; et présente une double nature institutionnelle et unilatérale. Effectivement, puisque celui-ci n'est pas partie au traité constitutif, « [l'] obligation ainsi édictée, sans être nécessairement invalide, ne peut être conçue comme une obligation conventionnelle: d'un point de vue pratique, elle se présente, notamment, du côté [de l'État visé] comme un acte unilatéral »¹⁰⁴.

En somme, l'adoption de mesures réactives par les organisations internationales contre les tiers est une pratique qui se développe de plus en plus. L'absence de fondement dans le traité constitutif de l'organisation n'exclut pas que ces mesures trouvent un fondement dans les actes unilatéraux. En effet, si elles sont institutionnelles ou collectives dans leur forme, elles restent en réalité et dans leur régime analogues à des sanctions unilatérales.

II. La licéité controversée des mesures de réactions unilatérales

Les mesures de réaction unilatérales sont diverses. Il peut s'agir de sanctions unilatérales étatiques ou encore de sanctions autonomes adoptées par des organisations internationales à l'encontre d'États non-membres. L'unilatéralisme de ces mesures provient de fait qu'elles sont adoptées par un ou plusieurs États à titre individuel en réaction au comportement d'un autre. Elles peuvent être adoptées aussi par une organisation. Dans ce cas de figure, si la mesure présente en interne des aspects collectifs, dans la mesure où elle est l'expression commune de plusieurs États membres, elle se présente et est perçue à l'extérieur, notamment par l'État visé, comme une mesure de réaction unilatérale de l'organisation. Telles que présentées, les mesures de réaction unilatérales soulèvent de nombreux questionnements liés

¹⁰¹ *Idem.*

¹⁰² D. Alland, « Les mesures de réaction à l'illicite prises par l'Union européenne motif pris d'un certain intérêt général », *op. cit.*, p. 373.

¹⁰³ J. Basdevant, « La conclusion et la rédaction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités », *RCADI*, t. 15, 1926-V, p. 555.

¹⁰⁴ R. Le Bœuf, *Le traité de paix – Contribution à l'étude juridique du règlement conventionnel des différends internationaux*, Paris, Pedone, 2018, p. 51.

à la fois à leurs fondements juridiques, aux compétences de leurs auteurs pour les adopter, en somme à leur licéité en droit international. Les sanctions étatiques et celles des organisations internationales retiennent particulièrement l'attention du fait qu'elles peuvent être adoptées par ces entités alors qu'elles ne sont ni lésées par le fait qu'elles sanctionnent, ni ne bénéficient d'une autorisation du Conseil de sécurité des Nations Unies. Dès lors, la question est de savoir si seuls des États et organisations atteints par l'acte d'un autre peuvent adopter unilatéralement des sanctions ou si tous les autres États peuvent également le faire; et quels en seraient les fondements. Pour répondre à cette question, il faut rappeler la diversité de ces mesures dont certaines s'inscrivent dans le champ des relations conventionnelles ou diplomatiques et d'autres relèvent du droit de la responsabilité internationale. Or quand bien même, elles peuvent être situées en droit des traités ou en droit de la responsabilité, il n'empêche que ces mesures de réaction unilatérales font souvent l'objet de contestation relativement à leur licéité. C'est la raison pour laquelle, afin de distinguer ce que le droit permet de ce qu'il prohibe, il est pertinent de procéder à une distinction entre les mesures unilatérales prévues par les traités (A) et celles qui ne le sont pas (B).

A) Les mesures unilatérales prévues par les traités

En vertu des articles 57 et 60 de la convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, les parties à un accord peuvent procéder soit à la suspension de son application, soit à son extinction en cas de violation substantielle par l'une des parties ou en application des dispositions du traité lui-même. Il s'agit d'une mesure réactive dont l'objet est de modifier la règle *pacta sunt servanda*. Autrement dit, elle permet à une partie de ne pas être « tenue de respecter les obligations prévues dans un traité si l'autre partie refuse d'honorer les siennes et si les deux obligations forment un rapport synallagmatique »¹⁰⁵. Plusieurs exemples permettent d'illustrer ce mécanisme de sanction.

Premièrement, en application de l'article 208 TFUE, l'Union européenne a inscrit dans de nombreux accords commerciaux et de développement avec des États tiers des clauses de respect des droits de l'homme. Elles constituent l'élément essentiel de l'accord et permettent de suspendre le traité en cas de violation grave des droits de l'homme par l'une des parties¹⁰⁶. Ces accords sont conçus sur le modèle

¹⁰⁵ B. Simma, C. J. Tams, « Article 60 », in O. Corten, P. Klein, *Les conventions de Vienne sur le droit des traités – Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 2134-2135.

¹⁰⁶ Art. 1^{er}, par. 1, de l'Accord de coopération entre la Communauté européenne et la République de l'Inde relatif au partenariat et au développement du 27 août 1994, *JOCE* n° L 223/24; Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, modifié en 2005, *JOCE* n° L 209/27 du 11 août 2005.

tantôt de l'article 57, tantôt de l'article 60 de la Convention de Vienne. En effet, il existe deux catégories d'accords à savoir « ceux contenant uniquement une clause mentionnant les droits de l'homme comme élément essentiel de l'accord et ceux ajoutant à cette clause une autre disposition prévoyant un mécanisme de réaction en cas de violation des droits de l'homme »¹⁰⁷.

Deuxièmement, des accords particuliers peuvent encadrer spécifiquement le recours aux sanctions conventionnelles ayant pour but de restreindre ou suspendre l'application de certaines dispositions de l'accord à l'encontre d'une autre partie. C'est notamment le cas de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (GATT). L'article XXI relatif aux « exceptions concernant la sécurité » dispose notamment qu'

« [a]ucune disposition du présent Accord ne sera interprétée [...] comme empêchant une partie contractante de prendre toutes mesures qu'elle estimera nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité:

- i) se rapportant aux matières fissiles ou aux matières qui servent à leur fabrication;
- ii) se rapportant au trafic d'armes, de munitions et de matériel de guerre et à tout commerce d'autres articles et matériel destinés directement ou indirectement à assurer l'approvisionnement des forces armées;
- iii) appliquées en temps de guerre ou en cas de grave tension internationale »¹⁰⁸.

