



HAL
open science

LES SANCTIONS ECONOMIQUES ET LES DROITS DE L'HOMME

Meryem Mehrez

► **To cite this version:**

Meryem Mehrez. LES SANCTIONS ECONOMIQUES ET LES DROITS DE L'HOMME. Droit.
Université Cadi Ayyad Marrakech (Maroc), 2006. Français. NNT: . tel-03412237

HAL Id: tel-03412237

<https://hal.science/tel-03412237v1>

Submitted on 2 Nov 2021

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.



Thèse pour le Doctorat en Droit Public

Présentée et soutenue publiquement par : ***Meryem MEHREZ***

Le 02 mars 2006

**LES SANCTIONS ECONOMIQUES ET
LES DROITS DE L'HOMME**

Jury

Directeur de thèse :

Fatiha SAHLI, Professeur à l'Université Cadi AYYAD, Marrakech

Membres du jury :

Rainer HOFMANN, Professeur directeur du Centre Wilhem-Merton pour le Droit
International Université de Francfort

Mohamed BEDHRI, Professeur à l'Université Mohamed premier, Oujda

Abdelmalek ELOUAZZANI, Professeur à Université Cadi AYYAD, Marrakech

Boubker ESSADKI, Professeur à Université Cadi AYYAD, Marrakech

Remerciements

Cette thèse a été réalisée sous la direction du professeur Fatiha SAHLI à qui je veux exprimer, par la présente, ma profonde gratitude et ma sincère reconnaissance. Depuis des années, elle a guidé de près mes travaux avec rigueur et patience. Ses conseils judicieux, critiques constructifs et discussions fructueuses ont été pour moi d'un intérêt précieux. Ses qualités humaines et scientifiques ont enrichi ma formation et m'ont permis de mener à bien ce travail.

Ma respectueuse reconnaissance va à monsieur le professeur Rainer HOFMANN qui a bien voulu suivre de près ce travail. Ses remarques et ses conseils ont été d'un grand appui pour moi. Je suis particulièrement touchée par sa participation à l'évaluation de cette thèse. Qu'il trouve ici l'expression de mes remerciements les plus sincères.

Je remercie chaleureusement monsieur le professeur Mohamed BEDHRI de la faculté de Droit d'Oujda. Je suis honorée que ce travail soit évalué par ses soins. Qu'il trouve ici l'expression de ma sincère reconnaissance et de mon grand respect.

Je tiens à exprimer ma profonde gratitude et mes vifs remerciements à monsieur le professeur Abdelmalek EL OUAZZANI. Je suis particulièrement sensible à l'honneur qu'il me fait en acceptant de lire mon travail et de faire partie du jury. Qu'il trouve ici l'expression de ma sincère reconnaissance.

Mes remerciements les plus sincères vont au professeur Boubker ESSADKI de la faculté de médecine de Marrakech. Je tiens à lui exprimer ma gratitude pour avoir accepté, malgré ses occupations, de lire et de juger ce travail.

Je remercie également monsieur Mohamed MESKINI pour l'importance et l'intérêt qu'il a donné à cette thèse. Qu'il trouve ici l'expression de mon grand respect.

Je ne saurais exprimer en quelques mots tout ce dont je suis redevable à mon mari Abdelkebir et mes enfants, Anas, Salma et Rhita. Ils n'ont ménagé aucun effort pour me permettre de réaliser ce travail.

Je remercie vivement toute ma famille et tous mes amis qui m'ont constamment soutenue. Leurs encouragements et soutien moral m'ont aidée à persévérer.

Sommaire

Introduction	5
Partie I : Les sanctions économiques : instrument de la sécurité collective	16
Chapitre premier : la compétence du Conseil de Sécurité en matière de sanctions économique	19
Chapitre deuxième : L'exercice du pouvoir de sanction par le Conseil de Sécurité	104
Conclusion de la Partie I	231
Partie II : La légalité des sanctions globales défiée par les droits de l'homme	235
Chapitre Premier : Les effets des sanctions sur les droits de l'homme	235
Chapitre deuxième : le cadre juridique et politique des sanctions	315
Conclusion de la Partie II	377
Conclusion générale	399
Bibliographie	305

Résumé

Bien que le discours international prône l'institutionnalisation des relations internationales, la pratique internationale montre que les Etats cherchent toujours à se faire ou à faire justice à travers l'économie. Les sanctions économiques continuent de souligner à la fois la place de l'économie dans la définition de la puissance, mais aussi le besoin de sanctionner des politiques désapprouvées. Agissant au nom de la communauté internationale, le Conseil de sécurité est le seul acteur international ayant le pouvoir de recourir de manière quasi optimale à la contrainte économique. La multiplicité des campagnes onusiennes, depuis la fin de la guerre froide, a eu le mérite de relancer le débat, ancien, sur les limites non seulement économiques, mais surtout juridiques qui s'imposent à ces mesures. Les sanctions économiques onusiennes, notamment celles imposées à l'Irak pendant plus de douze ans, ont suscité beaucoup de controverses relatives à l'impact dommageable que les sanctions peuvent avoir sur les catégories les plus vulnérables de la population et sur l'un des principaux fondements du droit international à savoir les droits de l'Homme. Certes, la compétence coercitive du Conseil de sécurité est largement étendue, mais elle n'est pas pour autant illimitée. Elle reste soumise non seulement à la charte qui fonde et encadre l'action du Conseil, mais aussi au cadre juridique des contre-mesures en général.

Mots clé :

Sanctions économiques, contre-mesures, embargo, instruments des relations internationales, conseil de sécurité, sécurité collective, légalité, non recours à la force, non intervention, droits de l'Homme, paix et sécurité internationales, Irak, pétrole contre nourriture.

Abstract

Although the international discourse advocates the institutionalization of international relations, international practice shows that States always seek to obtain or do justice through the economy. Economic sanctions continue to underscore both the place of economics in defining power but also the need to sanction frowned upon policies. Acting on behalf of the international community, the Security Council is the only international actor with the power to make almost optimal use of economic constraint. The multiplicity of UN campaigns since the end of the Cold War has had the merit of relaunching the old debate on the not only economic but above all legal limits imposed on these measures. UN economic sanctions, especially those imposed on Iraq for more than twelve years, have sparked much controversy over the damaging impact that sanctions can have on the most vulnerable categories of the population and one of the main foundations of international law, namely human rights. Although the coercive competence of the Security Council is broad, it is not unlimited. It remains subject not only to the charter which founds and frames the action of the Council, but also to the legal framework for countermeasures in general.

Keywords:

Economic sanctions, countermeasures, embargo, instruments of international relations, Security Council, collective security, legality, non-use of force, non-intervention, human rights, international peace and security, Iraq, oil for food.

Introduction

Les Etats ont de tout temps recouru aux instruments de nature économique dans la conduite de leurs politiques étrangères. Ainsi, et pour ne remonter que deux siècles en arrière, la France et la Grande Bretagne avaient chacune prétendu interdire le commerce avec leurs adversaires. En 1806, les Britanniques déclarèrent en état de blocus tous les ports, toutes les côtes, toutes les rivières depuis l'Elbe jusqu'à Brest. Quelques mois plus tard, la France répondit par les décrets impériaux de Berlin et de Milan qui interdisaient le commerce avec les îles britanniques et organisaient un blocus à leur encontre¹.

De nos jours encore, au moment où le discours international prône l'institutionnalisation des relations internationales, la pratique montre que les Etats cherchent toujours à se faire ou à faire justice à travers l'économie. Les sanctions économiques continuent de souligner à la fois la place de l'économie dans la définition de la puissance, mais aussi le besoin de sanctionner des politiques désapprouvées. Cette réalité a donné lieu à une panoplie de qualifications que les Etats utilisent indifféremment semant ainsi la confusion autour de leurs sens : rétorsions, représailles, contre-mesures ou sanctions. Il est dès lors primordial de clarifier les nuances entre ces termes pour pouvoir situer les sanctions économiques que le travail se propose d'étudier.

La rétorsion est l'ensemble des actes de contrainte qui ne comportent pas l'usage de la force armée et sont licites au regard du droit international mais, sont inamicaux ou discourtois et répondent à des actes de la même nature. Les représailles, par contre, peuvent être armées ou non. Les premières sont proscrites depuis l'interdiction du recours à la force. Les secondes se traduisent par des actes qui sont en principe illicites mais qui se trouvent justifiés par l'acte préalable qui les cause. C'est ce qui ressort de la définition qu'en a donné l'Institut de droit International en 1934 : "Les représailles sont des mesures de contrainte, dérogoires aux règles ordinaires du droit des gens, prises par un Etat à la suite d'actes illicites commis à son préjudice par un autre Etat et ayant pour but d'imposer à celui-ci au moyen d'un dommage le respect du droit"²

Cette définition rejoint celle des contre-mesures qui désignent, selon le projet d'articles de la Commission de Droit International (CDI), relatif à la responsabilité des

1 Voir Gidel G "Episodes de la carrière de Henry Wheaton ", R.G.D.I.P, 1938 pp140-160; cité par: Lemeilleur Loïc, in: "Le pouvoir de sanction du conseil de sécurité" Thèse pour le Doctorat en Droit Public, Université PIERRE MENDES, France 1997, p 11.

2 L'Annuaire de l'Institut de Droit International 1934, p708.

Etats, l'ensemble des mesures en soient illicites par lesquelles un Etat riposte à une mesure prise par un Etat et dont il conteste le bien-fondé.³

Le mot sanction par contre paraît comme englobant toutes les formules précédentes. On relève cependant une tendance à réserver, dans le droit international contemporain, le mot "sanction" aux mesures décidées par une organisation internationale à la suite de la violation d'une obligation et notamment pour « les mesures que l'ONU est autorisée à adopter, dans le cadre du système prévu par la charte en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale. »⁴

Cependant, le terme "sanction" n'existe ni dans le pacte de la Société des Nations (SDN) qui prévoyait de telles mesures dans son article 16, ni dans la Charte de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Les deux textes parlent de *mesures* et à aucun moment de *sanction* puisque ce dernier terme a une connotation répressive qui accompagne un contexte judiciaire, pénal ou disciplinaire, ce qui n'est pas le cas en droit international. Si ce terme est utilisé pour désigner les mesures décidées par l'organisation internationale, c'est parce qu'il reflète l'image de coercition contenue dans ces mesures.

Toutefois, dans le cadre juridique international, l'idée de sanction suscite des problèmes très délicats. La sanction est un élément essentiel de tout système juridique. Obtenir le respect de la norme est une nécessité pour tout ordre social du fait de l'existence d'intérêt collectif à protéger contre les atteintes et les abus commis au nom d'intérêts particuliers. La première fonction du droit est de définir les comportements anti-sociaux et de prévenir leur survenance. Lorsque les règles fondamentales ont été transgressées, la mission du droit se dédouble. Il s'agit à la fois de mettre un terme à l'acte illicite ; mais aussi d'éviter la répétition de telles violations par d'autres entités du corps social. Sanctionner constitue alors l'un des moyens de responsabilisation des sujets de l'ordre juridique. La sanction est toutefois perçue de manière différente selon la conception même du système juridique.

Ainsi, dans sa théorie du droit pur, Kelsen considère que la sanction est un élément constitutif de la norme juridique. La notion de droit serait donc indissociable de celle de sanction. Parmi ses partisans, Léon Duguit estime qu'une règle ne devient juridique qu'à compter "du moment où la masse des esprits a le sentiment que le respect de cette règle est si essentiel au maintien de la solidarité sociale qu'elle en réclame la sanction organisée"⁵. A

3 L'article 30 du projet d'articles de la Commission de Droit international sur la responsabilité des Etats.

4 An CDI 1979 Vol II, 2 partie, p134.

⁵ Duguit Léon : « Traité de droit constitutionnel », Tome 1, 3^o édition Paris 1927-1930, p.119.

l'inverse, d'autres juristes affirment l'autonomie des deux notions de droit et de sanction. Georges Scelle précise ainsi que : "l'existence de la règle de droit objective ou positive est indépendante de la sanction"⁶ et considère que seul le contenu de la norme peut assurer son respect. D'autres partisans de la théorie institutionnaliste établissent la synthèse entre les deux écoles doctrinales et considèrent la sanction comme une garantie qui entoure la règle de droit. "Incontestablement, l'efficacité du droit est liée à l'existence d'une sanction"⁷.

Loin d'être tranchée, cette controverse restera vive du moment qu'elle interpelle les convictions philosophiques personnelles du juriste. Ainsi, bien qu'on soit fasciné par la vision idéaliste du professeur Georges Scelle, on ne peut nier qu'elle suppose une condition irréaliste. Pour que la norme puisse s'imposer juste par son contenu, ce dernier requiert l'adhésion universelle. Or, il existe toujours une minorité qui n'accepte pas la loi. Lorsque la loi est violée par un membre de cette minorité, elle doit être appuyée par des sanctions afin de survivre aux violations au lieu de se dissoudre dans l'anarchie. La sanction est ce *plus* qui marque le transfert d'une règle du cadre des mœurs à celui du droit.

Toutefois, dans l'ordre juridique international, la place de la sanction est plus difficile à délimiter puisque son but " n'est pas de punir, mais de *faire cesser le trouble à l'ordre* que provoque la prolongation de la situation"⁸. La spécificité du droit international réside dans le fait qu'il régit les relations entre des Etats "simplement juxtaposés sans être soumis à un pouvoir qui leur soit supérieur"⁹. Avec la création de l'ONU, les Etats ont certes conféré une grande liberté d'action au Conseil de sécurité, mais cette évolution n'a pas eu d'effet sur le fondement classique du droit international qu'est la souveraineté. En vertu de ce principe, si les « (...) compétences que l'Etat tient du droit international (...) ne sont pas illimitées (...) aucune autre n'en détient qui soient supérieures ».¹⁰ Ainsi, lors de leurs commentaires sur le recours du Conseil aux sanctions économiques, les Etats ne cessent d'affirmer que ces mesures ne visent pas à punir¹¹. En effet, les Etats ne veulent pas reconnaître l'existence à leur encontre d'une responsabilité internationale de nature répressive.

⁶ Scelle Georges : « Précis du droit des gens, principes et systématiques » Paris, Sirey, Tome I 1932, p.22.

⁷ Ruzie David : « Organisations internationales et sanction internationale », Armand Colin, Collection U, série : « Relations et institutions internationales » 1971, p.5.

⁸ Combacou Jean : « Le pouvoir de sanction de l'ONU ; étude théorique de la coercition non militaire », Paris, Pedone 1974, p.18.

⁹ Reuter Paul : « Droit international public », paris, PUF, collection Thémis 7^o édition 1993, p.20.

¹⁰ Nguen Quoq Dinh, Dailler P et Pellet A : "Droit international public" Paris, LGDJ, 4^{ème} édition 1992 p 406.

¹¹ Voir par exemple l'intervention du représentant français au Conseil lors de l'adoption de la résolution 757(1992) (S/PV.3082 du 30 mai 1992) ; l'intervention des représentants du Royaume Uni et du Cap-Vert lors de l'adoption de la résolution 864(1993) (S/PV.3277 du 15 septembre 1993. Le représentant américain au Conseil de sécurité a qualifié les sanctions imposées à l'Irak de « lourde peine » et de « pénalité » (S/PV.2943 du 25septembre 1990, p.27) ; mais ce langage n'a pas résisté à la logique des relations internationales.

Le droit international n'est, certes, pas dépourvu d'un système de responsabilité puisque cette dernière est "l'épicentre d'un système juridique"¹². Cependant, l'engagement de la responsabilité internationale d'un Etat était longtemps limité à son aspect patrimonial. La mise en œuvre de la responsabilité d'un Etat ne pouvait être le fait que d'un autre Etat ; ce dernier ne pouvant prétendre qu'à la réparation du dommage subi¹³.

Ce n'est qu'en 1951 qu'apparut une tentative de remise en cause de l'unité du régime de la responsabilité internationale des Etats. Dans son arrêt relatif aux réserves à la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, la Cour Internationale de Justice esquisse une extension de la notion de l'intérêt à agir : "dans une telle convention, les Etats contractants n'ont pas d'intérêts propres ; ils ont seulement tous et chacun un intérêt commun, celui de préserver les fins supérieures qui sont les raisons d'être de la convention"¹⁴. Il a fallu attendre le milieu des années 70 pour voir remettre en cause la notion traditionnelle de responsabilité internationale.