Si cet Accord implique des exigences en termes de libre-échange et de non-discrimination, l'exception de sécurité qu'il comporte assure aux autres membres de l'OMC la faculté d'adopter toute mesure qu'ils jugeront nécessaire en vue de protéger des intérêts essentiels de sécurité en temps de guerre ou de grave tension. Cette disposition pourrait alors fonder, dans le contexte actuel lié à la guerre en Ukraine, les décisions de l'UE et ses membres ainsi que les États-Unis et le Canada de suspendre certaines relations commerciales avec la Russie et la Biélorussie. En effet, depuis le début de la crise, diverses mesures coercitives économiques et commerciales ont été adoptées en vue de sanctionner la Russie et la priver de certains droits qu'elle tire de sa participation à l'OMC. Par exemple, les États-Unis ont entrepris de supprimer des avantages dont bénéficie la Russie relativement au commerce des marchandises et d'imposer des restrictions sur les investissements, le Canada s'est engagé à la suspension du statut de nation la plus favorisée en matière de traitement tarifaire, quant à l'Allemagne elle a par exemple décidé de suspendre la certification du Nordstream 2 gazoducs¹⁰⁹. Évidemment, le droit de

¹⁰⁷ Y. Radi, « Les réactions de l'Union européenne à l'illicite international », in M. Benlolo-Carabot, U. Candas, E. Cujo (dir.), *Union européenne et droit international*, Paris, Pedone, 2012, p. 377.

¹⁰⁸ Art. XXI, al. b) du GATT de 1994.

¹⁰⁹ Canadian Dep't of Fin., Press Release, Mar. 3, 2022, [<https://www.canada.ca/en/departement-finance/news/2022/03/canada-cuts-russia-and-belarus-from-most-favoured-nation-tariff-treatment.html>]; White House Press Release, Mar. 11, 2022, [<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements->

l'OMC conditionne et encadre le recours à ces mesures de réaction unilatérales pour éviter que les États procèdent à des abus en faisant de l'article XXI « un joker dans la manche des États membres qui pourraient en user pour échapper à tout contrôle des entraves commerciales qu'ils érigent au nom de leur sécurité »¹¹⁰. En effet, en accordant une compétence d'interprétation subjective de ce que chaque partie estimera nécessaire, le système ouvre la porte au risque d'arbitraire¹¹¹. Pour assurer un recours non arbitraire à cette exception, le groupe spécial dans l'affaire *Russie Transit* de 2019 a nié le pouvoir discrétionnaire absolu des membres de l'OMC à propos de l'invocation de l'article XXI (b) du GATT. Il a donc été admis qu'il revient aux groupes spéciaux d'examiner si les exigences des alinéas énumérés sont remplies dans chaque espèce¹¹². Même si les mesures actuellement adoptées par les États et l'UE à l'encontre de la Russie ne font pas encore l'objet d'un litige devant l'Organe de règlement des différends de l'OMC, ces mesures semblent bien s'inscrire dans le champ des exceptions de l'article XXI (b). Nul doute ne peut être émis sur la menace crédible que représente la guerre en Ukraine et qui se rapporte à un intérêt essentiel pour la sécurité internationale¹¹³.

Une position similaire avait d'ailleurs été adoptée par la CJUE en 2017 dans l'affaire *Rosneft* relative aux sanctions économiques adoptées en 2014 par l'UE contre la Russie et certaines entités russes suivant l'annexion de la Crimée. Les sanctions adoptées par l'UE ont été contestées au motif qu'elles violaient l'accord de partenariat et de coopération conclu en 1994 entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Russie d'autre part¹¹⁴. Saisie dans le cadre d'une demande préjudicielle, la CJUE a conclu que l'Accord n'exclut pas la possibilité d'appliquer des mesures restrictives unilatérales. Elle a indiqué que conformément à l'article 99, rien dans cet accord n'empêche l'une des Parties de prendre les mesures qu'elle juge

releases/2022/03/11/fact-sheet-united-states-european-union-and-g7-to-announce-further-economic-costs-on-russia/]; Executive Order 14068 Prohibiting Certain Imports, Exports, and New Investment with Respect to Continued Russian Federation Aggression, 87 Fed. Reg. 14381, Mar. 11, 2022 [<https://home.treasury.gov/system/files/126/14068.pdf>]; S. Marsh, M. Chambers, « Germany Freezes Nord Stream 2 Gas Project as Ukraine Crisis Deepens », *Reuters*, Feb. 22, 2022, [<https://www.reuters.com/business/energy/germanys-scholz-halts-nord-stream-2-certification-2022-02-22/>], consultés le 25 mars 2023.

¹¹⁰ P. Jacob, *op. cit.*, p. 87.

¹¹¹ J. B. Heath, « The New National Security Challenge to the Economic Order », *Yale L.J.*, vol. 129, 2020, p. 1020.

¹¹² OMC – Rapport du groupe spécial, *Russie – Mesures concernant le trafic en transit*, WT/DS512/R, 5 avril 2019, paras. 7.102 – 7.103.

¹¹³ A. Mitchell, « Sanctions and the World Trade Organization », in L. van den Herik (eds), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, p. 292-295.

¹¹⁴ Accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part, signé à Corfou le 24 juin 1994 et approuvé au nom des Communautés européennes par la décision 97/800/CECA, CE, Euratom du Conseil et de la Commission, du 30 octobre 1997 (*JO* 1997, L 327, p. 1).

nécessaires pour protéger les intérêts essentiels de sa sécurité. Par conséquent, la Cour a estimé que « compte tenu du large pouvoir d'appréciation dont il dispose dans ce domaine, le Conseil [peut] estimer que l'adoption de mesures restrictives [est] nécessaire pour protéger les intérêts essentiels de la sécurité de l'Union ainsi qu'à la préservation de la paix et la sécurité internationales »¹¹⁵. Les sanctions européennes ont donc été jugées licites¹¹⁶.

Toutes ces mesures unilatérales sont expressément prévues par les textes et strictement encadrées. Pourtant, depuis des années se développe une pratique consistant, dans le silence des traités, en l'adoption de certaines mesures unilatérales s'apparentant à bien des égards aux contre-mesures du droit de la responsabilité et dont la licéité est contestée.