La publication par la Commission du Droit International des Nations Unies de son projet de codification des crimes et délits internationaux a pu relancer le débat sur l'étendue et la nature de la responsabilité internationale. Dès son article premier, ce projet bouleverse le régime traditionnel. La source de la responsabilité internationale, qui était fondée sur le dommage, devient le manquement à une règle de droit puisque « tout fait internationalement illicite d'un Etat engage sa responsabilité internationale ». Cependant, même si la notion de responsabilité internationale est plus large et n'est plus fondée sur le dommage, le droit international contemporain ne peut connaître de responsabilité pénale interétatique.

Le principe de la souveraineté des Etats s'oppose particulièrement à la présence de l'objectif de punition, tourné contre l'auteur de l'acte. Par conséquent, dans les relations internationales, la sanction est dirigée contre l'acte lui-même. Cette limitation à l'élément objectif permet d'ailleurs d'esquiver les obstacles inhérents à la responsabilité internationale de nature pénale tout en justifiant le caractère collectif de la réaction. Réaction collective à un acte perturbant les fondements de la société internationale, les sanctions internationales ne peuvent être appréhendées qu'en tant que catégorie d'instruments des relations internationales.

¹² Dupuy PM : « Le fait générateur de la responsabilité internationale des Etats », RCADI, Tome 188/1984, p21.

¹³ Dupuy PM parle de l'unité du rapport juridique entre l'auteur de l'acte et sa victime et l'unité de la fonction de la réparation : « Observations sur le "crime international de l'Etat » , RGDIP 1980, p.453.

¹⁴ CIJ : « Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide », Recueil 1951, p.23.

Etymologiquement, le terme sanction provient du nominatif latin "sanctio" issu du verbe "sancire" qui signifie rendre inviolable ou irrévocable. « *Sanction* paraît avoir signifié primitivement l'acte même d'établir une loi ou un traité, de lui conférer un caractère incontestable et obligatoire »¹⁵. Pour certains juristes, la sanction est un concept beaucoup plus large qui comprend des "sanctions positives"¹⁶ et négatives ou répressives. La sanction serait alors l'ensemble des avantages qui résultent de l'obéissance et des désavantages entraînés par la désobéissance¹⁷. Dans son dictionnaire du droit international, Jules Basdevant a défini le mot à travers trois acceptions :

« A- Confirmation, terme emprunté à la langue de droit constitutionnel pour désigner l'acte par lequel une autorité donne son approbation à un acte antérieur, à une mesure prise, lui conférant ainsi valeur juridique complète.

B- Mesures prises ou à prendre pour réagir à un manquement de droit.

C- terme employé dans un sens plus large pour désigner les réactions approbatives ou improbatives, pouvant contribuer à assurer le respect des règles de droit international »¹⁸.

En général, le mot sanction désigne en droit international public les « mesures de nature coercitive adoptées par une organisation internationale contre l'un de ses membres ou un Etat tiers »¹⁹.

Ce sont ces mesures adoptées par le conseil de Sécurité de l'ONU en vertu de l'article 41 qui nous intéressent, et que nous désignons par sanction car le terme est très répandu même s'il est contestable²⁰.

La sanction peut d'ailleurs être politique, économique ou même militaire. Les sanctions économiques ne sont donc que l'une des versions des sanctions internationales. Ces sanctions économiques ont d'ailleurs toujours existé dans les relations internationales mais leur importance n'a cessé de s'accroître pour deux principales raisons.

D'une part le développement des relations internationales de nature commerciale et financière et l'augmentation des échanges ont ouvert aux Etats et organisations

15 Lalande A : "Vocabulaire technique et critique de philosophie", Paris PUF, 8ème édition 1960, p 944. Cité in : "Le pouvoir de sanction du conseil de sécurité" par Lemeilleur Loïc ; p 14.

16 Baldwin David: « Economic Statecraft », Princeton University Press, 1985, p.42.

17 Williams John Fischer : « Convention d'assistance financière aux Etats victimes d'agressions », in : RCADI (1930/IV), pp 87-89.

18 Basdevant Jules, "Dictionnaire de la terminologie du droit international" Paris, Sirey, 1960, p 551-552.

19 Salmon Jean : "Dictionnaire du droit international public", Paris 2001, p 1017-1018.

20 Sur la critique de cette nomination voir : COMBACAU J et SUR S: droit international public, 4ème édition 1993, p644.

internationales la possibilité de recourir à cette technique de conduite des relations internationales. La dépendance est le prix à payer pour le développement à travers l'économie. En effet, la médaille du développement a son revers puisqu'en ouvrant son économie, un Etat crée également les conditions par lesquelles d'autres entités internationales seront susceptibles d'exercer une influence sur ses décisions.

D'autre part, la condamnation progressive jusqu'à l'interdiction du recours à la guerre devait ouvrir la voie à d'autres instruments parmi lesquels la pression économique a le plus de poids.

Ainsi, les sanctions économiques sont l'ensemble des mesures de nature économiques, adoptées par le Conseil de Sécurité en réaction à l'attitude préalable de l'Etat cible ; et qui par l'affaiblissement de l'économie de celui-ci visent à obtenir le maintien ou le rétablissement de la paix et la sécurité internationales. Ces mesures consistent en un ensemble de restrictions commerciales comme l'embargo, ou financières comme le gel des avoirs. Mais les mots embargo, boycott ou blocus sont fréquemment utilisés comme synonymes des sanctions économiques générales alors qu'ils ne sont que des versions ou des composantes de ces sanctions. D'ailleurs, les frontières entre ces différentes institutions sont particulièrement floues et imprécises d'autant plus qu'elles sont superposées et complémentaires²¹.

Les sanctions économiques consistent à entraver les flux internationaux qui peuvent être interrompues tant à leur entrée qu'à leur sortie du territoire. Dès lors, deux termes désignant deux mesures relatives au commerce international doivent être précisément définis : l'embargo et le boycott.

Qu'il soit total ou qu'il ne concerne que certains biens, l'embargo est présent dans toutes les campagnes de sanction du Conseil de sécurité. Originellement, ce terme était utilisé dans la terminologie des conflits armés et signifiait la "(...) saisie des navires étrangers pratiquée pour faire pression sur l'Etat dont ces navires portent pavillon"²². Dans le paragraphe 8 de la résolution 670(1990), le Conseil de sécurité a utilisé cette technique sans se référer explicitement à ce terme. Il a demandé "à tous les Etats de procéder à l'immobilisation de tous navires immatriculés en Irak qui pénètrent dans leurs ports et qui sont ou ont été utilisés en violation de la résolution 661(1990)".

Pourtant, l'embargo est désormais appelé à désigner une réalité fort différente. "L'embargo est l'interdiction frappant les exportations à destination d'un ou plusieurs

²¹ Lucchini Laurent : « Le boycottage », in « Les aspects du droit international économique : élaboration, contrôle et sanction » Colloque d'Orléans, A. Pedone 1972.

²² Dubouis Luis : « L'embargo dans la pratique contemporaine », AFDI 1967, p.99 ; voir aussi, Basdevant Jules : « Dictionnaire de la terminologie du droit international », Paris, Sirey.1960, p.249.

Etats"²³. De la conception originelle, seuls ont subsisté le caractère public et l'objectif de contrainte de la mesure, le concept moderne ayant une capacité coercitive plus importante.

Quant au boycott, il est parfois utilisé comme synonyme du boycottage²⁴, alors que certains juristes se réfèrent exclusivement au premier terme lui assignant des acceptions différentes. Ainsi, pour Charles Leben, "(...) le terme boycott...indique traditionnellement soit la suspension des seules importations, soit la suspension de toutes les relations commerciales avec un pays..."²⁵. Le professeur Brigitte Stern définit pour sa part le boycott comme : " la décision d'interdiction d'achat de tel ou tel produit provenant du ou des pays visé(s) par ladite mesure. C'est donc ici un refus d'importation"²⁶. Ainsi, le même terme se trouve utilisé pour désigner une politique générale et l'une des composantes de cette politique. Pourtant, une partie de la doctrine lui préfère le terme plus spécifique de boycottage.

Souhaitons le distinguer de l'embargo, Luis Dubouis considère le boycottage comme " une mesure de portée beaucoup plus générale dont l'embargo ne peut constituer qu'un élément : la prohibition de certaines exportations " ; mais il se demande si " une distinction encore plus affirmée ne doit pas être posée dans la mesure où, (...) les mesures que les auteurs citent comme relevant du boycottage sont en fait des interdictions frappant uniquement les importations"²⁷. Cette suggestion fut retenue notamment par Combacau Jean pour qui le boycottage est une mesure visant " à ne pas importer de produits provenant de l'Etat sanctionné (...)"²⁸.

Outre ces techniques commerciales, les sanctions économiques peuvent être financières. Il s'agit notamment du gel des avoirs et de la suspension de l'aide. Le gel des avoirs revient à priver l'Etat ciblé de l'accès à ses comptes ou autres actifs financiers déposés à l'étranger. Quant à la suspension de l'aide, elle consiste en la cessation ou la réduction des transferts de l'aide.

L'expression *sanctions économiques* recouvre donc différents instruments entraînant chacun des conséquences économiques spécifiques. La multiplicité de ces instruments permet d'opérer un tri et de choisir la mesure la plus conforme aux objectifs désirés.

²³ Dubouis Luis : « L'embargo dans la pratique contemporaine », op.cit, p.101.

²⁴ Labbé Marie Hélène : « L'arme économique dans les relations internationales », Paris, PUF collection Que sais-je ? 1994, p. 6.

²⁵ Leben Charles : « Les contre-mesures interétatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale », AFDI 1982, pp.13-14.

²⁶ Stern Brigitte : « Les sanctions en droit international économique » Etudes Internationales, N° 35, février 1990, p.43.

²⁷ Dubouis Luis : « L'embargo dans la pratique contemporaine », AFDI 1967, p.101.

²⁸ Combacau Jean : « Le pouvoir de sanction de l'ONU : étude théorique de la coercition non militaire. », Paris, Pedone 1974, p.272.

Cependant, quel que soit la mesure choisie, le degré de contrainte subi par le destinataire dépend du nombre des participants à la campagne de coercition. Agissant au nom de la communauté internationale, le Conseil de sécurité est le seul acteur international ayant le pouvoir de recourir de manière quasi optimale à la contrainte économique. Avant d'agir, l'organe restreint est, certes, appelé à prendre en considération la capacité coercitive des diverses composantes des sanctions économiques. Cependant, il devra surtout agir dans le cadre de la compétence de contrainte que lui reconnaît l'ordre juridique internationale. Cette compétence est d'ailleurs largement étendue, mais elle n'est pas illimitée.

Certes, le Conseil de sécurité a largement investi son pouvoir de coercition économique depuis la fin de la guerre froide. Entre août 1990 et juin 1993, on est passé d'une exploitation minimale du chapitre VII à une sorte de surchauffe du système de sécurité collective²⁹. La multiplicité des campagnes onusiennes a eu le mérite de relancer le débat, ancien, sur les limites non seulement économiques, mais surtout juridiques qui s'imposent à ces mesures.

Ainsi, les campagnes de sanctions économiques du Conseil de Sécurité ont suscité beaucoup de controverses relatives à l'impact dommageable que les sanctions peuvent avoir sur les catégories les plus vulnérables de la population. Les sanctions sont accusées de mettre en péril l'un des principaux fondements du droit international à savoir les droits de l'Homme. En effet, la plupart des campagnes onusiennes de sanction ont eu des effets néfastes sur les droits de l'Homme dans les pays concernés.

Admettons que ces sanctions sont un moyen de maintien et de rétablissement de la paix internationale, est ce que les droits de l'Homme doivent être le prix de cette paix ? D'ailleurs, cette première question en suscite une autre : est-ce que la paix est réalisable sans le respect et l'effectivité des droits de l'Homme ?

Avant de répondre à ces questions, il serait judicieux de rappeler que le préambule de la Charte des Nations Unies stipule que les peuples des Nations Unies sont résolus :

« - à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances.

- à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'Homme dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes ainsi que des nations grandes et petites. »

Dans une tentative de répondre à ces questions, il est nécessaire de bien situer juridiquement les sanctions économiques en tant qu'instrument de la sécurité collective (Partie I). Ce premier pas nous permettra de mettre cet instrument en

²⁹ Dupuy Pierre Marie : « Sécurité collective et organisation de la paix », RGDIP 1993/3, Tome 97, p.617.

rapport avec les droits de l'Homme et voir si ses effets sur l'effectivité des droits de l'Homme peuvent affecter son statut juridique et l'entacher d'illégalité (Partie II).

Partie I :

Les Sanctions économiques : instrument de la sécurité collective.

Depuis les conventions de La Haye de 1899 et 1907, le droit international tente de régir les interventions militaires en tant que moyen utilisé par les Etats dans la conduite de leur politique étrangère. La volonté de prévenir la survenance de conflits armés et de limiter le recours à la guerre s'est trouvée concrétisée, pour la première fois, dans le pacte de la Société Des Nations qui prévoyait la possibilité d'imposer des sanctions économiques collectives contre tout Etat qui recourt à la guerre.

Le premier paragraphe de l'article 16 du pacte considérait que « si un membre a recours à la guerre contrairement à ses engagements, il est de facto considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres et ceux-ci s'engagent à rompre avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de pacte et à faire cesser toutes communications financières commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, membre ou non de la société.»

Le système de la SDN reposait sur deux principes fondamentaux mais contradictoires ; d'un côté chaque Etat restait souverain pour l'interprétation des faits pouvant donner lieu à l'application de l'article 16. Mais, de l'autre, l'exécution des sanctions devait être centralisée entre les mains du Conseil. En fait, la rédaction de l'article 16 soulevait des problèmes d'application ; l'absence de gradation dans les sanctions et l'automatisme de leur mise en œuvre divisaient souvent les membres de l'organisation.

L'illustration de ces difficultés s'est manifestée par l'échec de la SDN face aux conflits Italo-Ethiopien (1935) et sino-japonais (1938). Après l'invasion de l'Ethiopie par l'Italie le 3 octobre 1935, la SDN n'est intervenue que pour proposer des mesures et jamais pour les imposer, laissant l'initiative de l'action aux Etats membres. Le professeur Charles Rousseau écrit à ce propos qu' « on peut à peine parler ici de décision collective mais tout au plus d'une pluralité d'acquiescements individuels des Etats membres à la constatation faite par le conseil »⁵⁹. Devant le fait accompli, la conquête totale de l'Ethiopie, les sanctions économiques furent abrogées sur proposition du comité de coordination. D'ailleurs, pour des raisons de politique et de stratégie internationales, les Etats membres n'appliquaient pas toujours ces sanctions avec la vigueur nécessaire.

⁵⁹ Charles Rousseau : Le conflit italo-ethiopien devant le droit international, Paris Pedone, 1938, p 120.

La rédaction de la charte des Nations Unies devait être une correction des insuffisances juridiques et techniques du système précédant. Ainsi, dans le cadre de ses responsabilités de maintien de la paix et de la sécurité internationales, le Conseil de Sécurité fut investi du pouvoir de déterminer et de décider les mesures qui ont désormais un caractère obligatoire pour les Etats membres.

Mais, le système onusien repose sur le consensus des grandes puissances qui sont les membres permanents du Conseil de sécurité ; c'est pourquoi il est tombé, très tôt, en désuétude avec la division internationale en deux blocs antagonistes. L'action du Conseil a été paralysée à plusieurs reprises par le veto - américain ou soviétique - qui est l'ange gardien des intérêts de son titulaire. L'article 41a donc été peu utilisé durant les années de guerre froide.

Deux situations ont suscité l'intervention de l'ONU à travers un embargo sur les produits pétroliers. Il s'agit de l'indépendance unilatérale de la Rhodésie du Sud⁶⁰ et de la politique d'apartheid adoptée par l'Afrique du Sud⁶¹. Mais pour des considérations économiques et politiques, les sanctions n'ont pas été appliquées avec la vigueur nécessaire, comme on va le voir par la suite.

Les régimes de sanction se sont multipliés depuis la fin de la guerre froide et la pratique du Conseil s'est diversifiée d'un régime à l'autre. En effet « on est passé d'une exploitation minimale héritée de la période post glaciaire d'entente réduite entre les grands, à une sorte de surchauffe du système de la sécurité collective.»⁶².

Afin de mieux comprendre cette évolution, il est primordial d'analyser le fondement juridique de la compétence du Conseil de Sécurité en matière de sanction économique(chapitre premier) avant d'aborder l'exercice qu'il en a fait (chapitre deuxième).

⁶⁰Voir la résolution du Conseil de Sécurité 232 du 16 décembre 1966, complétée par les résolutions 253(1968), 277(1970), 388 (1976) et 409 (1977). Ces sanctions ont été levées en 1979 après la naissance du Zimbabwe.