B) Les mesures unilatérales non prévues par les traités : rétorsions et contre-mesures

En tant que mesures de réaction, les sanctions unilatérales prises par les États et les organisations internationales peuvent avoir pour vocation de répondre tantôt à un fait illicite, tantôt à un comportement qui, n'enfreignant aucune obligation, n'est pas pour autant apprécié par les auteurs. La qualification et le fondement juridiques de ces mesures unilatérales étatiques et autonomes d'organisations internationales intéressent particulièrement le droit international. En effet, elles sont de plus en plus adoptées et leurs auteurs se fondent soit sur des dispositions internes, soit sur les règles du droit de la responsabilité internationale. Par exemple, la compétence de l'UE pour adopter ces mesures dites « mesures restrictives » repose sur le chapitre 2 du titre V du TUE et l'article 215 du TFUE. Quant aux États, certains se sont aussi dotés d'instruments juridiques nationaux permettant à leurs gouvernements de réagir à des faits illicites¹¹⁷. De même, d'autres se fondent directement sur le droit de la responsabilité internationale dont les articles 54 et 57 des projets d'articles sur la responsabilité des États et des organisations internationales prévoient la possibilité pour les entités concernées, alors qu'elles ne sont pas lésées par un fait, d'adopter « des mesures licites » pour réagir à la violation d'une obligation *erga omnes*. Or, ni les articles, ni leurs commentaires, ne précisent exactement ce qui entre dans cette catégorie de mesures licites. Pourtant, la licéité s'entend de ce qui est « conforme à une obligation internationale, ou plus généralement au droit international »¹¹⁸.

¹¹⁵ CJUE, Aff. C-72/15, *PJSC Rosneft Oil Company c. Her Majesty's Treasury*, arrêt du 28 mars 2017, par. 116.

¹¹⁶ CJUE, Aff. C-732/18 P, *Rosneft Oil Company c. Conseil de l'Union*, arrêt du 17 septembre 2020, par. 134.

¹¹⁷ Voy. *Supra*, note 60.

¹¹⁸ J. Salmon, *Dictionnaire de droit international public*, s. v. – Licéité, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 663-664.

Sur cette base, la licéité concerne logiquement les mesures qui sont licites *ab initio* à l'instar des mesures inamicales. Elle peut concerner, et c'est là le nœud gordien, les mesures qui bien qu'illicites *ab initio* sont immunisées par leur finalité. Ces mesures s'apparentent aussi bien aux mesures de rétorsion (1) et aux contre-mesures (2).

1) La licéité envisagée des sanctions unilatérales au titre des mesures de rétorsion

Les mesures de rétorsion sont définies comme des actes inamicaux, mais pas illicites, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas « incompatibles[s] avec une éventuelle obligation internationale de l'État qui y recourt »¹¹⁹. Leur objet est de répondre à un acte illicite ou à un acte qui, parfaitement licite, n'est pas apprécié par leur auteur¹²⁰. Elles peuvent consister en la restriction ou l'interdiction des relations diplomatiques, en la déclaration *persona non grata* et l'expulsion d'un personnel diplomatique ou en l'adoption de mesures d'embargo¹²¹. Puisque la rétorsion est une sanction qui n'est pas conditionnée par l'existence préalable d'un fait illicite et qu'il s'agit d'une mesure intrinsèquement licite, c'est en ce sens qu'elle se distingue de la contre-mesure, même si « la distinction entre [ces] procédés [...] n'est pas toujours aisée à maintenir »¹²². Deux conséquences peuvent dès lors en être tirées.

Premièrement et telle que définie, il n'est pas nécessaire que l'auteur de la rétorsion ait lui-même subi une violation découlant du comportement de l'État qu'il sanctionne. Il en découle que lorsque le comportement d'un État est jugé inopportun ou illicite, tout État ou organisation peut adopter une mesure de rétorsion, au fond sans avoir à justifier d'un droit quelconque. Certaines sanctions unilatérales étatiques et les sanctions autonomes de l'UE peuvent ainsi être qualifiées de mesures de rétorsion et elles conserveront cette qualification aussi longtemps qu'elles n'affecteront pas des obligations internationales de l'UE ou des États qui les adoptent. À ce titre, l'expulsion de diplomates russes par les membres de l'UE dans le contexte de la crise ukrainienne constitue une mesure de rétorsion. Il est aussi possible de mentionner les mesures visant à suspendre une aide volontairement apportée à un État dont le comportement est désormais désapprouvé¹²³. C'est l'exemple de la Résolution P9_TA(2023)0084 adoptée le 16 mars 2023 par le Parlement européen en réaction à « la grave détérioration de la situation des droits de l'homme [et par laquelle il] souligne que les programmes spécifiques de soutien de l'Union aux ministères de

¹¹⁹ CDI, « Chapitre II – Contre-mesures », *Commentaires, op. cit.*, p. 350, par. 3.

¹²⁰ *Idem.*

¹²¹ *Idem.*

¹²² D. Alland, *Justice privée et ordre juridique international. Étude théorique des contre-mesures en droit international public*, Paris, Pedone, 1994, p. 25.

¹²³ CDI, « Chapitre II – Contre-mesures », *Commentaires, op. cit.*, p. 350, par. 3.

la Justice et des Affaires intérieures devraient être suspendus »¹²⁴. Il peut également s'agir de mesures d'embargo sur « les armes afin de réduire la violence dans l'État visé [ou] sur certains produits dont le commerce est particulièrement utile aux personnes sur lesquelles on entend faire pression : les diamants ou le pétrole par exemple »¹²⁵. Ces mesures d'embargo conserveront le caractère de rétorsion si elles ne contreviennent pas à une obligation préalable existant entre l'auteur de la mesure et l'État visé à propos des produits visés.

En effet, et deuxièmement, les mesures de rétorsion, par leur nature, demeurent licites tant qu'elles ne violent pas d'autres obligations internationales de leur auteur¹²⁶. La violation peut par exemple être caractérisée par des mesures économiques qui contraignent un État visé au point de constituer une violation du principe de non-ingérence telle que rejetée par l'Assemblée générale¹²⁷. Elle peut aussi être caractérisée par des sanctions unilatérales extraterritoriales des États « destinée[s] à faire plier la volonté d'un État cible, mais qui, pour y parvenir, imposera[en]t à des ressortissants d'États tiers [ou même à des États tiers] de respecter certaines règles dans leurs relations avec l'État cible »¹²⁸ sous peine de sanctions¹²⁹.