⁶¹ La résolution du Conseil de sécurité 418 du 4 novembre 1977.

⁶²Dupuy. P M: "Sécurité collective et organisation de la paix" RGDIP 1993/3, tome 97, p.617.

Premier Chapitre :

La compétence du Conseil de Sécurité en matière de sanctions économique.

La mission principale du Conseil de sécurité est de nature politique. La charte des Nations Unies lui confie la responsabilité principale dans le domaine du maintien et du rétablissement de la paix internationale. Le pouvoir de sanctionner économiquement est l'un des moyens dont il est doté pour s'acquitter de cette mission.

Cependant, le pouvoir de sanctions économiques est initialement reconnu aux Etats qui l'utilisent pour protéger leurs intérêts et mener leurs politiques étrangères. Mais, si dans le cadre interétatique, les sanctions économiques sont un outil de guerre, dans le cadre onusien, elles servent plutôt la paix.

Ainsi, le Conseil de Sécurité n'est pas le seul titulaire du pouvoir coercitif à l'échelon international. D'ailleurs, en dépit de la paralysie de cet organe pendant la guerre froide, la pratique des sanctions économiques a connu un développement important. L'Etat a en réalité refusé d'abandonner toute prérogative en matière de sanction même s'il a, en principe, délégué ce pouvoir au Conseil de Sécurité en vertu de son adhésion à l'Organisation (Section I). Plusieurs campagnes de pression économique ont été conduites depuis la création de l'ONU mais pas en son nom⁶³. On ne peut alors que se demander sur l'étendu réelle de la compétence coercitive du Conseil de Sécurité (Section II).

⁶³ DUPUY P M : "Observations sur la pratique récente des sanctions ", R.G.D.I.P.,1983/2, pp 506-512.

Section I :

Délégation par l'Etat de sa compétence coercitive.

En conférant au Conseil de Sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix, les Etats membres ont souverainement délégué leur compétence en matière de sécurité à l'organe restreint de l'Organisation. L'article 24 dans son premier paragraphe stipule que « afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'organisation, ses membres confèrent au conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité, le Conseil agit en leur non ».

Ainsi, les pouvoirs du Conseil de Sécurité en vertu du chapitre VII sont initialement des attributions de l'Etat. Ce dernier en a d'ailleurs conservé une bonne partie (§1). Même si le droit international contemporain ne postule pas l'exclusivité de la compétence en matière de sanction au profit du Conseil de Sécurité, le pouvoir de ce dernier reste plus étendu (§2).

I- La compétence de l'Etat en matière de coercition économique :

Les Etats ont de tout temps recouru aux contre-mesures économiques et la règle a toujours été que les comportements étatiques ne sont légaux que dans la mesure où aucune règle de l'ordre juridique international ne les interdit. Le recours à la contrainte économique ne peut pourtant pas être considéré comme totalement inoffensif et unanimement admis. D'une part, l'objectif visé est d'exercer une pression sur l'Etat cible afin de restreindre sa liberté d'agir. C'est donc une volonté d'intervenir dans les compétences qui relèvent de sa souveraineté ; ce qui constitue une première violation du droit international (A).

D'autre part, le recours à la contrainte économique postule une relation entre des privations économiques et la modification d'un comportement politique. Les dommages subis sont donc intentionnellement causés, ce qui peut apparaître comme l'expression d'un recours à la force (B).

A- La pression économique est-elle une intervention prohibée ?

Un Etat qui adopte des sanctions économiques exprime sans équivoque sa volonté d'obtenir des modifications substantielles de la politique de l'Etat cible. La contrainte économique peut donc être présentée comme portant atteinte à la souveraineté de l'Etat qui en est le destinataire. Or, faute d'un contenu univoque, la détermination de la portée et de la limite du principe de non intervention n'est pas sans difficultés (1). En plus, la pratique internationale participe aussi à l'ambiguïté de son contenu (2).

1- Les difficultés de la notion d'intervention prohibée :

Corollaire de la souveraineté étatique et de l'égalité souveraine des Etats, le principe de non-intervention dans les affaires intérieures et extérieures d'un Etat relève du droit international coutumier. Ce principe qui fait l'unanimité de la communauté internationale « ...n'est pas à proprement parler énoncé par la charte»⁶⁴. A la différence du § 4 de l'article 2 de la charte qui interdit expressément aux membres de l'organisation de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, le § 7 du même article s'adresse aux Nations Unies en précisant que le principe de non intervention « ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII ». Ce paragraphe reflète certes le consensus des fondateurs de l'organisation sur le principe de non intervention au point de l'imposer à l'ONU, mais il ne porte aucun élément susceptible de définir le contenu de ce principe.

Au milieu des années 60, sous l'influence des Etats décolonisés qui cherchaient à protéger leur souveraineté reconquise, une série de textes internationaux furent adoptés⁶⁵ dans le but de préciser le contenu de la notion d'intervention prohibée. De nombreux textes ont d'ailleurs tenté de délimiter la pression économique en vertu de ce principe.

Deux principaux textes sont à retenir : la résolution de l'Assemblée Générale 2625(XXV) du 24 octobre 1970, et l'article 19 de la charte de l'Organisation des Etats américains (OEA). Ces deux textes n'ont pas condamné toute pression économique en tant

64 Cour Internationale de Justice ; "Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci. Fond" C.I.J. Recueil 1986, p 106.

65 A/ Résolution 2131(XX) du 21 décembre 1965, art 2 ; A/ résolution 3218(XXIX) du 12 décembre 1974, art 1, 32.

qu'intervention prohibée, ils ont plutôt énoncé les éléments constitutifs de l'intervention illicite. Il s'agit de la contrainte (a) et de l'atteinte aux droits souverains de l'Etat (b).

a- La contrainte premier élément de l'intervention interdite :

La résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée Générale énonce que :

« Aucun Etat ne peut appliquer ni encourager l'usage de mesures économiques, politiques ou de toute autre nature pour *contraindre* un Etat à subordonner l'exercice de ses droits souverains ou pour obtenir de lui des avantages de quelque ordre que ce soit »⁶⁶.

Dans le même sens, l'article 19 de charte de l'O E A dispose que :

« Aucun Etat ne peut appliquer ou prendre des mesures *coercitives* de caractère économique et politique pour forcer la volonté souveraine d'un autre Etat et obtenir de lui des avantages de nature quelconque ».

D'après ces deux dispositions, les mesures de pression économique ne relèvent pas intrinsèquement de l'intervention illicite. Autrement dit ; la nature économique de la mesure ne permet pas, à elle seule, de la qualifier d'intervention ; c'est le but qu'elle vise qui est décisif⁶⁷. Le but de la mesure illicite est de « contraindre un Etat... », ou « Forcer la volonté souveraine d'un autre Etat ». La contrainte est donc le premier élément constitutif de l'intervention prohibée.

Dans l'affaire des activités militaires et paramilitaires, la Cour internationale de justice qualifie l'élément de contrainte de « constitutif de l'intervention et formant son essence même »⁶⁸. En outre, plusieurs autres textes de l'Assemblée Générale interdisent : les mesures dirigées contre un Etat « pour contraindre l'exercice de ses droit souverains »⁶⁹, et « toute forme de contrainte militaire, politique, économique ou autres. »⁷⁰ La doctrine pour sa part considère -dans sa majorité⁷¹- que l'élément de contrainte est inhérent à la notion d'intervention interdite.

⁶⁶ Résolution de l'Assemblée Générale 2625 (XXV), 3° principe, 2° al. Cette résolution adoptée le 24 octobre 1970 a repris l'essentiel de la résolution AG 2131 (XX) du 21 décembre 1965.

⁶⁷ Eric David : « Portée et limite du principe de non intervention », RBDI 1990/2, p.351.

⁶⁸ Arrêt du 27 juin 1986, Recueil 1986, p. 108, § 205.

⁶⁹ Article 32 de la charte des droits et devoirs économiques des Etats : Res AG 3281(XXIX) du 12 décembre 1974.

⁷⁰ Déclaration sur la souveraineté permanente sur les ressources naturelles : Res AG 3171(XXVIII) du 17 décembre 1974.

⁷¹ Eric David fait exception dans son article précité en considérant que la contrainte n'est pas un élément capital dans la délimitation de l'intervention interdite. Op. cit pp. 352-353.

Cependant, la détermination de l'intervention interdite n'est pas pour autant aisée. La contrainte n'est pas clairement définie par le droit international. Il faut donc tenter de la définir par déduction.

La contrainte n'est certainement pas limitée à l'hypothèse de la contrainte armée. Tous les textes précités recouvrent des mesures militaires mais aussi économiques ou même politiques et diplomatiques. De surcroît, le §7 de l'article 2 interdit aux Nations Unies d'intervenir dans les affaires intérieures de ses membres sauf dans le cadre du chapitre VII. Or, ce dernier ne limite pas l'action coercitive aux mesures armées mais y inclut les mesures économiques et même diplomatiques. Les mesures coercitives du chapitre VII sont les mesures à travers lesquels le Conseil de sécurité *exige* un comportement précis de la part des membres de l'Organisation en vertu de ses responsabilités en matière de paix et de sécurité internationales. La définition de la contrainte peut également se déduire des limites des compétences de l'Assemblée Générale.

L'article 11 §2 de la charte des Nations unies précise que l'Assemblée générale peut « discuter » toute question et « faire des recommandations », mais elle ne peut entreprendre aucune « action ». La CIJ a d'ailleurs précisé que cette « action » équivaut aux mesures coercitives qui sont l'apanage du Conseil de Sécurité⁷². Autrement dit, l'Assemblée a le pouvoir de discuter, de recommander, mais elle n'a pas celui d'exiger quoi que ce soit. C'est l'exigence à travers une formulation impérative qui définit donc la contrainte. Cependant, les mesures de contrainte ne sont assimilées à une intervention prohibée que si elles portent atteinte aux droits souverains de l'Etat.

b- L'atteinte aux droits souverains :

Le deuxième élément de l'intervention illicite est l'intention de porter atteinte aux droits souverains. Il découle de la lecture des textes de référence que l'établissement juridique d'une ingérence suppose que la mesure de contrainte porte atteinte aux droits souverains de l'Etat concerné.

Ainsi, la résolution 2625 interdit les mesures de contrainte visant à obliger un Etat à « subordonner l'exercice de ses droits souverains ». De même, l'article 19 de l'OEA prohibe les mesures coercitives destinées à « forcer la volonté souveraine d'un autre Etat ». Les droits souverains d'un Etat sont l'ensemble des droits que l'Etat est fondée à exercer sur les

⁷² Avis de la C I J « Certaines dépenses des Nations Unies », Recueil 1962, p.163.

espaces et les biens soumis à sa juridiction, soit en vertu de règles internationales attributives, soit en vertu de règles prohibitives⁷³. Porter atteinte aux droits souverains d'un Etat ou forcer sa volonté souveraine revient ainsi à intervenir dans un domaine où l'Etat a conservé ses compétences nationales. La résolution 2625 indique en effet que les mesures interdites sont celles qui concernent « les affaires relevant de la compétence nationale d'un Etat »⁷⁴. D'ailleurs, l'article 2 §7 précise clairement le domaine de l'intervention illicite et interdit aux Nations Unies d'intervenir « dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat ». Toute mesure de contrainte exercée dans le domaine réservé d'un Etat constitue donc une intervention illicite. Mais, comment est défini le domaine réservé ?

Le principal critère permettant de définir le domaine réservé est l'existence d'un engagement international. Dans son arrêt de 1986, la CIJ a défini clairement le domaine réservé en énonçant que « les orientations politiques internes d'un Etat relèvent de la compétence exclusive de celui-ci, pour autant, bien entendu, qu'elles ne violent aucune obligation de droit international »⁷⁵. La même position est reprise par l'article 1 de la résolution adoptée par l'Institut de Droit International en 1954. Cet article définit le domaine réservé comme « celui des activités étatiques où la compétence de l'Etat n'est pas liée par le droit international » et précise que l'étendue de ce domaine dépend du droit international et varie suivant son développement ».

Il découle de cette définition du domaine réservé que les mesures de contrainte visant à obliger un Etat à respecter ses engagements internationaux ne constituent pas une intervention illicite dans la mesure où elles respectent le cadre juridique des contre-mesures. Cette conclusion soulève par ailleurs d'autres questions : à qui incombe le devoir ou le droit d'obliger un Etat à respecter ses engagements ? Quel est le fondement de la réaction d'un tiers à une violation du droit international ?⁷⁶ Ces questions sont d'autant plus importantes que la dénonciation de l'intervention comporte souvent une part de subjectivité inhérente au principe même.

⁷³ Eric David « Portée et limite du principe de non intervention », RBDI. 1990/2, p.354.

⁷⁴ Résolution AG 2625(XXV), c) du préambule.

⁷⁵ CIJ, Recueil 1986, § 258.

⁷⁶ Pour plus de développement sur ces questions voir Dupuy P.M : « Observations sur la pratique récente des sanctions » R.G.D.I.P., 1983/2.

2-La notion d'intervention dans la pratique internationale :

L'utilité d'un texte juridique est conditionnée par la précision de son contenu. Sa fonction préventive et son éventuel rôle répressif ne peuvent s'appliquer qu'à des comportements préalablement définis. Or, en pratique, le principe de non intervention bascule entre deux conceptions extrêmes. Au moment où les Etats manipulent le principe de non intervention de manière très subjective (a), la Cour International de Justice a préféré adopter une position très formaliste réduisant ainsi la portée du principe (b).

a- La subjectivité de la notion d'intervention :

Dans sa résolution 36/103, l'Assemblée générale a désigné avec précision les types d'actions armées constituant des violations du principe de non-intervention. L'occupation militaire, l'aide apportée à des mercenaires, le renforcement des blocs militaires existants, la pratique du terrorisme d'Etat et l'assistance à des groupes révolutionnaires sont expressément désignés comme des actes constitutifs d'une intervention illicite⁷⁷. Quant à la contrainte économique, la résolution énumère les mesures économiques susceptibles de constituer une intervention interdite⁷⁸ mais ne les interdit pas de manière absolue. La licéité de ces mesures reste conditionnée par les motivations qui animent leur auteur.

En vertu de l'article 2, II, k) de la résolution 36/103 ; l'Etat est tenu dans la conduite de ses relations internationales « de s'abstenir de toute mesure qui *constituerait* une intervention ou une ingérence dans les affaires intérieures ou extérieures d'un Etat et empêcherait en conséquence ce dernier de déterminer librement le cours de son développement politique, économique et social ». Cette disposition remet en relief l'élément intentionnel déjà sous-entendu dans les résolutions précédentes de l'Assemblée Générale. Or, l'élément intentionnel ou le « critère de la bonne foi »⁷⁹ trahit la dimension subjective de la notion d'intervention.

Atteinte à la souveraineté de l'Etat cible, l'intervention prohibée dépendra essentiellement de la conception que celui-ci se fait de sa liberté de choix et donc de sa souveraineté. D'ailleurs, dans la pratique les Etats se déclarent victimes d'ingérence ou

⁷⁷ Voir RES/AG 36/103 article 2 II, les sous divisions c) e) i) m) et n).

⁷⁸ RES/AG 36/103 article 2 II, k).

⁷⁹ Eric David, op.cit, p.361.

d'intervention illicite dans des situations diverses. Ils qualifient d'intervention des mesures non contraignantes et ne relevant pas du domaine réservé (dénonciation des violations du droit international, déclarations relatives à des situations internes...). Ces déclarations relèvent plus de la manipulation d'arguments politiques que de l'interprétation d'une règle juridique. L'adoption de déclarations ne revêt de sens que si ces dernières s'accompagnent d'un comportement cohérent. C'est parce que le Nicaragua s'est considéré également atteint dans sa souveraineté par les mesures de contrainte économique des Etats-Unis à son encontre qu'il a soulevé le différend à la Cour internationale de justice. Cependant, la position formaliste de la Cour a réduit encore plus le seuil de l'intervention illicite.

b-La position formaliste de la Cour internationale de justice :

La Cour internationale de justice a contribué à la détermination du contenu du principe de non-intervention à l'occasion du différend qui a opposé le Nicaragua aux Etats-Unis. Dans le souci de faire pression sur le régime sandiniste établi en 1979 au Nicaragua, les Etats-Unis ont adopté certaines mesures à grande échelle notamment dans le domaine économique. Ainsi, après avoir suspendu l'aide économique, les Etats-Unis adoptèrent un embargo sur certains produits chimiques ainsi qu'un boycottage partiel du sucre nicaraguayen. Ces mesures étaient renforcées au fur et à mesure jusqu'à l'interruption de toute relation économique avec le Nicaragua le 1 mai 1985⁸⁰.