En conséquence, sont indiscutablement licites, au titre des rétorsions, les mesures de réaction unilatérales qui en remplissent les conditions. La sanction unilatérale peut également s'inscrire dans le cadre des mesures réaction à l'illicite, c'est-à-dire les contre-mesures.

2) La licéité envisagée des sanctions unilatérales au titre des contre-mesures

Les mesures de réaction unilatérales peuvent prendre la forme de contre-mesures. La contre-mesure est entendue comme une mesure « en elle-même dérogatoire au droit qui constitue une réaction décentralisée à un fait internationalement illicite [...] qui revêt des finalités coercitives [...] ou correctives [...] selon la nature intrinsèque

¹²⁴ Parlement européen, *Tunisie: récentes atteintes à la liberté d'expression et d'association et attaques contre les syndicats en Tunisie, en particulier le cas du journaliste Noureddine Boutar (2023/2588(RSP))*, Résolution P9_TA(2023)0084, du 16 mars 2023, par. 5; Voy. aussi la suspension de l'aide alimentaire de la CEE à la Pologne en 1980; Suspension par les États-Unis d'une aide publique aux États ayant par exemple dans les années 1960 étendu leur zone de pêche exclusive au-delà des limites de leur mer territoriale.

¹²⁵ J.-M. Thouvenin, « Sanctions économiques et droit international », *op. cit.*, p. 168.

¹²⁶ CDI, « Chapitre II – Contre-mesures », *Commentaires, op. cit.*, p. 350, par. 3; M. Forteau, A. Miron, A. Pellet, *op. cit.*, p. 1303-1304; J. Schmidt, *op. cit.*, p. 73-77; J.-M. Thouvenin, « Sanctions économiques et droit international », *op. cit.*, p. 173-175.

¹²⁷ Résolution 2131 (XX), « Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des États et sur la protection de leur indépendance et de leur souveraineté », adoptée le 21 décembre 1965, A/RES/20/2131; Résolution 74/154, « Droits de l'homme et mesures coercitives unilatérales », adoptée le 18 décembre 2019, A/RES/74/154. Voy. plus spécifiquement sur cette question, P. Jacob, « Les sanctions de l'UE contre la Russie comme mesure de réaction à un fait internationalement illicite », *op. cit.*, p. 83-85.

¹²⁸ *Idem.*

¹²⁹ J. Schmidt, *op. cit.*, p. 73-77.

du fait illicite auquel elle répond »¹³⁰. À la différence d'une simple rétorsion, telles que définies, les contre-mesures impliquent que leur auteur ait subi une violation du fait de l'action de l'État visé : de telles contre-mesures sont en principes licites (a). Toutefois, il se trouve que dans certains contextes impliquant la violation d'obligations internationales dues à la communauté internationale, certains États et l'UE adoptent des mesures semblables alors qu'ils ne subissent aucune violation. Il en résulte alors un véritable doute quant à leur licéité au regard du droit international (b).

a) La licéité conditionnée des contre-mesures adoptées par l'État lésé

Une contre-mesure se définit comme une violation du droit permise par une violation antérieure de l'État visé. Selon les articles 22 et 49 du projet d'article sur la responsabilité de l'État, l'illicéité du fait d'un État est exclue dès l'instant où il constitue une contre-mesure dont la finalité peut être de contraindre l'État visé à mettre fin au fait illicite¹³¹. Ce qui caractérise aussi ce type de sanctions tel que consacré en droit positif, c'est sa nature unilatérale. En effet, « *when a state decides to resort to a conduct as a countermeasure, it seeks the protection or the performance of what it considers to be its right* »¹³². Il en découle que c'est l'État lésé, c'est-à-dire celui qui subit un préjudice, qui a le droit d'adopter une contre-mesure conformément à l'article 49. L'État, ou d'ailleurs l'organisation, concerné n'a donc pas besoin d'une autorisation particulière pour recourir à la sanction. C'est le sens de ce caractère unilatéral. Cela signifie aussi que l'État qui adopte la contre-mesure procède à une auto-évaluation du caractère illicite du fait qu'il entend sanctionner. Le risque de cet unilatéralisme est que les contre-mesures peuvent constituer un danger pour l'ordre juridique international en ouvrant « *the possibility to all States to take prejudicial measures contrary to the obligations incumbent upon them on the basis of subjective unilateral claims* »¹³³. C'est la raison pour laquelle le recours aux contre-mesures est strictement encadré. Leur licéité est conditionnée au respect des conditions prévues par les projets d'articles sur la responsabilité internationale. Ainsi, elles seront possibles si elles respectent le critère de la temporalité, le caractère pacifique de la sanction, les obligations de proportionnalité, de demande à l'État responsable de mettre fin au comportement illicite et de notification à cet État de l'intention d'adopter de telles mesures¹³⁴.

¹³⁰ L.-A. Sicilianos, *Les réactions décentralisées à l'illicite : des contre-mesures à la légitime défense*, Paris, LGDJ, 1990, p. 27 ; 57-58.

¹³¹ D. Alland, *Justice privée et ordre juridique international*, *op. cit.*, p. 187-200.

¹³² D. Alland, « The definition of Countermeasures », in J. Crawford, A. Pellet, S. Olleson (eds), *The Law of International Responsibility*, Oxford, Oxford University Press, p. 1029.

¹³³ *Idem.*

¹³⁴ Voy. les articles 49 à 53 du Projet d'articles sur la responsabilité internationale de l'État, résolution 56/83 de l'Assemblée générale en date du 12 décembre 2001, et rectifier par document A/56/49 (vol. I)/Corr.3.