L'effet de ces mesures était substantiel au Nicaragua qui a subi immédiatement d'énormes pertes et a dû réorienter son commerce extérieur. L'influence de ces mesures sur la politique intérieure et extérieure du pays a été énorme. En outre, la note diplomatique annonçant l'embargo⁸¹ révèle que l'un des buts de ces mesures était d'influencer la politique souveraine du Nicaragua, notamment dans le domaine de ses alliances extérieures qui est bel et bien un domaine réservé. Pourtant, la cour a indiqué de manière expresse qu'elle «...ne peut considérer les mesures économiques mises en cause comme des violations du principe coutumier de non-intervention »⁸²

80 Sur les sanctions américaines contre le Nicaragua voir : ARTAUD D : "Succès et échec des sanctions économiques dans la politique étrangère des Etats Unis, le cas du Nicaragua" in SGDN "Défense et économie" Actes des Journées d'Etude de Nice, 14 et 15 septembre 1989, Paris 1990 p 115-128.

⁸¹ Executive Order 12513, ILM 1985 vol XXIV p 809, des passages de cette page sont cités par CORTEN O et KLEIN P in;" Droit d'ingérence ou obligation de réaction non armée", RBDI ,1990/2, 2ditions BRUYLANT, Bruxelles, p 391.

⁸² C I J. Recueil 1986, p 126 §245.

Ce fut le seul précédent où des mesures de contrainte économique ont été confrontées au principe de non-intervention devant l'instance judiciaire internationale. La cour a alors précisé les critères qui déterminent le caractère légal ou non de l'intervention :

« L'intervention interdite doit (...) porter sur des matières à propos desquelles le principe de souveraineté des Etats permet à chacun d'entre eux de se décider librement. Il en est ainsi du choix du système politique, économique, social et culturel et de la formulation des relations extérieures. L'intervention est illicite lorsque à propos de ces choix, qui doivent demeurer libres, elle utilise les moyens de contrainte »⁸³.

Dans cette affaire, lesdites mesures n'ont pas été condamnées en raison de leur caractère non contraignant. La Cour a considéré que ces mesures n'étaient pas contraignantes dès lors que les Etats-Unis n'ont rien "exigé" de l'Etat cible. Autrement dit, les Etats-Unis laissent les autorités nicaraguayennes libres d'adopter la politique qu'elles souhaitent, mais leur font savoir que dans ces conditions, ils utilisent à leur encontre leur pouvoir discrétionnaire de nouer ou pas des relations commerciales. Ainsi, la Cour Internationale de Justice a consacré la notion d'intervention prohibée réalisée dans un domaine réservé à travers des mesures contraignantes, mais a défini la contrainte de manière très restrictive. En considérant qu'une mesure n'est contraignante que si elle s'accompagne d'une exigence explicite, la Cour a beaucoup réduit le seuil de l'intervention illicite. Or, l'absence d'une contrainte formelle ne fait pas toujours disparaître son existence dans la réalité. Il est extrêmement rare que les exigences soient explicites précisément parce que les Etats s'accordent pour reconnaître qu'il s'agit d'une intervention⁸⁴. La difficulté consiste plutôt à qualifier une action de « contrainte implicite » parce que « ...la limite entre ces procédés de contrainte et les suggestions amicales reste extrêmement délicate à tracer »⁸⁵.

La Cour conclut donc de la licéité des mesures en cause au regard du principe de non-intervention ; l'embargo américain étant par ailleurs déclaré illicite par rapport au traité d'amitié qui liait les deux Etats⁸⁶. Toutefois, la conclusion qui s'impose est que la légalité de la contrainte économique au titre du principe de non-intervention reste controversée. Qu'en est-il alors de la confrontation entre la contrainte économique et le principe du non recours à la force ?

⁸³ Op cit., p 108 §207.

⁸⁴ Corten O et Klein P : « Droit d'ingérence ou obligation de réaction non armée », op.cit p.403.

⁸⁵ Rougier : « La théorie de l'intervention d'humanité », cité par Corten O et Klein P, Op.cit, p.403.

⁸⁶ CIJ Recueil 1986 § 276.

B. La pression économique est-elle un emploi de la force ?

L'article 2 de la charte des Nations Unies énumère l'ensemble des principes de comportement que les Etats membres de l'organisation s'engagent à respecter. Ainsi, le paragraphe 4 de cet article consacre le principe essentiel de l'interdiction du recours à la force. L'article 2 §4 stipule que « les membres de l'organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies ».

L'ambiguïté issue de la formulation de ce principe a déclenché une polémique quant au domaine matériel recouvrant le principe de non recours à la force. En effet les rédacteurs de la charte n'ont pas précisé la nature de la force qu'ils entendaient proscrire tout en donnant au principe un contenu implicite et large qu'on peut déduire du texte : "soit de toute autre manière incompatible avec les buts de l'organisation". On peut se demander alors si la contrainte économique fait partie de ces « autres manières ».

Or, l'adoption de la charte faisait suite au conflit le plus meurtrier de l'histoire de l'humanité ; c'est pourquoi le souci majeur des rédacteurs était d'interdire le recours à la force. Á travers la lecture de la charte et des travaux préparatoires, on découvre que l'objet du principe fut limité à la force militaire (1). Mais la pratique des mesures de contrainte économique n'a cessé de susciter la controverse. Certains auteurs se sont en effet efforcés d'inclure la contrainte économique dans le champ d'application du principe (2).

1- L'objet militaire du principe de non recours à la force :

La rédaction de l'article 2 §4 a soulevé la question de la délimitation de son champ d'application. L'exercice de la pression économique relève-t-il de cette disposition ?

Si la charte est muette à son sujet (a) la contrainte économique ne fut cependant pas totalement absente des préoccupations des pères fondateurs de l'ONU. L'analyse des travaux préparatoires laisse ressortir une autorisation implicite de la pression économique (b).

a-Difficulté de situer la pression économique dans la charte :

Soucieux de souligner la priorité qu'ils accordent à la lutte contre l'usage des instruments militaires, les rédacteurs de la charte n'ont consacré aucune disposition au statut de la coercition commerciale et financière. Cette lacune a permis à une partie de la doctrine de revendiquer la prohibition des sanctions économiques en tant qu'usage de la force. Cette extension de la notion de force ne s'est pourtant pas imposée en droit international.

Qu'elles soient commerciales ou financières, les sanctions sont une catégorie d'instruments non militaires ; elles échappent donc à l'objectif prioritaire du principe, à savoir l'interdiction de la force militaire. Cette distinction entre pression économique et emploi de la force se déduit des nombreuses dispositions qui contiennent une référence explicite à la force armée⁸⁷.

Ainsi, le septième considérant du préambule stipule « ...qu'il ne sera pas fait usage de la force des armes, sauf dans l'intérêt commun ». Plusieurs autres dispositions se réfèrent également à la formule "force armée"⁸⁸ alors que d'autres se contentent du seul terme "force" dans des situations où il est clair qu'il s'agit bien de la force armée⁸⁹. Il semble donc que les notions de "force" et de "force armée" aient été employées comme synonymes. L'absence d'adjectif précisant le caractère militaire de la force mentionnée par l'article 2 §4 ne suffit pas pour conférer une portée illimitée à cette notion.

Seulement, si la coercition économique ne peut être assimilée au recours à la force, elle ne peut non plus être classée parmi les modes de règlement pacifique des différends qui est le corollaire de l'interdiction du recours à la force. En fait, la logique du principe du non recours à la force implique la nécessité d'instaurer des modes pacifiques de règlement des différends comme alternative. On serait alors tenté de classer la pression économique parmi ces modes dès lors qu'elle n'est pas constitutive d'un recours à la force.

87 Cot J-P et Pellet A, dir. "La charte des Nations Unies", Paris, Economica, seconde édition 1990, p 113-125, spécialement p 120.

88 Articles 43 §1 et 46 de la charte des Nations Unies.

89 Article 44 de la charte des Nations Unies.

Cependant, ni l'article 2 §3 de la charte des Nations Unies qui annonce le principe du règlement pacifique des différends⁹⁰, ni l'article 31§1qui énumère certains de ces modes⁹¹ ne contiennent de référence expresse à la contrainte économique. Même si les dispositions finales de ces articles en permettent une lecture non exhaustive, la contrainte économique ne peut être considérée comme une technique pacifique de règlement des différends.

La logique qui sous-tend le recours à la contrainte économique consiste à créer des dommages économiques à l'intérieure de l'Etat cible afin de l'amener à modifier son comportement ou certaines de ses orientations. La pression économique n'est alors plus pacifique!

Ni intrinsèquement militaire, ni absolument pacifique, la coercition économique constitue alors une technique particulière de conduite des relations internationales. Si cette technique n'est pas explicitement autorisée par la charte de l'ONU, elle n'a pas non plus été interdite. La contrainte économique a plutôt été implicitement autorisée par les travaux préparatoires de la charte.

b- L'autorisation implicite des sanctions économiques :

La contrainte économique n'était pas totalement absente des préoccupations des rédacteurs de la charte. Ainsi, lors des débats consacrés à la délimitation du domaine du principe de non recours à la force, la délégation brésilienne avait proposé d'étendre l'interdiction de l'article 2 §4 de façon à y inclure la menace ou l'utilisation de mesures économiques de toute manière incompatible avec les buts des Nations Unies. Les documents de la conférence de Dumbarton Oaks de 1944, révèlent lesouci de situer la pression économique par rapport au principe de non recours à la force. L'amendement brésilien fut rejeté mettant fin aux tentatives d'interdire la pression économique au titre de l'article 2 §4⁹². Ainsi, le rejet opposé à cette proposition d'amendement brésilien implique le refus des rédacteurs de la charte d'assimiler la pression économique au recours à la force.

90 Article 2 §3 de la charte des Nations Unies énonce : "Les Membres de l'Organisation règlent leurs différends, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger."

91 Voir l'article 33 §1 de la charte des Nations Unies : « ...par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix. »

92 Les travaux préparatoires des Nations Unies, Conférence de Dumbarton Oaks 1944, UNCIO, vol.6, p.559.

Un autre amendement, celui de l'Union Soviétique, visait à condamner la contrainte économique en l'incluant dans une définition de l'agression⁹³. Cette proposition qui était d'ailleurs plus ambitieuse ne fut pas retenue. Les rédacteurs de la charte n'ont pu en réalité se mettre d'accord sur une définition précise de l'agression. Même lorsque l'AG est parvenue à définir la notion d'agression, elle n'a retenu que l'agression militaire. Dans sa résolution 3314(XXIX), l'organe plénier de l'ONU a écarté le concept d'agression économique qui « paraît de nature à donner une extension quasi illimitée à la notion d'agression »⁹⁴. D'ailleurs, lors de l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua, la CIJ n'avait pas examiné les mesures de contrainte économique des Etats-Unis contre le Nicaragua sous l'angle du principe de l'interdiction du recours à la force, mais plutôt au titre du principe de non-intervention dans les affaires d'un Etat.

En réalité, devant la préoccupation essentielle d'interdire le recours à la force afin d'épargner aux générations futures le fléau de la guerre, la contrainte économique dans les relations internationales paraît secondaire. Tant que l'objectif prioritaire des rédacteurs de la charte n'aura pas été atteint, il sera illusoire de considérer les moyens de coercition économique comme prohibés. Or, l'ONU est toujours incapable de maîtriser et de limiter le recours aux armes entre les Etats, et elle est encore plus désarmée pour traiter les autres formes de la force non militaire que connaît la scène internationale. « Supposer que ces formes sont interdites par la charte réduit l'effectivité de celle-ci quasiment à néant. Il semble au contraire de l'intérêt même de l'ONU de limiter l'interdiction du recours à la force à la seule force militaire, en essayant, dans un premier temps, de donner une efficacité maximum à cette interdiction là. »⁹⁵.

Ainsi le droit positif international n'a pas expressément interdit la contrainte économique, mais Il ne l'a pas pour autant autorisée. La difficulté de situer la coercition économique par rapport à l'interdiction de l'article 2 §4 a partagé la doctrine entre partisans de l'interdiction et défenseurs de l'autorisation.

93 Voir le projet soviétique de définition de 1953 produit dans le rapport du comité pour la définition de l'agression, AGDO, 9e session, suppl, 11, doc A/2638(1953) p.14, art .3.

94 Rapport du Secrétaire général sur la définition de l'agression, AGDO, 7e session, Annexes, point 54 de l'ordre du jour, doc. A/2211(1952) p.77.

95Leben Charles, "Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale", AFDI 1982, p. 67.

2-Les tentatives doctrinales de situer la coercition économique

En évoquant les générations futures, la charte sous-entend la réalisation d'un processus dynamique. Son contenu doit alors s'apprécier au regard de l'évolution des relations internationales et du contexte socio-politique. Selon un auteur sud-africain : « Le fait que les rédacteurs n'aient pas ajouté d'adjectifs restrictifs au terme "force" suggère que la portée de la coercition interdite au titre de l'article 2 §4 était laissée à une future interprétation. »⁹⁶ C'est bien cet aspect évolutif qui fut invoqué à l'appui de leur thèse par les partisans de l'extension du domaine de l'article 2 §4 pour y inclure la contrainte économique (a). Mais ceux qui refusent cette extension ont aussi leurs arguments (b).

a- Les arguments favorables à l'extension de la notion de "force" :

Le rejet des amendements brésilien et soviétique fut loin de mettre un terme à l'idée d'incorporer la coercition économique à la catégorie des instruments interdits en vertu du principe de non recours à la force. Les partisans de la thèse prohibitionniste ont cherché à tirer parti de l'absence d'une autorisation expresse de la pression économique. Faute de pouvoir invoquer la lettre de la charte, cette partie de la doctrine s'est tournée vers l'esprit de celle-ci. Selon ces auteurs, toute pression économique doit être considérée comme violant les buts de l'ONU.

Les objectifs de l'organisation sont énumérés dans l'article 1 de la charte. Après le maintien de la paix et de la sécurité internationale qui constitue la mission primordiale de l'organisation; les paragraphes 2 et 3 prônent respectivement le développement de relations amicales entre les nations et la réalisation de la coopération internationale. Or les adversaires de la coercition économique considèrent qu'elle est incompatible avec ces deux notions. La contrainte économique altère la coopération internationale et engendre des relations de confrontation et non d'amitié entre les Etats. En invoquant les buts et l'esprit de la charte, les partisans de l'interdiction de la contrainte économique espèrent pouvoir revendiquer pour celle-ci la valeur de norme coutumière.

⁹⁶ Ferguson-Brown K, "The legality of economic sanctions against South African contemporary international law", cité par : LEMEILLEUR Loïc ; "Le pouvoir de sanctions du conseil de sécurité", p.116.

En 1992, le troisième rapporteur de la commission du droit international présente un projet sur la responsabilité des Etats dont l'article 14 est ainsi rédigé :

« 1-un Etat lésé ne doit pas recourir à titre de contre-mesures :

a) à la menace ou à l'emploi de la force ; (...)

2- l'intervention énoncée à l'alinéa a) du §1 vise non seulement la force armée, mais encore toute mesure extrême de contrainte politique ou économique portant atteinte à l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de l'Etat contre lequel elles sont prises »⁹⁷.

Le rapport de 1992 de la Commission de Droit International précise par ailleurs que cette interdiction n'est pas absolue; mais qu'une condition d'intensité était requise pour qu'une mesure de caractère non militaire soit assimilée à la force prohibée. Ce sont les mesures « extrêmes » de la contrainte économique qui sont visées par l'interdiction. Deux questions restent pourtant suspendues : à partir de quel moment la pression économique peut être qualifiée d'extrême ? Et à qui incombe le pouvoir de cette qualification ?

Bien que l'article 14 du rapport ne résout pas le problème du seuil au-delà duquel la pression devient interdite, la doctrine a pu dégager un ensemble de principes qui doivent encadrer l'exercice de la contrainte économique : l'irréversibilité, la proportionnalité et le respect des droits des tiers⁹⁸.