Cependant, l'encadrement strict des contre-mesures adoptées par l'État lésé contraste fortement avec les zones d'ombre qui entourent les mesures similaires qu'adoptent les États et organisations non lésés.

b) La licéité controversée des « contre-mesures » adoptées par l'État non lésé

À la différence des contre-mesures précédemment présentées, celles dont il s'agit ici sont adoptées alors que leurs auteurs ne sont pas lésés par l'action de l'État visé. Au regard de leur fréquente adoption, il est opportun « d'identifier la place qu'occupent ces sanctions dans la panoplie des réactions à l'illicite dans l'ordre international en tant que contre-mesure »¹³⁵. Cela suscite des questions de licéité relatives à leur qualification (i) et à leur encadrement juridique (ii).

i) L'admissibilité indéterminée des « contre-mesures » adoptées dans l'intérêt général¹³⁶

Si les mesures de réaction unilatérales et autonomes peuvent indiscutablement être qualifiées de mesures de rétorsion, ce n'est pas le cas à propos de leur qualification en tant que des contre-mesures. Comme cela a été précédemment rappelé, les articles 42 et 51 des projets d'articles sur la responsabilité internationale limitent la possibilité d'adopter des contre-mesures aux États ou organisations lésés. Or, il est ici question de contre-mesures pouvant être adoptées dans « l'intérêt collectif »¹³⁷ ou dans l'intérêt général, c'est-à-dire en réponse à la violation d'une obligation due à la communauté internationale¹³⁸. À l'instar de la CDI, l'interrogation principale demeure la même qu'en 2011 et elle consiste à « savoir si des États ou des organisations internationales qui ne sont pas lésés au sens du projet d'article 43 peuvent recourir à des contre-mesures »¹³⁹. Pour y répondre, il conviendra d'abord d'identifier si ces entités peuvent être considérées comme lésées par la violation d'une obligation *erga omnes*. Ensuite, la réponse obtenue conduira à identifier la manière dont le droit positif qualifie ces mesures. Enfin, au regard de la pratique actuelle, l'on s'interrogera, sur l'émergence ou l'existence d'une règle coutumière les concernant.

¹³⁵ P. Jacob, « Les sanctions de l'UE contre la Russie comme mesure de réaction à un fait internationalement illicite », *op. cit.*, p. 73.

¹³⁶ D. Alland, « Countermeasures of General Interest », *EJIL*, vol. 13, 2002, p. 1221-1239; D. Alland, « Les contre-mesures d'intérêt général », in P.-M. Dupuy, *Obligations multilatérales, droit impératif et responsabilité internationale des États*, Paris, Pedone, 2003, p. 168.

¹³⁷ CDI, « Article 54 – Mesures prises par des États autres qu'un État lésé », *Commentaires, op. cit.*, p. 382, par. 6.

¹³⁸ D. Alland, « Countermeasures of General Interest », *op. cit.*, p. 1222-1223; D. Alland, « Les mesures de réaction à l'illicite prises par l'Union européenne motif pris d'un certain intérêt général », *op. cit.*, p. 369-406; L.-A. Sicilianos, « Countermeasures in Response to Grave Violations of Obligations Owed to the International Community », in J. Crawford, A. Pellet, S. Olleson (eds), *op. cit.*, p. 1137.

¹³⁹ CDI, « Article 57 – Mesures prises par des États ou des organisations internationales autres qu'un État ou une organisation internationale lésé », *commentaires, op. cit.*, p. 97, par. 1.

Premièrement, concernant la notion d'États ou organisations lésés, il apparaît sans contestation que si les mesures de réaction aux violations des obligations *erga omnes* sont appréhendées à la lumière du droit positif, elles ne peuvent pas être considérées comme des contre-mesures, du moins au sens des articles 48 et 51 des différents projets d'articles sur la responsabilité internationale. En effet, ces articles limitent l'adoption des mesures aux « États ou organisations lésés ». Or, selon la CDI, l'article 42 du projet d'articles » définit ce terme de façon relativement étroite en établissant une distinction entre le préjudice causé à un État individuellement ou bien un petit nombre d'États, et les intérêts juridiques [...] de tous les États, en ce qui concerne certaines obligations établies dans l'intérêt collectif »¹⁴⁰. Toujours selon la CDI, « ce dernier aspect [fait référence] à l'article 48 », ce qui exclut en conséquence des contre-mesures, les mesures de réaction adoptées dans l'intérêt collectif par les États ou organisations qui n'ont pas subi individuellement de préjudice. Or dans la pratique, les exemples de mesures adoptées par des États et organisations tiers sont légion. L'on peut citer à titre d'exemple les sanctions autonomes adoptées par l'Union à l'encontre de la Guinée et l'Iran en 2010, le Venezuela en 2017 ou encore la Turquie en 2019¹⁴¹. Du point de vue étatique, les États-Unis ont également une pratique régulière des sanctions unilatérales dont quelques-unes sont celles adoptées à l'encontre de l'Iran, de Cuba, du Mali ou encore de la Russie¹⁴². Ces mesures concernent des mesures d'embargo (sur les armes ou des produits luxueux), des restrictions financières, des interdictions de déplacements ou une interdiction de procéder à des investissements.

Deuxièmement au regard de l'adoption régulière de ces mesures, certains auteurs les considèrent en doctrine comme des contre-mesures¹⁴³. Cependant, elles ne jouissent pas d'un régime juridique clairement établi et ne font l'objet d'aucune qualification juridiquement admise. Cela a pour conséquence que leur qualification en tant que contre-mesure ainsi que leur licéité soient contestées dans la doctrine internationaliste¹⁴⁴. À ce propos, la CDI s'était effectivement montrée réticente à leur

¹⁴⁰ CDI, « Article 42 – Invocation de la responsabilité par l'État lésé », *commentaires, op. cit.*, p. 317, par. 1.

¹⁴¹ Voy. les mesures répertoriées par Charlotte Beaucillon, « The EU's position and practice with regard to unilateral and extraterritorial sanctions », in C. Beaucillon (ed.), *op. cit.* p. 118.

¹⁴² U.S. Department of State, « Economic Sanctions Programs », The Office of Economic Sanctions Policy and Implementation (EB/TFS/SPI). Le Département d'État établit régulièrement une liste d'État soumis aux sanctions américaines. À ce jour, 22 situations de sanctions unilatérales sont concernées. Elles sont accessibles sur la plate-forme dédiée à cet : [<https://www.state.gov/economic-sanctions-programs/>], consulté le 18 mars 2023.

¹⁴³ A. Tzanakopoulos, « Sanctions Imposed Unilaterally by the European Union », *op. cit.*, p. 146-161. Patrick Jacob parle de « Contre-mesures au sens large » en tant que mesure décentralisée de réaction à l'illicite, in P. Jacob, « Les sanctions de l'UE contre la Russie comme mesure de réaction à un fait internationalement illicite », *op. cit.*, p. 76.