Ainsi, les mesures de coercition économique doivent respecter les droits des tiers, être réversibles et proportionnée à l'acte auquel elles répondent⁹⁹. Il est pourtant clair que ces principes ne trouvent pas de place dans la pratique internationale et il suffit pour s'en convaincre de rappeler les sanctions auxquelles est soumis l'Etat cubain depuis presque 40 ans. Seulement, cette conception élargie de la notion de "force" ne fait pas l'unanimité.

b-Les arguments s'opposant à l'extension de la notion de force :

Alors que les prohibitionnistes ambitionnent de voir cette conception de force élargie imposée par le biais de la coutume, deux arguments amènent à douter de l'opportunité d'une telle norme coutumière. Le premier argument considère comme prématurée la recherche de la réalisation de l'ensemble des objectifs des Nations Unies. Eu égard à la situation prévalant sur la scène internationale, il est préférable d'accorder la

97 Voir le 4ème Rapport de M. ARANGO RUITZ, An/CDI,4/444/add.3.17 juin 1992.

98 Sicilianos L A, "Les réactions décentralisées à l'illicite" op cit ,p.244-290.

99 Ces deux principes seront traités avec plus de détail dans la deuxième partie du travail.

priorité à l'objectif de paix dans son sens le plus restreint à savoir l'absence de guerre. Ainsi, le professeur Charles Leben qui n'est pas un défenseur ardent des contre-mesures, affirme leur caractère inévitable. « Le caractère aléatoire de la mise en jeu du mécanisme de la responsabilité internationale et la faiblesse des garanties offertes par les organisations internationales ne peuvent que pousser les Etats à adopter par eux même les mesures assurant une certaine répression de ce qu'ils considèrent être des violations flagrantes du droit international»¹⁰⁰. L'observation de la scène internationale révèle que la force armée n'est pas tombée en désuétude et que la réalisation de la coopération et le développement des relations amicales ne doivent prendre le pas sur la mission première de l'organisation. « Il est naturel d'accorder le premier rang à la paix et à la sécurité internationale, car les autres buts ne peuvent être atteints que si cette condition fondamentale est acquise. »¹⁰¹.

Le second argument repose sur le fait que l'interdiction coutumière de la coercition économique porterait un coup fatal au mécanisme prévu pour la légitime défense. Les rédacteurs de la charte des Nations Unies ont prévu deux exceptions au principe interdisant le recours à la force.

La première exception concerne le recours à la force «dans l'intérêt commun »¹⁰² à travers la mise en œuvre du chapitre VII, article 42. La seconde exception est bien celle prévue par l'article 51 à savoir la légitime défense. Or, le déclenchement de la légitime défense requiert une condition principale sans laquelle elle ne saurait être valablement invoquée. L'article 52 de la charte subordonne le déclenchement de la légitime défense à l'existence d'une « agression armée ». Considérer la coercition économique comme un recours à la force aboutirait à une situation lacunaire, puisque l'Etat qui subit la pression économique sera alors victime d'un usage illégal de la force, mais restera incapable de déclencher légalement son droit de légitime défense.

La question de la légalité de la contrainte économique par rapport au principe du non recours à la force n'est toujours pas tranchée. Ainsi bien qu'une partie de la doctrine considère que « (...) le droit international général (...) coutumier ne prohibe pas la

100 Leben Charles, op,cit, p 76.

101 CIJ, "certaines dépenses des Nations Unies", avis consultatif du 20/7/1962, CIJ Recueil 1962, p.168.

102 Voir le Préambule de la charte des Nations Unies.

contrainte économique au titre du non recours à la force »¹⁰³, l'Etat souhaitant recourir à la contrainte économique ne bénéficie pourtant pas d'une liberté absolue en ce domaine.

II-Les limites de la compétence de l'Etat en matière de sanctions économiques :

S'il n'interdit pas les sanctions économiques interétatiques, le droit international subordonne leur exercice au respect de certaines conditions. Etant donnée la complexité des flux économiques internationaux, les droits de l'Etat cible ne sont pas les seuls susceptibles de se trouver affectés par des mesures économiques unilatérales. De nombreux Etats, et à des degrés divers, seront concernés par le litige bilatéral existant entre l'auteur des sanctions et leur cible. Une campagne de contrainte peut en effet entraîner des tensions multilatérales. Ainsi pour que l'exercice par l'Etat de sa compétence de coercition économique ne remette pas en cause la stabilité juridique, il doit prendre en considération deux conditions découlant du droit international.

En premier lieu, l'Etat qui recourt aux sanctions économiques est tenu de respecter la souveraineté des Etats tiers. « Le concept de souveraineté ne peut recevoir un sens absolu et signifie seulement que l'Etat n'est subordonné à aucun autre mais qu'il doit respecter des règles minimales garantissant les mêmes privilèges à tous les autres. »¹⁰⁴. L'Etat ne peut donc agir que dans le cadre de sa compétence territoriale (A).

L'Etat doit ensuite respecter les engagements multilatéraux qu'il a contractés. Même s'il peut se soustraire à ses obligations conventionnelles au titre de contre-mesures, il ne peut légalement y recourir que dans les conditions prévues par le droit international des traités (B).

A- La limite territoriale de la compétence de l'Etat :

La limite territoriale de la compétence de l'Etat découle du principe de l'égalité souveraine des Etats en vertu duquel tout Etat est souverain sur son territoire. Une précision doit cependant être opérée car les conséquences du principe de territorialité diffèrent selon

103 Carreau Dominique : "La contrainte économique en droit international", op.cit. p.462.

104 Nguen Quoc Dinh, Daillier P et Pellet A, "Droit international public", op.cit, p.81.

que l'on envisage l'aspect normatif ou exécutif de la compétence d'un Etat¹⁰⁵. Ainsi, la Cour permanente de justice internationale a déclaré qu'un Etat ne pouvait jamais exercer sa compétence d'exécution en dehors de son territoire : il ne peut donc mettre en pratique ses décisions qu'à l'intérieur de ses frontières. En revanche, le même arrêt précise que l'Etat peut parfois édicter des normes relatives à des situations se produisant à l'étranger en vertu du principe de nationalité¹⁰⁶. Cependant, la coexistence des principes de territorialité et de nationalité engendre des situations juridiques extrêmement confuses. Ainsi, lors d'une campagne de sanctions économiques, l'Etat auteur des sanctions cherche souvent à conférer une portée extraterritoriale à ses décisions. Le droit international reconnaît certes à l'Etat la compétence d'édicter des règles qui s'imposent à ses ressortissants là où ils se trouvent. Cependant, afin d'augmenter sa pression économique, l'Etat cherche parfois à éviter le contournement de ses décisions par des compagnies étrangères, ce qui constitue une atteinte aux compétences des Etats tiers.

Ainsi, au début des années 80, les Etats-Unis qui sont les premiers utilisateurs de l'embargo¹⁰⁷, entendirent accorder l'étendue de leur autorité juridique à celle de leur puissance économique (1). Mais cette politique n'a pas manqué de susciter les réactions des Etats tiers, principalement les Etats européens (2).

1- La pratique américaine au regard du principe de territorialité :

La taille et la puissance de l'économie américaine offrent au gouvernement de cet Etat un levier qu'il utilise fréquemment dans le cadre de ses relations internationales. Dans un premier temps, l'influence exercée par les Etats-Unis était considérable du fait que les Etats européens de l'ouest se trouvaient sous la dépendance de l'aide américaine. Mais, avec le développement de l'économie européenne qui devenait de plus en plus indépendante des ressources américaines, les Etats européens étaient plus aptes à affirmer leurs propres intérêts qui divergeaient de manière croissante de ceux des Etats-Unis. La modification des rapports de force au sein du bloc occidental explique le fait que la pratique américaine

105 Stern Brigitte : "Quelques observations sur les règles internationales relatives à l'application extraterritoriale du droit", AFDI, 1986. Pp7-52.

106 Arrêt de 1927 relatif à l'affaire du Lotus Bleu, cité par STERN B, in "les sanctions économiques en droit international économique", Etudes internationales, N.35.fev.1990, p.50.

107 Chevallier Béatrice : "Quel est l'impact des sanctions ?", Problèmes économiques, N.2743 du 9/01/2002, p.25.

bascule entre le respect relatif du principe de territorialité(a) et la prétention à l'extraterritorialité (b).

a-Le respect du principe de territorialité :

Conséquence du principe de souveraineté de l'Etat sur son territoire, la compétence territoriale est fondée sur une conception objective du principe de territorialité. Cependant, les implications de cette compétence sont largement subjectives.

Objectivement, le principe signifie qu'un Etat a compétence concernant un comportement qui se produit à l'intérieur de son territoire. Mais la description du principe de territorialité n'est pas si simple. « Cette expression est une facilité de langage plus commode qu'exacte : ces compétences découlent de la souveraineté sur le territoire ; elles en sont des manifestations ou des conséquences, non le contenu. »¹⁰⁸ Il est en effet des cas où l'Etat peut édicter des règles s'appliquant sur le territoire d'un autre Etat par l'exercice du lien de nationalité. Autrement dit, la compétence de l'Etat dépasse le cadre de son territoire en vertu de ses compétences sur ces nationaux. Cette définition est d'ailleurs appelée à connaître un développement quantitatif en raison de la globalisation des relations internationales. Les compétences de l'Etat ne sont donc pas purement territoriales.

Or, dans la pratique internationale, les Etats avancent souvent des explications subjectives au principe de territorialité. Ainsi, subjectivement, deux interprétations extensives ont été adoptées autorisant l'Etat à adopter des normes visant des comportements se produisant en dehors de ses frontières. Il s'agit de la théorie des effets du comportement, et de la théorie de la sécurité nationale.

En vertu de la théorie des effets, un Etat possède la compétence d'édicter des normes concernant des comportements ayant eu lieu à l'extérieur de ses frontières, mais dont les effets ou certains d'entre eux se produisent sur son territoire. Cette extension du principe de territorialité dépasse l'auteur et l'acte proprement dit et concerne les effets de ce dernier. Cependant, l'extension du critère spatial de la compétence territoriale de l'Etat aux effets d'un comportement n'est pas sans créer des situations ambiguës.

La deuxième et l'ultime extension du principe de territorialité consiste dans la faculté pour chaque Etat de protéger sa sécurité. L'Etat aurait compétence sur les crimes

108 Nguen Q D, Daillet Pet Pellet A, "Droit international public", 4ème édition, 1992, p441.

commis par des étrangers en dehors de son territoire contre sa sécurité ou son intégrité territoriale. Cette théorie accorde à l'Etat une compétence sur des comportements qui ne sont pas commis par ses nationaux ou sur son territoire mais qui portent atteinte à sa sécurité nationale. Ces interprétations subjectives sont en réalité des tentatives de donner une portée plus large au principe de territorialité.

En gelant les avoirs du gouvernement iranien ou libyen¹⁰⁹ détenus dans les banques américaines, les Etats-Unis exerçaient donc leur compétence territoriale. Situés sur leur territoire, ces établissements financiers relevaient de leur autorité. Et pourtant, ce respect du principe n'est que relatif puisque les Etats-Unis ont eu parfois recours à la technique des eurodollars. Cette technique consiste à bloquer les eurodollars étrangers transitant par New York profitant du fait que le dollar est l'unité de compte des échanges internationaux. Dans la pratique, lorsqu'un importateur libyen souhaitait payer un exportateur d'un autre Etat à partir d'un compte en dollars situé en dehors des Etats-Unis sa banque avertissait son correspondant New Yorkais qu'un règlement devait être effectué auprès du correspondant de la banque de l'exportateur. Par ce jeu d'écriture comptable, le paiement était donc censé transiter par le territoire américain et se trouvait donc sous l'autorité américaine. Ce procédé avait été utilisé lors des sanctions contre l'Iran (1970) et contre la Libye (1986). Cette technique a d'ailleurs suscité plusieurs revendications de la part des sociétés européennes.

Agissant en apparence dans le respect du principe de territorialité, les Etats Unis visaient à maximiser leur pression unilatérale en dépassant le cadre de leur compétence. La tentative d'utiliser le procédé comptable d'eurodollars représente toutefois un progrès pour le respect de la souveraineté des autres Etats. En effet, dans d'autres situations les Etats-Unis avaient explicitement conféré une portée extraterritoriale à leurs décisions.

b - Les prétentions à l'extraterritorialité :

Entre 1979 et 1982, pour intensifier leurs campagnes de contrainte économique adoptées à l'encontre de l'Iran et de l'Union Soviétique¹¹⁰, les Etats-Unis avaient expressément conféré une portée extraterritoriale à leurs décisions. Deux textes dotent

109 Le 8 janvier 1986, le président Reagan décréta des sanctions économiques contre la Libye accusée de porter assistance aux terroristes.

110 Dupuy P. M, "Observations sur la pratique récente des sanctions internationales" RGDIP, 1983/2, pp.

l'exécutif américain du pouvoir d'édicter des réglementations destinées aux filiales étrangères des sociétés américaines : le Traid with the enemy act et l'Export administration act¹¹¹ .

Au début des années 80, la présidence américaine édicta un gel des avoirs iraniens et un embargo sur les matériels nécessaires aux soviétiques pour la construction du pipeline reliant la Sibérie à l'Europe occidentale. Lors de ces deux situations, les Etats-Unis ont eu recours à une version propre de la théorie du contrôle des sociétés (*) et ont inventé un lien de nationalité relatif à la technologie et aux biens (*).

La version américaine du contrôle des sociétés :

Le trade with the Enemy Act fut adopté le 14 novembre 1979 par le président Carter. L'executive order n° 12710 répondait par un gel des avoirs iraniens à la prise en otages des membres de l'ambassade américaine à Téhéran. La décision d'embargo partiel adoptée le 29 décembre 1981 était destinée quant à elle à faire pression sur Moscou à la suite des événements survenus deux semaines plutôt en Pologne.

En vertu de dispositions expresses de ces deux textes, les filiales étrangères des sociétés américaines se trouvaient dans l'obligation de geler les avoirs iraniens et de ne pas exécuter les contrats relatifs au pipeline transsibérien. Ainsi, la conception américaine du contrôle des sociétés conduisait à ce que des personnes morales de droit étranger se trouvent tenues de respecter des normes édictées aux Etats-Unis.

Cette pratique qui n'était pas étrangère à la pratique américaine depuis les années 50 a été la cause de nombreuses confrontations entre les Etats-Unis et leurs alliés. Cependant, à l'occasion des sanctions édictées à l'encontre de Moscou, les Etats-Unis sont allés jusqu'à revendiquer la compétence sur les biens et la technologie.

La nationalité des biens et de la technologie :

Lors de l'embargo sur les biens et la technologie gazière, les Etats-Unis ont évoqué l'existence d'un lien de nationalité entre les biens ou la technologie d'origine

¹¹¹ Sur ces deux textes, voir Carter B., « International Economic Sanctions : improving the Haphazard U. Legal regime » Cambridge University Press 1989. Pour le second texte voir Rerez Y « La dissuasion par les embargos », Cahiers d'étude stratégiques, N° 9, 1985 ; et Stern B « Les sanctions en droit international économique », Etudes Internationales, N° 35, février 1990.

américaine et l'Etat américain. Le 18 juin 1982, le président Reagan précisa que «l'interdiction de vendre à l'URSS (...) s'entendait non seulement aux firmes américaines mais aussi à leurs filiales à l'étranger, ainsi qu'aux firmes étrangères utilisant des brevets ou licences américaine»¹¹². Cette décision comportait donc une extension matérielle des compétences normatives des Etats-Unis. Etant donnée l'importance et la diffusion des avancées scientifiques réalisées aux Etats-Unis, cette extension matérielle signifiait qu'aucune limite territoriale ne pouvait plus être opposée à la compétence normative américaine. En effet, comme l'écrivit le professeur Brigitte Stern : « (...) les Etats-Unis ont inventé un nouveau titre et critère de capacité : celui basé sur la technologie utilisée, faisant que les Etats Unis auraient une capacité extraterritoriale s'étendant là où leur technologie est employée »¹¹³. Or, les Etats européens ne pouvaient accepter une telle atteinte à leur souveraineté.

2-Les réactions européennes :

La campagne de sanctions américaine contre Moscou fut celle qui provoqua le plus de tensions dans les relations transatlantiques. Les Etats de la communauté européenne qui étaient motivés par leur préoccupation énergétique firent preuve d'une rare unanimité et s'opposèrent aux tentatives américaines d'étendre leur champ normatif que ce soit en vertu de la nationalité des sociétés (a) ou celle des biens et de la technologie (b).

a-La réaffirmation des principes relatifs à la nationalité des sociétés

Lors des campagnes de sanctions économiques du début des années 80, les Etats-Unis considéraient que le lien de nationalité entre l'Etat et ses ressortissants était de nature à fonder l'autorité de l'administration américaine sur toutes les personnes morales contrôlées ou possédées par des citoyens américains. La situation de ces derniers n'était pas des plus confortables puisqu'ils devaient choisir entre violer la législation de leur Etat d'origine ou violer celle de l'Etat dans lequel ils exerçaient leurs activités.