¹⁴⁴ Voy. entre autres, A. Pellet, « L'Union européenne et le maintien de la paix », in M. Benlolo-Carabot, U. Candas, E. Cujo (dir.), *op. cit.*, p. 431-455; A. Pellet, « Sanction unilatérales et droit international », *Ann. IDI*, Session de Tallinn – Volume 76, Paris, Pedone, 2015, p. 721-736; J. Schmidt, *op. cit.*, p. 53-81; J. Verheven, « Communautés européennes et sanctions internationales », *RBDI*, 1984-1985, p. 79-95.

accorder cette qualification. Cette réticence a été fondée sur le fait que « la pratique dans ce domaine [était] limitée et encore à l'état embryonnaire »¹⁴⁵. La CDI conclut au moment de l'adoption des articles que rien ne semblait autoriser les États à adopter des contre-mesures dans l'intérêt collectif¹⁴⁶. Toutefois, elle n'indiqua pas non plus qu'elles étaient illicites¹⁴⁷. Bien au contraire en 2011, tout en rappelant le caractère peu abondant d'exemples de contre-mesures adoptées dans l'intérêt collectif, elle précisa expressément que le peu ou « l'absence de pratique en matière de contre-mesures ne sauraient aboutir à la conclusion que des contre-mesures prises par des États ou des organisations internationales non lésés seraient inacceptables »¹⁴⁸. Elle n'en précisa toutefois pas leur régime juridique. En réalité, la controverse liée à la qualification des mesures adoptées dans l'intérêt général comme des contre-mesures provient du fait que cette idée est incompatible avec la conception traditionnelle du droit de la responsabilité internationale, selon laquelle la commission d'un acte illicite engendre uniquement des conséquences bilatérales entre l'État responsable et l'État lésé¹⁴⁹. Une autre source de la controverse est liée au fait qu'il a été estimé que permettre aux États ou à certains d'entre eux de recourir aux contre-mesures dans l'intérêt collectif aurait pour conséquence d'empiéter sur les pouvoirs du Conseil de sécurité¹⁵⁰. Pourtant, il est clairement démontré que dans bien des cas, le recours à ces mesures est la conséquence de l'échec du Conseil à réagir à une situation définie à l'article 39 de la Charte.

Troisièmement, en dépit de ces imprécisions, la pratique est néanmoins « devenue abondante sans pour autant être encadrée »¹⁵¹. Elle demeure l'apanage d'un « nombre limité d'États »¹⁵² qui peuvent en user arbitrairement comme un outil de politique extérieure¹⁵³. Toutefois, il faut convenir que la « pratique des contre-mesures dans l'intérêt général s'est considérablement développée depuis lors, ce qui pourrait signaler une coutumierisation de la règle »¹⁵⁴. En effet, la CDI après avoir indiqué en 2001 qu'elle ne préjugait pas à l'époque de leur illicéité, elle décida de « laisse[r] le

¹⁴⁵ CDI, « Article 54 – Mesures prises par des États autres qu'un État lésé », *Commentaires, op. cit.*, p. 377, par. 3.

¹⁴⁶ *Idem.*

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 382, paras. 6 – 7.

¹⁴⁸ CDI, « Article 57 – Mesures prises par des États ou des organisations internationales autres qu'un État ou une organisation internationale lésés », *commentaires, op. cit.*, p. 98, par. 2.

¹⁴⁹ L-A. Sicilianos, « Countermeasures in Response to Grave Violations of Obligations Owed to the International Community », *op. cit.*, p. 1137.

¹⁵⁰ *Idem.*

¹⁵¹ M. Forteau, A. Miron, A. Pellet, *op. cit.*, p. 1308.

¹⁵² CDI, « Article 54 – Mesures prises par des États autres qu'un État lésé », *Commentaires, op. cit.*, p. 382, par. 6.

¹⁵³ C. Beaucillon, *op. cit.*, p. 112; R. Mohamad, *op. cit.*, p. 72.

¹⁵⁴ M. Forteau, A. Miron, A. Pellet, *op. cit.*, p. 1303.

règlement de la question pour plus tard dans le cadre du développement ultérieur du droit international »¹⁵⁵. L'usage fréquent et régulier de ces mesures de réaction ne pourrait-il pas effectivement indiquer que ce développement du droit a eu lieu ou est en cours? Il est vrai qu'en plus de « témoigner d'une volonté apparente [que] de certains États »¹⁵⁶, il s'agit d'une pratique contestée par d'autres États, notamment les moins puissants¹⁵⁷. Cela pourrait remettre en question la généralisation de la pratique et sa qualification comme norme coutumière admise en droit international. Toutefois, le TPIY a eu l'occasion de préciser que lorsque des considérations humanitaires l'imposent, le « processus coutumier [peut] naître de la pression des exigences d'humanité ou de celles de la conscience publique, même lorsque la pratique des États est rare ou contradictoire »¹⁵⁸. À partir de cette affirmation, il n'est pas hasardeux de croire à une coutumierisation de la règle. En tout état de cause, elles continuent d'être sollicitées en l'absence d'un régime clairement établi. Ainsi, des propositions d'encadrement peuvent être faites pour empêcher le recours arbitraire et illicite à cette pratique qui, « en même temps qu'elle met en cause le régime des contre-mesures [...] constitue aussi une proposition de droit susceptible de le faire évoluer »¹⁵⁹.

ii) Proposition d'un recours juridiquement encadré aux « contre-mesures » adoptées dans l'intérêt général

Tout le problème relatif à la capacité d'une organisation ou d'un État tiers à adopter les mesures de réaction unilatérales concernées ici relève d'une « question de régime davantage que de notion »¹⁶⁰. L'objectif est de pouvoir rendre licite une pratique qui permet de réagir à une violation d'obligations *erga omnes* et peuvent constituer un substitut à l'inaction du Conseil. En effet, ces mesures fleurissent lorsqu'il est empêché d'exercer ses fonctions. Or, comme l'indiquait Bruno Simma, l'exécution des obligations *erga omnes* peut être imposée par les États collectivement ou individuellement par divers moyens conformes au droit international quand les procédures des Nations Unies font défaut, sont insuffisantes ou s'avèrent irréalisables¹⁶¹. Dans ce contexte, il convient de réfléchir à la manière dont elles peuvent être juridiquement qualifiées et encadrées.

¹⁵⁵ CDI, « Article 54 – Mesures prises par des États autres qu'un État lésé », *Commentaires, op. cit.*, p. 382, par. 6.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 381, par. 5.

¹⁵⁷ Les États membres de l'Organisation juridique consultative pour les pays d'Asie et d'Afrique (« AALCO ») affirment que les sanctions unilatérales imposées à des tiers violent les principes inscrits dans la Charte des Nations Unies et d'autres principes dont le droit au développement et la Déclaration sur les relations entre États.

¹⁵⁸ TPIY, *Procureur c. Kupreskic*, IT-95-16-T, 14 janvier 2000, p. 216, par. 527.

¹⁵⁹ P. Jacob, *op. cit.*, p. 82.

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 83.

¹⁶¹ B. Simma, « From bilateralism to community interest in international law », *RCADI*, vol. 250, 1994, p. 312.

Premièrement, au titre de la qualification des mesures intrinsèquement illicites, mais visant la protection de l'intérêt collectif, elles peuvent d'une part simplement apparaître éligibles à la qualification et au régime applicable aux contre-mesures adoptées par les États et organisations lésés. D'autre part, étant donné qu'elles sont contestées en tant que contre-mesures, il serait possible de les qualifier de « third-party measures »¹⁶² ou de mesures de réaction d'États et d'organisations tiers même si cela ne clarifie pas pour autant leur régime. Elles auraient la même fonction de police que l'on retrouve dans les pouvoirs du Conseil de sécurité dont l'exercice de son pouvoir de sanctions n'est pas, en vertu de l'article 24 de la Charte des Nations Unies, uniquement subordonné à l'existence préalable d'un fait illicite¹⁶³.

Secondement, cette idée de qualification suppose d'autres propositions aux fins d'encadrer le recours à ces mesures de réaction. Ces propositions peuvent faire l'objet de critiques dans la mesure où elles pourraient avoir pour finalité de légitimer et encourager l'impérialisme de certains États¹⁶⁴. C'est d'ailleurs la critique adressée par certains États émergents lors des travaux de la Commission de droit international sur la responsabilité internationale. L'Inde y avait particulièrement considéré que « la question du droit des États de prendre des contre-mesures risque de donner lieu à de graves abus »¹⁶⁵, notamment du fait des grandes puissances. Toutefois, elles permettraient de clarifier le régime et restreindre les conditions de recours. Un recours effectué en dehors de l'encadrement posé constituerait un fait illicite. Deux options peuvent être envisagées. Elles reposent sur la subsidiarité de l'adoption de telles mesures en cas d'échec du Conseil de sécurité.

En ce qui concerne la première option, elle consisterait à autoriser l'adoption des mesures non militaires s'il est démontré que la grande majorité des membres du Conseil de sécurité entendaient adopter des sanctions, mais ne pouvaient pas le faire en raison d'un veto d'un à deux membres permanents¹⁶⁶. Ces situations se sont régulièrement produites dans la pratique, par exemple lors de l'annexion de la Crimée par la Russie ou lors de la crise syrienne ou encore récemment avec l'agression de l'Ukraine par la Russie. La proposition repose sur l'idée selon laquelle le rejet officiel d'un projet de résolution au sein du Conseil de sécurité « *can be a strong*

¹⁶² J.-M. Thouvenin, « Articulating UN Sanctions with Unilateral restrictive measures », *op. cit.*, p. 153-155.

¹⁶³ M. Forteau, *Droit de la sécurité collective et droit de la responsabilité internationale*, *op. cit.*, p. 68 et s.

¹⁶⁴ R. Le Boëuf, « Le rapport des États émergents au recours à la force », in L. Delabie, M. Boumghar, R. Hernu, *La place des pays émergents en droit international*, Paris, Pedone, 2017, p. 166-168; M. W. Mutua, « Savages, Victims, and Saviors: The Metaphor of Human Rights », *Harv. Int'l L.J.*, vol. 42, 2001, p. 209-219

¹⁶⁵ Intervention du représentant de l'Inde, lors de la 15^e séance de la Sixième Commission de l'Assemblée générale, tenue le 24 octobre 2000, A/C.6/55/SR.15, p. 5, § 29.

¹⁶⁶ J.-M. Thouvenin, « Articulating UN Sanctions with Unilateral restrictive measures », *op. cit.*, p. 162.

element in support of the claim of the state or a coalition of states adopting unilateral restrictive measures that their acts are legitimate countermeasures »¹⁶⁷. Cependant, pour ne pas empiéter sur les compétences du Conseil de sécurité, l'action des États ne devrait intervenir qu'après que le projet de résolution ait été soumis et rejeté du fait de l'opposition d'un veto et non l'inverse¹⁶⁸. Cela pourrait en conséquence rendre clairement licites ces mesures de réaction et permettrait de dépasser les incertitudes et les zones d'ombre qui y sont liées.

Par ailleurs, la seconde option consisterait à recourir à l'Assemblée générale dans l'hypothèse où le Conseil serait également empêché de décider du fait d'un veto. Cela n'est pas sans rappeler la résolution 377 (V) dont la conformité à la Charte est souvent discutée¹⁶⁹. Cependant, l'idée reposerait sur une sollicitation de l'AGNU par le Conseil dans le cadre d'une procédure d'urgence étant donné que le veto n'est pas requis pour les questions de procédure comme celles-ci. Comme cela a été précédemment énoncé, le Conseil a, en adoptant la résolution 2623 (2022), demandé à l'AGNU en février 2022 de se prononcer sur l'agression de l'Ukraine par la Russie¹⁷⁰. Un autre exemple de cette pratique est celui de la résolution 500 (1982) par laquelle le Conseil bloqué par un veto américain demandait à l'AGNU de se réunir en urgence dans le cadre du conflit israélo-palestinien¹⁷¹. Sur cette base, l'Assemblée générale adopta la résolution ES-9/1¹⁷² à travers laquelle elle recommanda aux États de « s'abstenir de fournir à Israël des armes et du matériel connexe et suspendre toute assistance militaire qu'Israël reçoit d'eux; s'abstenir d'acquérir des armes ou du matériel militaire auprès d'Israël; suspendre l'assistance et la coopération économiques, financières et technologiques à Israël; rompre les relations diplomatiques, commerciales et culturelles avec Israël [...] afin de l'isoler totalement dans tous les domaines »¹⁷³. Les mesures unilatérales adoptées sur cette base avaient donc un fondement juridique incontestable.