Cependant, cette conception allait à l'encontre des principes dégagés par la jurisprudence dans le domaine de la nationalité des personnes morales de droit privé. D'une

112 Perez Yves, "La dissuasion par les embargos, les embargos américains contre l'URSS et leurs conséquences sur les relations transatlantiques", Paris, Cahiers des études stratégiques, N 9, juin 1985, p.84.

113 Stern Brigitte : "Les sanctions en droit international économique", Etudes internationales N.35, février 1990, p.52.

manière générale, le lien de nationalité entre l'Etat et les individus ne soulève guère de difficultés ; mais celui liant un Etat et des personnes morales est moins évident. D'où, l'importance du pas franchi par la décision rendue par la CIJ dans l'affaire de Barcelona Traction. Dans cet arrêt de 1970, la CIJ a réglé juridiquement la question:

« La règle traditionnelle attribue le droit d'exercer la protection diplomatique d'une société à l'Etat sous les lois duquel elle s'est constituée et sur le territoire duquel elle a son siège. »¹¹⁴ Ainsi, le lien de nationalité liant une société et un Etat trouve son origine soit dans le lieu de constitution soit celui du siège social de la société. C'est sur cette base que les Etats européens ont réagi en obligeant les sociétés relevant de leurs législations respectives à honorer leurs contrats avec l'URSS. Leur position était claire : en cas de conflit entre les principes de nationalité et de territorialité, ce dernier devait prévaloir.

La cohésion manifestée par l'Europe incita les Etats-Unis à modifier leur approche des sanctions économiques unilatérales. La pratique allait confirmer le respect de la compétence territoriale des Etats hôtes des filiales des sociétés américaines. Mais, Washington a rénové dans un autre sens puisque leur nouvelle approche consiste en la menace de sanctions économiques secondaire¹¹⁵. Le texte adopté en 1992 contre Cuba "Cuban Democracy Act" prévoyait des sanctions contre tout Etat commerçant avec Cuba. Les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy de 1995 prévoyaient des sanctions non plus contre les Etats mais contre les sociétés étrangères qui tenteraient de profiter de la rupture des relations commerciales entre les Etats-Unis et Cuba, l'Iran ou la Libye. La loi Helms-Burton interdit à toute personne " any person " dans le monde de " trafiquer " avec des biens qui ont même un rapport lointain avec les biens américains nationalisés depuis 1959. Quant à la loi d'Amato Kennedy interdit à n'importe quelle entreprise du monde d'investir plus de 40 millions de dollars par an pour le développement du secteur pétrolier et gazier en Iran et en Libye. Toutefois, la loi d'Amato Kennedy ne vise que les investissements futurs.

Le caractère extraterritorial contraire au droit international de ces deux lois a soulevé de nombreuses contestations. Les deux textes sont donc une nouvelle et flagrante atteinte aux droits des tiers et à la souveraineté des Etats.

114 CIJ Recueil 1970 "Barcelona Tracton, Light and power compagny (Belgique/Espagne) Fond"§70, p.43.

115 Sur cette notion, voir Charles Leben, op cit, p.48 et s.

b- Le refus de la "nationalité des biens et de la technologie" :

Par la création du lien de nationalité des biens et de la technologie, les Etats-Unis entendaient imposer leur autorité sur les relations économiques de certaines entreprises non américaines avec leurs partenaires soviétiques du moment que ces relations portent sur des biens ou technologie dont les brevets ou licences sont américains. Parfois, les Etats-Unis ont cherché à fonder cette autorité sur les contrats conclus entre les exportateurs américains et des importateurs de cette technologie. Mais, la nationalité perpétuelle du lieu d'origine des biens et de la technologie ne possède aucune base juridique et même lorsqu'elle est expressément prévue par un contrat, elle demeure critiquable.

Lorsque Washington interdit à la firme Ouest allemande AEG-Kanis de fournir aux soviétiques du matériel produit sous licence Général Electric ; la firme tenta de réfuter la conception américaine¹¹⁶.

L'argumentation de la firme consiste à démontrer que le principe de territorialité n'avait aucune pertinence en l'espèce. En réalité, les biens et la technologie avaient quitté le sol américain et ne relevaient plus de la conception objective du principe. D'ailleurs, les transactions interdites n'avaient pas d'effet sur le territoire américain et ne menaçaient nullement la sécurité des Etats-Unis, donc même la conception subjective de territorialité ne peut être invoquée. De surcroît, le principe de nationalité n'avait pas à s'appliquer la firme étant une société de droit allemand. A tout ceci s'ajoute le fait que le contrat conclu entre AEG-Kanis et Général Electric ne contenait aucune disposition de nature à fonder l'autorité américaine sur les biens et la technologie en question.

D'ailleurs, l'existence d'une telle clause ne peut être avancée sans soulever des difficultés juridiques. Une telle disposition est en effet limitative de la liberté contractuelle de l'une des parties qui se trouve obligée de l'accepter afin de pouvoir jouir des avancées technologiques. En plus certains auteurs ont remis en question la légalité de ces clauses car « (...) une personne privée ne peut pas modifier la portée de la souveraineté d'un Etat sans l'accord de celui-ci (...)»¹¹⁷. Mais, le principe de territorialité n'est pas la seule limite à la

116 Sur ce différend voir MARCUS D., "Soviet pipeline sanctions : The president's authority to impose extraterritorial controls" Cité par LEMEILLEUR L, op cit p. 146.

117 Stern Brigitte : "Quelques observations sur les règles internationales relatives à l'application extraterritoriale du droit" AFDI. 1986, p.28.

compétence de l'Etat en matière de sanctions économiques. L'Etat est toujours tenu de respecter ses engagements conventionnels.

B-Les engagements conventionnels :

Le régime juridique applicable aux traités inter-étatiques a été codifié par la convention de Vienne du 23 mai 1969(59). Certaines dispositions de ce texte sont consacrées à la suspension et l'extinction d'un traité. Il s'agit principalement des articles 54 et 57. L'article 60 de la même convention régleme l'extinction d'un traité ou la suspension de son application comme conséquence de sa violation. (1). Mais la règle générale suppose le respect des termes du traité en question (2).

1-Les dispositions de la convention de Vienne :

La convention de Vienne sur le droit des traités a réglementé la suspension et l'extinction des traités à travers la troisième section, notamment les articles 54 et 57. Or, les sanctions économiques constituent une rupture, au moins partielle, des relations économiques et des traités y afférent. Les dispositions des articles 54 et 57 doivent donc être respectées par tout Etat recourant à la contrainte commerciale et financière. Cependant, la convention n'a accordé à ces articles qu'un caractère supplétif (a). L'article 60 par contre est considéré comme autorisant le recours aux contre-mesures économiques, puisqu'il régleme la rupture ou l'extinction d'un traité comme réaction à sa violation (b).

a- Les conditions de suspension et d'extinction d'un traité :

Les articles 54 et 57 de la Convention de Vienne sont rédigés de la même façon sauf que le premier est relatif à l'extinction d'un traité alors que le second concerne la suspension de son application. Ainsi, les deux articles prévoient l'extinction d'un traité ou la suspension de son application au regard d'une ou des autres parties :

« a) conformément aux dispositions du traité, ... »

Ce sont les dispositions du traité qui déterminent les conditions de son extinction ou la suspension de son application. Ce n'est qu'à défaut des clauses conventionnelles que les alinéas b) de articles 54 et 57 auront vocation à s'appliquer. Les alinéas b) de ces deux articles sont rédigés en termes identiques. Selon ces derniers, l'extinction et la suspension d'un traité peuvent avoir lieu :

« b) à tout moment, par consentement de toutes les parties... ».

A l'évidence, ce moyen d'interrompre définitivement ou provisoirement l'applicabilité d'une convention se révèle peu en adéquation avec la décision unilatérale que constitue l'adoption de sanctions économiques interétatiques. La nécessité d'un accord mutuel s'oppose par conséquent à ce que les alinéas b) des articles 54 et 57 soient invoqués en cas de pression économique.

D'ailleurs, certaines pratiques contraires à ces deux dispositions ont été largement critiquées au niveau international. Il s'agit notamment de l'embargo pétrolier arabe de 1973¹¹⁸ qui a suscité de longs débats doctrinaux. La légalité de cet embargo a été contestée en raison du non-respect de la condition du consentement des Etats parties à l'accord quinquennal conclu le 14 février 1971¹¹⁹. La question se pose d'une manière plus vigoureuse s'agissant de la suspension ou l'extinction en tant que réaction ou contre-mesure.

b-L'extinction d'un traité comme réaction :

La convention de Vienne prévoit la possibilité de rompre ou suspendre l'application d'un traité comme conséquence de sa violation. L'article 60 prévoit en effet que :

« 1) Une violation substantielle d'un traité bilatéral par l'une des parties autorise l'autre partie à invoquer la violation comme motif pour mettre fin au traité ou suspendre son application en totalité ou en partie »

Le deuxième paragraphe de l'article 60 précise que la violation substantielle d'un traité multilatéral autorise :

118 En octobre 1973, l'OPAEP avait décidé d'interrompre totalement les exportations de pétrole à destination des Etats Unis, des Pays-Bas, du Portugal, de la Rhodésie de Sud et de l'Afrique du Sud. La décision fut étendue à l'ensemble des Etats de la CEE et au Japon au début de décembre.

119 Rousseau Charles, "Légalité douteuse au regard du droit international de la politique pratiquée depuis le 17 octobre 1971 par les Etats producteurs de pétrole", RGDIP, 1974, chronique des faits internationaux, pp.1120-1133.

« b) une partie spécialement atteinte par la violation à invoquer celle-ci comme motif de suspension de l'application du traité en totalité ou en partie dans les relations entre elle-même et l'auteur de la violation »

D'ailleurs, l'Etat atteint par la violation n'est pas le seul autorisé à l'invoquer puisque :

« c) toute partie autre que l'Etat auteur de la violation (peut) invoquer la violation comme motif pour suspendre l'application du traité (...) si ce traité est d'une nature telle qu'une violation substantielle de ses dispositions (...) modifie radicalement la situation de chacune des parties quant à l'exécution ultérieure de ses obligations en vertu du traité. »

Toutes ces possibilités sont toutefois liées à l'existence d'une violation substantielle, laquelle est constituée par :

« 3) a) un rejet du traité non autorisé par la présente Convention ; ou
b) la violation d'une disposition essentielle pour la réalisation de l'objet ou du but du traité.»

Les termes de l'article 60 limitent les conséquences attachées à la violation substantielle d'un traité à la sphère des relations réglementées par ce même instrument. Cependant, les commentaires de la disposition correspondante du projet final de la CDI reflètent le contraire. Dans son quatrième rapport sur le droit des traités, le rapporteur spécial de la Commission de Droit International M.Gerald Fitz Maurice avait proposé l'article 18 qui énonce que la non-observation d'une obligation découlant d'un traité différent de celui qui a été violé « peut... être justifiée à titre de représailles légitimes »¹²⁰. Le deuxième rapport sur le droit des traité de M.Humphrey Waldock précisait aussi que : « La partie innocente peut suspendre l'exécution non pas nécessairement de la disposition qui a été violée, mais d'une autre disposition qui présente un intérêt particulier pour la partie en défaut »¹²¹.

De surcroît, l'article 44, de la même convention, relatif à la divisibilité des dispositions d'un traité stipule dans son deuxième paragraphe que :

« 2) Une cause de nullité ou d'extinction d'un traité, de retrait d'une des parties ou de suspension de l'application du traité reconnue aux termes de la présente convention ne peut être invoquée qu'à l'égard de l'ensemble du traité, sauf dans les conditions prévues aux paragraphes suivants ou à l'article 60 ».

¹²⁰ ACIDI 1959, vol.II, pp.45 s.

¹²¹ ACIDI 1963, vol.II, p.80, par.40.

Ainsi, les restrictions concernant la divisibilité des dispositions d'un traité ne s'appliquent pas en cas de réaction à une violation substantielle prévue à l'article 60. Certains auteurs trouvent dans la jonction de ces deux dispositions une autorisation par le droit des traités du recours à la contrainte économique¹²². Cependant la convention de Vienne consacre la règle générale qui consiste à respecter d'abord les termes mêmes du traité en question.

2-Le respect des dispositions conventionnelles :

Les Etats doivent respecter les conventions auxquelles ils sont parties. Lorsqu'elles ont été prévues, les conditions d'interruption des traités peuvent être spécifiques à chacun d'entre eux. Deux exemples extrêmes liés au sujet peuvent être traités. Alors que certains traités prévoient l'existence de clauses anti-embargo (a) des conventions économiques multilatérales prévoient l'existence de clauses d'exception de sécurité nationale (b).

a-Les clauses anti-embargo :

Ces clauses sont destinées à protéger des aléas politiques les biens visés par un traité. L'Etat vendeur s'engage en effet, à fournir les biens concernés quelles que soient les circonstances politiques ; il s'interdit donc de recourir à un embargo à l'encontre de l'autre partie. Cette clause offre une garantie à toutes les parties. L'acheteur obtient la sécurité de ses approvisionnements alors que le vendeur est assuré de conserver ses marchés extérieurs. Ces clauses sont plus fréquentes dans les relations bilatérales et dans les accords portant sur les matières premières. Il en fut ainsi lors de l'accord céréalier de 1975 entre les Etats-Unis et l'Union Soviétique. En vertu de cet accord, les Etats-Unis s'engageaient à fournir une quantité minimale de céréales comprise entre 6 et 8 millions de tonnes par an. Même lors de la perturbation des relations entre les deux supers grands à la fin des années 70, cette clause ne fut pas remise en cause par la décision américaine de répondre par un embargo céréalier partiel à l'entrée de l'armée rouge en Afghanistan ¹²³. Les conditions dans lesquelles fut conclu ce traité bilatéral révèlent la protection recherchée par les parties qui incorporent une

122 Sicilianos L. A, "les réactions décentralisées à l'illicite, des contre-mesures à la légitime défense", op.cit. p.256-258.

123 Perez Y, "La dissuasion par les embargos, les embargos américains et leurs conséquences sur les relations transatlantiques", op.cit, p30et s.

clause anti-embargo à leur accord¹²⁴. Son existence confère une réelle sécurité juridique aux transactions économiques alors que leur absence laisse planer un risque sur leur avenir.

b-les clauses d'exception de sécurité nationale :

Ces clauses permettent à tout Etat partie à un traité de s'affranchir de ses obligations s'il considère que l'attitude d'un autre Etat partie constitue une menace pour sa sécurité. Elles signifient que des sanctions économiques peuvent être adoptées sans pour autant constituer une violation du traité en question. Le droit international positif contient trois exemples de ces clauses d'exception de sécurité nationale. Il s'agit du FMI, de l'OCDE et de l'OMC.

LE cas du FMI :

A l'origine l'adoption de sanctions économiques par un Etat membre du Fonds Monétaire International (FMI) ou de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) à l'encontre d'un autre Etat membre constituait une violation des chartes constitutives de ces deux organisations. Les règles régissant le FMI permettent à certains Etats - les plus puissants- d'utiliser cette organisation comme un vecteur de la contrainte économique à l'encontre d'un autre¹²⁵. Mais les sanctions financières directes entre Etats membres devaient être considérées comme des violations de l'article VIII, section 2 (a) de l'accord constitutif du Fonds. A l'occasion du conflit coréen du début des années 50, certains Etats avaient adopté un certain nombre de sanctions financières à l'encontre de la République Populaire de Chine et cherchaient donc à obtenir la légalisation de ces mesures par les instances du Fonds. Deux ans après, le droit du FMI fut modifié de manière à permettre que des restrictions aux transactions financières puissent être légalement imposées en vue de la préservation de la sécurité nationale ou internationale. L'Etat qui invoque cette exception doit la notifier, le plus rapidement possible, aux instances du Fonds. Celles-ci ont 30 jours pour s'opposer à cette mesure, leur silence étant considéré comme autorisation

124 Au début des années 1970, et face à la demande russe des céréales américains, Washington tenta d'en profiter pour conclure un accord portant également sur la fourniture garantie de pétrole soviétique à un prix inférieur à ceux de l'OPEP et suspendit alors les livraisons de céréales aux soviétiques, mais ces derniers s'en procurèrent ailleurs. D'où la conclusion le 15 octobre d'un accord portant uniquement sur les céréales. Cet accord garantissait aux soviétiques leur approvisionnement et aux américains leur marché.

125 Les Etats unis se sont, par exemple, constamment opposés à l'octroi de prêt du FMI au Vietnam jusqu'au mois de juillet 1993. Voir le Monde du 20 juillet 1993.

implicite¹²⁶. C'est donc par l'intermédiaire du droit dérivé que l'exception de sécurité nationale s'est trouvée incorporée au régime juridique du FMI.

Le cas de l'OCDE

A l'instar de ce qui s'est produit dans le cadre du Fonds monétaire international, l'exception de sécurité nationale fut également introduite dans le droit régissant les relations entre les Etats membres de l'OCDE. Les deux codes portant libération des transactions invisibles courantes ainsi que des mouvements de capitaux adoptés le 12 décembre 1961 consacrent formellement l'exception de sécurité publique. L'article trois commun aux deux textes précise que : « les dispositions du présent code n'empêchent pas un membre de prendre les mesures qu'il estime nécessaires : *i*) au maintien de l'ordre public ou à la protection de la santé, de la moralité et de la sécurité publique ; *ii*) à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité ; (ou) ; *iii*) à l'exécution de ses obligations concernant la paix et la sécurité internationale »¹²⁷. Si la faculté laissée aux Etats de bénéficier d'un régime dérogatoire fut issue du droit dérivé du FMI et de l'OCDE, elle est implicitement prévue par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

Le cas de l'OMC

Sur de nombreux plans, l'Acte instituant l'Organisation Mondiale du Commerce est plus contraignant que les dispositions arrêtées en 1947 dans l'Accord Général sur les Tarifs Douanier et le Commerce (GATT). Cependant l'OMC a conservé la disposition relative à la clause d'exception de sécurité nationale en vigueur sous le GATT. Ainsi, l'article XVI de l'accord de Marrakech dispose : « sauf disposition contraire du présent accord ou des accords commerciaux multilatéraux, l'OMC sera guidée par les décisions, les procédures et les pratiques habituelles des parties contractantes du GATT de 1947 ... ». Or, aucune disposition contraire à l'article XXI du GATT ne peut être relevée dans les accords de Marrakech. En principe, le GATT interdisait les restrictions à l'importation et à l'exportation. Toutefois deux clauses de cet accord permettaient aux parties contractantes

126 Carreau D, "Les moyens de pression économique au regard du FMI, du GATT et de l'OCDE", in SFDI, "Aspects du droit international économique, élaboration- contrôle- sanction", Actes du colloque d'Orléans 25-27 mai 1971, Paris, Pedone 1972, p.24.

¹²⁷ Titre I, Article 3 « Ordre et sécurité publique » commun aux deux Codes ; dernier amendement des Codes le 12 février 2004.

d'appliquer des dérogations à ce régime général dans deux situations différentes. Ainsi, les Etats peuvent invoquer l'article XIX pour des motifs économiques, les clauses de sauvegarde autorisées par cette disposition étant destinées à protéger les secteurs d'une économie nationale dont l'existence est menacée par la libéralisation des échanges¹²⁸. L'article XXI offrait, quant à lui, une légitimation aux sanctions économiques adoptées dans le but politique de protéger la sécurité de l'Etat. Elle fut invoquée lors des sanctions contre le Nicaragua par exemple. Après la création de l'OMC la clause d'exception de sécurité nationale fut invoquée par les Etats-Unis pour légitimer les restrictions découlant de la loi Helms - Burton du 12 mars 1996. Les Etats européens se sont vigoureusement opposés à cette argumentation largement subjective ; et ont eu recours à la procédure de règlement des différends prévue par les accords de Marrakech. Conformément à la volonté américaine le litige trouva une solution de nature politique et un compromis fut réalisé en vertu duquel l'Union Européenne (UE) a suspendu sa plainte devant l'OMC, les Etats-Unis s'étant engagés à n'appliquer ces lois qu'aux seules compagnies américaines¹²⁹.

La solution politique donnée à ce différend est significative de l'absence de consensus juridique sur la question de l'utilisation des instruments de contrainte dans les relations interétatiques. Le débat sur la légalité des sanctions économiques n'est pas tranché de manière définitive. Pourtant, en dépit de la délégation de principe de ce pouvoir au profit du Conseil de sécurité, la contrainte économique interétatique, est une constante des relations internationales contemporaines. La compétence du Conseil de sécurité en la matière est toutefois plus étendue.

128 L'un des principaux objectifs de l'Organisation mondiale du commerce consiste en l'élimination de ces clauses de sauvegarde.

129 Sur ce différend, voir, le Monde du 3 octobre ,22 novembre 1996 et 22 février, 13, 14 et 16 avril 1997.

SECTION II

L'étendue de la compétence coercitive du Conseil de sécurité :

En déclenchant une campagne de sanction, le Conseil se trouve affranchi du respect des deux principes qui limitent l'exercice de la contrainte interétatique. D'une part, même si la contrainte économique devait être assimilée à un recours à la force, le Conseil de sécurité est compétent en vertu de l'article 42 de la charte pour recourir aux instruments militaires. D'autre part, l'article 2 §7 qui énonce le principe de non-intervention précise que le principe « ...ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII ». D'ailleurs, la charte de l'ONU dispose que les Etats membres sont obligés de se joindre aux campagnes de sanctions onusiennes¹⁰¹, et de faire prévaloir les obligations qui leur incombent au titre de la charte sur celles prévues par tout autre traité international¹⁰².

Le pouvoir du Conseil de sécurité en matière de sanctions économiques est en réalité plus étendu d'autant plus que les rédacteurs de la charte l'ont doté d'une véritable autorité. La charte de l'ONU a consacré l'évolution de l'ordre juridique international de sa version classique vers une conception différente qui reconnaît un certain degré de subordination. Bien qu'elle soit le fruit de leur volonté, cette part de subordination n'a pas été acceptée facilement par les Etats pour lesquels elle constitue une limitation de souveraineté. En effet, l'autorité théorique du Conseil de sécurité est très nuancée sur le plan pratique (§1). En plus, la suprématie du Conseil au sein des organisations internationales se trouve aussi contestée. Même si une certaine compétence coercitive fut reconnue à l'AG et aux organisations régionales, la charte a instauré un système centralisé de sanctions économiques dont le Conseil de sécurité est la clé de voûte. Cependant, le système initial étant bloqué par la guerre froide, les Etats ont cherché à sortir de l'impasse à travers l'élargissement des pouvoirs de l'AG et des organisations régionales (§2).

101 L'article 25 de la charte stipule "les Membres conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du conseil de sécurité conformément à la présente charte".

102 L'article 103 dispose "En cas de conflit entre les obligations des Membres des N U en vertu de la présente charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront".

I-Nature du pouvoir du Conseil de sécurité sur l'Etat :

En vertu de l'article 24, le Conseil est le responsable principal du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Pour mener à bien sa mission, il dispose d'une autorité qui s'impose à tous les Etats. Le recours aux sanctions économiques par le Conseil de sécurité s'inscrit dans le chapitre VII intitulé : "Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression". Cette action doit être collective car tout atteinte à la sécurité d'un seul Etat met en cause la sécurité des autres et suscite donc une réaction collective. Les sanctions économiques onusiennes sont donc une version de la réaction collective qui peut être militaire (article 43), ou économique (article 41). Outre les avantages de toute coercition multilatérale qu'elle présente, la campagne de pression se trouve avantagée par l'existence d'un centre unique de décision. Tirant leçon de l'échec de la SDN à contrecarrer l'invasion italienne de l'Ethiopie, le Conseil de Sécurité fut doté de l'autorité théorique d'imposer ses décisions aux Etats (A). Néanmoins la composition du Conseil de Sécurité l'empêche d'être un organe neutre qui agit dans un cadre juridique précis. La nuance politique vient toujours atténuer toute analyse juridique de l'action du Conseil de sécurité dans la mesure où la position privilégiée des membres permanents leur permet d'influencer les travaux du Conseil et de l'orienter (B).

A- L'autorité de principe du Conseil sur tous les Etats :

La mission de maintenir la paix et sécurité internationales ne saurait être menée à bien sans une certaine discipline collective. Il en est particulièrement ainsi lors d'une campagne de contrainte économique du moment que la moindre brèche dans leur application rompt aussitôt l'isolement recherché. Ainsi, pour prévenir les réticences des Etats à se joindre à la campagne de sanctions menées par le Conseil de sécurité, les rédacteurs de la charte ont doté ce dernier d'une autorité juridique sur ses membres (1). L'autorité du Conseil sur les non-membres est par contre morale car ils restent souverains et libres de choisir ou non de participer aux campagnes de sanctions (2).

1-Autorité juridique du Conseil de sécurité sur ses membres :

La charte des Nations Unies constitue un ensemble de normes juridiques liant les Etats membres. L'article 25 stipule que : « les membres de l'organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de Sécurité conformément à la présente charte ». Seulement, les compétences du Conseil de Sécurité - qui ne sont pas illimitées - sont celles que les Etats ont acceptées de lui conférer. Il en est ainsi de sa compétence en matière de sanctions économiques qui procède de la volonté des Etats qui, en adhérant à l'organisation, ont accepté toutes les dispositions de la charte dont celles de se soumettre à l'autorité du Conseil (a). Mais, les décisions ou les résolutions du Conseil de Sécurité n'ont pas toutes la même portée juridique (b).

a-La soumission volontaire des Etats membres :

La charte des Nations-Unies est un traité découlant de la volonté des Etats fondateurs. Par la suite, tous les Etats ont apprécié de manière discrétionnaire l'opportunité d'adhérer à l'organisation ou de ne pas y adhérer s'ils refusent le transfert de compétence qu'implique le statut de membre. En ratifiant la charte, les Etats membres ont procédé à une délégation de leur compétence en matière de paix et de sécurité internationales. Ceci signifie une délégation d'une part de souveraineté puisque : « la fonction du maintien de la paix constitue en effet, une prérogative de puissance publique qui participe à la souveraineté de l'Etat »¹⁰³. Seulement, cette délégation n'est qu'une limitation de la souveraineté de l'Etat qui n'a pas abandonné toutes compétences dans le domaine de la contrainte économique. La qualité de membre de l'ONU ne prive pas un Etat de tout rôle en matière de sanctions économiques. Outre le fait que l'Etat constitue l'intermédiaire obligé pour la mise en œuvre des résolutions du Conseil dans le cadre de la contrainte économique ; la pratique démontre que l'Etat est toujours souverain soit pour pallier l'inaction du Conseil de Sécurité, soit pour la compléter.

Ainsi, les Etats peuvent adopter des sanctions économiques pour réagir à une atteinte à la paix ou la sécurité internationales en l'absence de décisions du Conseil et

103 Degni-Sergui R, "L'article 24, § 1 et 2", in COT J-P et PELLET A, "La charte des Nations Unis", Paris, Economica 1985, p.454.

combler donc la défaillance de ce dernier. Plusieurs campagnes menées pendant la guerre froide peuvent illustrer cette pratique. Il en est ainsi des mesures de pression économique décidées par les Etats européens - a priori tiers- lors de la prise en otage des diplomates américains par les autorités iraniennes. D'ailleurs, les ministres des affaires étrangères de la communauté européenne se sont référés, dans l'invitation de leurs parlements nationaux à adopter des sanctions, à une résolution non votée du conseil de sécurité¹⁰⁴. Deux ans après ce précédent, la CEE décide d'un boycottage contre l'Argentine qui recouru à la force armée pour récupérer les Iles Falkland dont il disputait la souveraineté à la Grande Bretagne. Dans cette affaire, la Grande Bretagne avait préféré agir par le canal régional plutôt que par celui de Nations-Unies où elle s'était satisfaite d'une simple condamnation politique¹⁰⁵. Dans le même sens, des mesures de contrainte économiques ont été décidées par les Etats-Unis le jour même de l'invasion du Koweït alors que le Conseil ne s'est décidé que quatre jours après.

Même dans le cas où le Conseil de Sécurité assume ses responsabilités et décide des sanctions économiques pour le maintien de la paix et de la sécurité internationale ; l'Etat peut adopter des mesures commerciales ou financières en dehors du cadre fixé par l'organe restreint des Nations-Unies. Ainsi, par exemple, les Etats-Unis avaient décidé des mesures supplémentaires contre Haïti pour renforcer la pression adoptée par le conseil de sécurité.

Cette pratique est pourtant controversée, certains auteurs estimant que : «...les résolutions du Conseil de Sécurité reflètent son jugement quant à la proportionnalité de l'action coercitive, et déterminent donc la pression maximale autorisée »¹⁰⁶. Cependant, le Conseil n'a jamais fait référence à ces pratiques, ce qui peut être interprété comme une tolérance de sa part.

La délégation de la compétence coercitive des Etats membres à l'ONU ne peut donc être assimilée à un abandon de cette prérogative au profit du Conseil de Sécurité. Ce dernier a toutefois le pouvoir d'imposer certaines de ses décisions aux membres de l'organisation. L'article 25 de la Charte précise que "les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil conformément à la présente Charte".

104 Le 13 janvier 1980, l'URSS avait bloqué par son veto un projet américain de résolution prévoyant des sanctions contre l'Iran.

105 Par la résolution 502(1982) du 3 avril 1982, le conseil de sécurité constate l'existence d'une rupture de la paix par l'Argentine, demande la cessation immédiate des hostilités et appelle à une reprise des négociations.

106 Angelet N, "La mise en œuvre des mesures coercitives économiques des Nations Unies dans la Communauté Européenne", RBDI vol 26(2), 1993, p 514-545.

b-La portée juridique des résolutions du Conseil de Sécurité :

Les résolutions du Conseil de Sécurité n'ont pas toutes la même valeur juridique. L'article 39 stipule que : « Le conseil de sécurité (...) fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises (...) ». Les mesures de contrainte économique onusiennes peuvent donc être de simples recommandations et n'avoir qu'un caractère volontaire, comme elles peuvent être des décisions créatrices de véritables obligations à la charge des Etats membres.

Les sanctions volontaires :

Les recommandations du Conseil de Sécurité ne créent pas d'obligations pour les Etats. D'ailleurs, le vocabulaire employé par le Conseil de Sécurité dans de tels actes illustre parfaitement le caractère non contraignant de ces résolutions. Le conseil se contente de "demander"¹⁰⁷ ou de "prier"¹⁰⁸ les Etats de mettre en œuvre certaines mesures de contrainte. Le caractère facultatif des recommandations implique que l'Etat est seul juge de l'opportunité de se joindre à la campagne de sanction. L'adoption effective des sanctions procédera alors d'une décision nationale.

Etant donné que les premières sanctions adoptées par le Conseil de Sécurité à l'encontre du régime de l'Apartheid datant de 1963 n'avaient qu'un caractère volontaire, la recommandation d'un embargo sur les armes n'avait pas empêché les livraisons de matériel militaire au régime de Pretoria. Quatorze ans après, le Conseil s'est rendu compte qu'il était « ...nécessaire qu'un embargo obligatoire sur les armes soit appliqué universellement à l'encontre de l'Afrique de Sud »¹⁰⁹. Toutes les résolutions ultérieures concernant l'Afrique du Sud n'avaient qu'un caractère volontaire¹¹⁰.

La même attitude a été adoptée à l'égard de la Rhodésie du Sud. Neuf jours après la déclaration unilatérale d'indépendance ; le Conseil a prié les Etats d'appliquer un embargo sur les armes « ...et de s'efforcer de rompre toutes les relations économiques avec la Rhodésie du Sud, notamment un embargo sur le pétrole et les produits pétroliers »¹¹¹.

107 Exemple : les résolutions 181(1963) § 3 ou 569(1985) § 6 contre l'Afrique du sud.

108 Le paragraphe 8 de la résolution 217(1965) contre la Rhodésie du Sud.

109 La résolution 418(1977) du 4 novembre 1977, 9ème considérant.

110 Les résolutions 558(1984) et 559(1985).

111 La résolution 217(1965) du 20 novembre 1965. § 8.

Lorsque les sanctions économiques sont fondées sur de simples recommandations, elles manquent d'effectivité. Leur caractère volontaire les empêche d'agir sur l'évolution de la situation et accule le Conseil à adopter des sanctions obligatoires.

Les sanctions économiques obligatoires :

Contrairement aux recommandations, les décisions du Conseil sont créatrices d'obligations. Lorsque la résolution prévoyant des sanctions économiques contient le verbe "décider", la mise en œuvre des instruments retenus par le Conseil de Sécurité constitue une obligation pour les membres de l'organisation. La majorité des campagnes de contrainte économique menées par le Conseil de sécurité ont une portée juridique obligatoire. Les sanctions économiques fondées sur des résolutions obligatoires du Conseil de Sécurité sont d'intensité variable, allant d'un embargo sur les armes¹¹² ou sur d'autres produits particuliers¹¹³ à une contrainte économique quasi totale¹¹⁴.