En fondant le recours aux mesures réactives dans l'intérêt collectif sur cette base, il existerait un fondement juridique solide aux mesures unilatérales et autonomes en droit international. Cela réduirait le risque d'arbitraire et d'abus dans l'adoption de ces mesures. Ces propositions, susceptibles d'être soumises à la critique, ont au moins le

¹⁶⁷ *Idem*.

¹⁶⁸ Voy. La Russie, la Biélorussie et l'Inde ont proposé une résolution afin de condamner l'intervention de l'OTAN au Kosovo (S/1999/328). Cette proposition a été rejetée (Doc. S/PV. 3989, 26 mars 1999).

¹⁶⁹ M. Forteau, A. Miron, A. Pellet, *op. cit.*, p. 1100, 1382-1383; T. Garcia, « Recours à la force et droit international », *Perspectives internationales et européennes*, 2005, p. 14.

¹⁷⁰ Résolution 2623, adoptée le 27 février 2022, S/RES/2623 (2022).

¹⁷¹ Résolution 500, adoptée le 28 janvier 1982, S/RES/500 (1982).

¹⁷² AGNU, Résolution ES-9/1, « la situation dans les territoires arabes occupés », adoptée le 5 février 1982, A/RES/ES-9/1.

¹⁷³ *Ibidem*, paras. 12-13.

mérite de tenter de répondre à la problématique actuelle des sanctions unilatérales et autonomes régulièrement adoptées, mais non encadrées juridiquement. Également, elles permettent de ne pas rester inactif face à l'absence d'une décision du Conseil de sécurité et d'assurer un minimum d'ordre face aux troubles que provoquent les sanctions unilatérales et autonomes.

Conclusion

Au terme de cette analyse, deux conséquences peuvent être tirées. Elles sont relatives à l'encadrement des sanctions et à leur portée.

Premièrement, il apparaît clairement que le recours aux sanctions n'est nullement interdit. Au contraire, il est encadré selon un mode alternatif organisé entre un système centralisé et un système décentralisé. En effet, les pouvoirs exceptionnels accordés au Conseil de sécurité dans le cadre de la sécurité collective n'excluent pas le recours à la sanction unilatérale, à la justice privée¹⁷⁴. Sous réserve des règles issues des actes constitutifs, les mesures collectives adoptées au sein des organisations internationales contre leurs membres ne sont pas non plus exclusives du droit dont dispose chaque État d'adopter des mesures unilatérales¹⁷⁵. Le système des sanctions centralisées n'est donc pas incontournable et est même organisé pour permettre dans certaines conditions le recours à la sanction décentralisée. Il en découle que, « quels que soient les buts poursuivis par le sujet qui entreprend de se faire justice à lui-même – faire pression pour obtenir la cessation d'un comportement illicite ou une réparation – sa faculté de réaction ne peut être conditionnée par l'intervention d'un tiers »¹⁷⁶. Le système de sanction est donc à la frontière de deux champs d'études que sont le droit de la responsabilité internationale et celui de la sécurité collective qui se superposent sans pour autant se confondre¹⁷⁷. En ce sens, certaines mesures auront pour objet de répondre à un fait illicite, d'autres auront pour objet de réagir par exemple à une menace contre la paix sans que soit tout de même constaté un fait illicite. À ce titre, plutôt que de laisser ouverte la question, la CDI aurait pu à juste titre organiser le système de recours aux « contre-mesures » dans l'intérêt collectif. En effet, à l'instar de la proposition de la présente étude, la CDI pouvait clairement admettre ce type de « contre-mesure » en les conditionnant strictement par leur caractère impérativement subsidiaire aux pouvoirs du Conseil de sécurité; cela les aurait rendues plus acceptables¹⁷⁸.

¹⁷⁴ P. Jacob, *op. cit.*, p. 74.

¹⁷⁵ Art. 52 du projet d'article sur la responsabilité des organisations internationales; D. Alland, *Justice privée et ordre juridique international*, *op. cit.*, p. 431-432.

¹⁷⁶ D. Alland, *Justice privée et ordre juridique international*, *op. cit.*, p. 429-430.

¹⁷⁷ M. Forteau, *Droit de la sécurité collective et droit de la responsabilité internationale*, *op. cit.*, p. 50 et s.

¹⁷⁸ L.-A. Sicilianos, « Countermeasures in Response to Grave Violations of Obligations Owed to the International Community », *op. cit.*, p. 1148.

Secondement, la pratique permet de constater l'efficacité relative de nombreuses sanctions internationales. L'objectif des sanctions est de « répond[re] à un trouble de l'ordre international, mais elles lui répondent par un autre trouble »¹⁷⁹. Elles peuvent alors provoquer une escalade vers la violence armée, un contournement efficace des sanctions; ou alors de nombreuses violations des droits de l'homme du fait d'un ciblage mal adapté¹⁸⁰. Sur ce dernier point, l'AGNU a rappelé plusieurs fois l'importance du respect des droits de l'homme et des droits des États ciblés lors de l'adoption et l'application des mesures de sanctions¹⁸¹. Eu égard à ces risques de violation, l'on peut conclure que si le mécanisme de responsabilité peut conduire à adopter des sanctions, le même mécanisme de responsabilité devrait pouvoir être activé continuellement pour engager la responsabilité des auteurs et des exécutants de ces sanctions¹⁸².

¹⁷⁹ S. Sur, *op. cit.*, p. 127.

¹⁸⁰ *Idem.*

¹⁸¹ AGNU, Résolution ES-9/1, « la situation dans les territoires arabes occupés », adoptée le 5 février 1982, A/RES/ES-9/1.

¹⁸² S. A., *Affaire concernant l'accord relatif aux services aériens du 27 mars 1946 entre les États-Unis d'Amérique et la France*, RSA, vol. XVIII, 1979, p. 483, paras. 81 – 85; CDI, « Article 49 – Objet et limites des contre-mesures », *commentaires, op. cit.*, p. 355, par. 3.