Chaque fois que la contrainte a été obligatoire, le Conseil de sécurité a institué un "comité" chargé, avec le secrétariat général, du suivi de cette décision. Le comité de sanction est un organe subsidiaire créé par un vote à la majorité simple du Conseil de sécurité. Il se compose de quinze membres représentant les membres du Conseil et prend ses décisions par consensus.

Les Etats doivent notifier au Comité les mesures adoptées à l'échelon national pour mettre en œuvre la résolution du Conseil. Le Comité doit, pour sa part, notifier au Conseil toute violations de la décision de sanction. Cependant, les critiques n'ont pas épargné ces Comités.

La composition de ces organes subsidiaires et leurs procédures en font des commissions politiques dont le rôle dépasse parfois le simple contrôle des sanctions¹¹⁵. Leur pratique a aussi suscité beaucoup de controverses. Dans la plupart des cas, ils n'ont pas pu imposer le respect de la décision de sanctions ; mais, dans d'autres situations, ils ont acquis un large pouvoir de décision et sont donc devenus un moyen supplémentaire de pression sur l'Etat cible.

112 Il s'agit des campagnes menées contre l'Afrique du sud, la république fédérative de Yougoslavie, la Somalie, le Liberia et le Rwanda.

113 C'est le cas des sanctions contre la Libye, Haïti et l'UNITA.

114 Il s'agit des campagnes concernant la Rhodésie du Sud, l'Irak et la République fédérale de Yougoslavie.

¹¹⁵Charpentier J. « Les Comités des sanctions du Conseil de sécurité », in : « L'effectivité des organisations internationales : mécanismes de suivi et de contrôle » A.Pedone. Paris 2000

Si les Etats membres s'étaient engagés à accepter les obligations de l'organe restreint de l'ONU, la situation est fort différente pour les Etats non-membres. La participation de ces derniers, dont le nombre est très réduit, aux campagnes de sanction onusiennes relève de leur appréciation souveraine des principes poursuivis par le Conseil de Sécurité.

2-Autorité morale du Conseil sur les non-membres :

L'influence du Conseil sur les Etats non membres peut paraître surprenante puisqu'ils n'ont pas ratifié la charte et ne sont pas liés par le traité. Mais cette influence est le corollaire du caractère collectif de tout atteinte à la paix et à la sécurité internationale. La participation de tous les Etats est en effet indispensable pour obtenir l'isolement de l'Etat ayant rompu la sécurité internationale (a). Mais la participation des Etats non-membres aux sanctions onusiennes relève de leur souveraineté (b).

a-La participation nécessaire des Etats non-membres :

Les rédacteurs de la charte ont considéré qu'il était nécessaire que les Etats non-membres de l'Organisation en respectent néanmoins les principes fondamentaux dont principalement la recherche de la paix.

L'article 2 §6 stipule : « L'organisation fait en sorte que les Etats qui ne sont pas membres des Nation-Unies agissent conformément à ces principes dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationale ». Ainsi, la sécurité internationale est invoquée pour justifier l'extension du pouvoir du Conseil de sécurité en matière de sanctions économiques sur des Etats n'ayant pas souhaité rejoindre le système de la charte.

Même s'ils ne sont pas membres de l'ONU, les Etats ne doivent pas rompre la paix et la sécurité internationale car : « ...l'organisation peut agir à l'égard des non-membres s'ils sont impliqués dans des différends ou des situations liées au maintien de la paix et de la sécurité internationale »¹¹⁶. Par conséquent, un Etat non-membre pourrait être la cible des sanctions économiques onusiennes. Dans la pratique, la pression économique a été décidée

116 Mahiou A, "L'article 2 §6", in COT J-P et PELLET A, "La charte des Nations Unies", op. cit, pp.133-138, P.133

ou recommandée à l'encontre de plusieurs entités qui n'étaient pas membres de l'ONU, mais n'avaient pas non plus le statut étatique comme la Rhodésie du Sud ou l'UNITA.

Également, ces Etats doivent s'abstenir de fournir aux cibles la possibilité de contourner les sanctions mises en œuvre à leur encontre. En fait, les Etats non-membres peuvent constituer des intermédiaires pour la transition des biens sanctionnés d'autant plus que certains de ces Etats, comme la Confédération helvétique - qui n'a adhéré à l'ONU qu'en 2005 - ont une position prépondérante sur les marchés internationaux. Lorsqu'il adopte des sanctions économiques, le Conseil de sécurité cherche à obtenir la participation des non membres de l'organisation. Or, le Conseil n'a aucun pouvoir sur ces Etats ; il ne peut donc que leur demander de se joindre à la campagne de pression économique onusienne.

L'appel adressé par le Conseil de Sécurité aux Etats non membres est parfois explicite. Ainsi, certaines résolutions contiennent un article visant spécifiquement ces Etats et leur demandant de respecter les mesures de contrainte onusiennes¹¹⁷. Dans d'autres résolutions, le Conseil s'adresse "à tous les Etats y compris aux Etats non membres" leur demandant de respecter les dispositions de ses résolutions¹¹⁸. Le plus souvent, l'appel du Conseil n'est qu'implicite lorsqu'il s'adresse à "tous les Etats" pour appliquer les mesures de contrainte économique¹¹⁹. En fin, le Conseil a également recouru à un dernier procédé ; dans sa résolution 942(1994), il précise que ses dispositions doivent être mises en œuvre par "les Etats". Cependant, que l'appel du Conseil de Sécurité soit explicite ou implicite, la réponse favorable des Etats non membres relève de leur choix souverain.

2-La participation souveraine des Etats non membre :

En vertu des principes du droit des traités, la Charte des Nations Unies ne crée aucune obligation juridique à l'égard des Etats qui ne l'ont pas ratifié. Ils ne sont donc pas tenus par les décisions du Conseil de Sécurité. Par conséquent, leur participation aux campagnes de sanction onusiennes ne peut être garantie. Pourtant, dans la pratique, les Etats non membres ont le plus souvent appuyé l'action de l'organisation.

117 La résolution 232(1966) du 16 décembre 1966 §7 et 253(1968) du 29 mai 1968 §4.

118 Voir par exemple, §5 de la résolution 418(1977), §5 de la résolution 661(1990), §12 de la résolution 883(1993).

119 C'est la formule la plus employée par le Conseil, exp: les résolutions 181(1963) §3, 217(1965) §6 et 8, 788(1992) §8, 841(1993) §5, 917(1994) §2,3,4,6,7,11,12 et 13.

Outre son ancienne qualité de non membre, la Suisse dont le poids économique était susceptible d'influer sur l'issue des sanctions commerciales et surtout financières, pouvait évoquer sa neutralité pour se tenir en dehors de toute action onusienne. Pourtant, le gouvernement fédéral helvétique a souverainement choisi de mettre en place les instruments de sanctions économiques retenues par le Conseil de Sécurité. Ainsi, la Confédération helvétique a participé aux restrictions aux échanges avec la Rhodésie du Sud tout en précisant que les mesures adoptées au niveau national ne doivent pas être considérées comme l'exécution d'une obligation. Ces mesures avaient été décidées « ...d'une manière autonome »¹²⁰. La Confédération helvétique s'est également associée aux sanctions économiques décidées au début des années 1990 tout en soulignant toujours que la modification de la législation fédérale résultait de leur propre choix¹²¹.

S'il n'a aucun fondement juridique, le ralliement des Etats non membres à la réaction collective possède une importante signification politique. Il traduit en effet la vigueur avec laquelle les principes onusiens tendent à s'imposer comme principes communs de comportements internationaux. Seulement, si la décision d'isoler économiquement l'auteur d'une menace ou rupture de la paix internationale relève juridiquement du pouvoir du Conseil de Sécurité, elle dépend en pratique de la manière dont les Etats membres permanents de cet organe apprécient la situation.

B- La capacité des membres permanents d'orienter le Conseil :

La charte de 1945 a réservé un statut juridique spécifique aux cinq puissances qui sont désormais membres permanents du Conseil de Sécurité. En fait, les rédacteurs de la charte ont donné à ces Etats un droit de regard sur toutes les questions internationales, mais aussi le droit de s'opposer à toute action collective qui s'avérerait contraire à leurs intérêts nationaux. En accordant un tel privilège aux membres permanents, les rédacteurs de la charte ont intégré une dimension relationnelle à l'institution qu'ils édifiaient¹²². Les relations entre ces cinq Etats conditionnent donc le recours aux mécanismes prévus par la charte pour le maintien et le rétablissement de la paix et de la sécurité internationale. Ainsi, la présence

120 Voir le rapport du Secrétaire général de l'ONU sur l'application de la résolution 232(1966), S/7781 du 21 février 1967, pp.76-77.

121 Voir les rapports du Secrétaire général des Nations Unies sur l'application des sanctions.

122 Sur les rapports entre l'institutionnel et le relationnel, voir Dupuy R J, "communauté internationale et disparité de développement" RCADI, Tome 165, 1979(IV), pp.49-66.

des Etats-Unis et de l'URSS parmi les membres permanents avait introduit au sein du Conseil la lutte irréductible entre deux idéologies antagonistes, transformant ainsi l'équilibre souhaité par les rédacteurs en un immobilisme total.

Les prérogatives dont sont dotés les membres permanents (1) leur ont permis d'orienter l'action du Conseil de sécurité pendant la guerre froide (2).

1- Les moyens d'influence des membres permanents :

Le droit des cinq puissances de s'opposer à toute décision non conforme à leurs intérêts a été consacré par la charte à travers le droit de veto (a). Cependant, il arrive que les membres permanents, pour des considérations politiques, préfèrent ne pas s'exprimer sur un projet de résolution. Ils ont alors nuancé leur vote en modifiant la signification de l'abstention (b).

a- Le droit de veto :

La prééminence des cinq membres permanents se manifeste au moment du vote. Sur les questions de procédure, les voix des quinze membres ont le même poids¹²³. Le droit de veto des cinq membres permanents peut s'exercer sur toutes les affaires puisque : «les décisions du Conseil de Sécurité sur toutes autres questions sont prises par un vote affirmatif de neuf de ses membres dans lesquels sont comprises les voix de tous les membres permanents »¹²⁴.

Or, en exigeant une majorité qualifiée de neuf voix sur quinze, elle prévoit ce qui peut être qualifié de "veto collectif" : un projet de résolution est rejeté dès que sept Etats membres s'opposent à son adoption¹²⁵. La présence de tous les membres permanents parmi les auteurs du projet ne garantit donc pas son acceptation. Toutefois, chacun d'eux peut empêcher qu'une mesure soit prise, sous l'égide du Conseil.

123 Article 27, §1 et 2 de la Charte de l'ONU.

124 Article 27, §3 de la Charte de l'ONU.

125 Chemillier Gendreau M, "Comment les Nations Unies auraient pu dénouer la crise du Golf en 1990", Le Monde diplomatique, juillet 1993, pp.16- 17.

S'agissant des sanctions économiques, le droit de veto signifie que la violation des standards de comportement ne peut recevoir de réaction matérielle de la part du Conseil de Sécurité en l'absence d'un consensus favorable entre ses membres permanents. Le droit de veto peut être appréhendé sous deux angles différents.

Il constitue d'abord une garantie de la crédibilité du Conseil car la décision de celui-ci reflète l'assentiment des grandes puissances. En plus, la nécessité de l'unanimité permet d'établir un équilibre en empêchant que le Conseil de sécurité ne devienne l'instrument d'un seul membre permanent. C'est donc un contre-pouvoir interne à l'autorité qui émane du Conseil de Sécurité ; par contre, il constitue aussi un mécanisme permettant à un seul membre permanent de paralyser le Conseil et l'empêcher d'agir en faveur de la paix et de la sécurité internationale. Le droit de veto pourrait parfois être considéré comme inadéquat dans un système de sécurité collective puisque l'opposition « (...) d'un membre permanent constitue la manifestation d'une volonté individuelle qui met en échec une volonté collective »¹²⁶. C'est ainsi que pendant la guerre froide, plusieurs vetos furent émis bloquant ainsi le mécanisme de sécurité collective. L'examen de la pratique du vote des membres permanents révèle que les deux blocs ont recouru au veto, même si l'URSS fut l'Etat qui a recouru le plus souvent à ce droit. Cependant, l'évolution des événements internationaux et le développement de la dimension relationnelle au sein du Conseil ont poussé les membres permanents à chercher une nouvelle façon pour exprimer leur position. Ils ont par conséquent modifié la signification de leur abstention.

b-La modification de la signification de l'abstention du membre permanent :

L'alinéa 3 de l'article 27 de la charte stipule que : « les décisions...sont prises par un vote affirmatif de neuf de ses membres dans lesquels sont comprises les voix de tous les membres permanents... ». Cette disposition exige donc le concours des votes affirmatifs des cinq permanents pour qu'une résolution puisse être valablement adoptée. L'abstention d'un membre permanent ne peut donc pas être assimilée à un vote affirmatif, mais plutôt à une opposition. Cependant, l'usage du vote comporte des coûts politiques. L'opposition à un projet de sanctions contre un Etat ayant rompu ou menacer la paix véhicule en effet un

126 Day G, *Le droit de veto dans l'Organisation des Nations Unies*", Paris, Pedone 1952.

message de soutien à cet Etat. Les membres permanents ont fait de l'abstention une modalité de vote intermédiaire entre le vote affirmatif et l'opposition.

Ainsi, le 29 avril 1946, le représentant de l'Union Soviétique aux Nations unies s'est abstenu devant un projet de résolution visant l'Espagne franquiste. " A partir de 1948, le Conseil a appliqué le principe selon lequel l'abstention n'équivaut pas au veto, comme une règle générale de sa procédure de vote, ne prêtant pas à contestation " ¹²⁷. Mais cette pratique n'a pas été sans susciter de contestations jusqu'à ce que la légalité de la modification reçut la consécration de la CIJ.

Dans son avis consultatif du 21 juin 1971, la Cour relevait que : « ...la non-assimilation de l'abstention d'un membre permanent à l'utilisation de son droit de veto(...) a généralement été acceptée par les membres des Nations-Unies et constitue la preuve d'une pratique générale de l'organisation »¹²⁸. L'abstention a permis aux membres permanents d'élargir leur marge de manœuvre politique puisqu'elle constitue un troisième choix qui permet aux cinq de prêter une voie intermédiaire au moment du vote. Le membre permanent peut ainsi ne pas se prononcer en faveur d'un projet qui ne le satisfait pas complètement sans pour autant s'opposer à son adoption. En s'abstenant de voter sur la résolution 569 (1985) qui recommandait des sanctions économiques à l'encontre de l'Afrique du Sud, les Etats-Unis et la Grande Bretagne ont pu concilier des impératifs de leur politique internationale avec la nécessité de ne pas heurter directement leurs opinions publiques. C'était un moyen pour ces deux Etats de montrer au gouvernement de Pretoria qu'ils ne cautionnaient pas les mesures retenues dans la résolution tout en montrant à leurs opinions publiques qu'ils ne s'opposaient pas à des actions contre un régime raciste comme celui de l'Afrique du Sud.

En réalité, les membres permanents que la charte a responsabilisés en matière de maintien de la paix ne cautionnent jamais que les actions conformes à leurs intérêts, c'est pourquoi ils ne cessent d'orienter et d'influer sur l'activité du Conseil de Sécurité.

127 Day, G, "Le droit de veto dans l'organisation des Nations Unies", op cit, p.123.

128 "Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie nonobstant la résolution 276(1970) », CIJ recueil 1971, §22, p.22.

2-L'orientation effective du Conseil par les cinq permanents

Pendant les Quarante-cinq premières années de sa vie, le Conseil de Sécurité n'a déclenché que deux campagnes de sanctions économiques. Il s'agit des sanctions contre la Rhodésie de Sud et l'Afrique du Sud. Malgré les similitudes que présentent ces deux campagnes de sanctions onusiennes, la différence principale entre elles réside dans les implications géopolitiques de chacune. Les sanctions adoptées contre la Rhodésie du Sud s'inscrivent dans le cadre de la décolonisation et ont été menées par la Grande Bretagne, puissance métropolitaine contestée par le régime de Ian Smith (a). Mais, les sanctions décidées contre l'Afrique du Sud doivent être appréhendées dans le cadre de l'affrontement bipolaire et ont été le résultat de l'influence conjointe des trois Etats occidentaux au Conseil de Sécurité(b).

a - Le cas de la Rhodésie du Sud :

Londres a dû faire face à un vaste mouvement de décolonisation à la fin de la seconde guerre mondiale. C'est ainsi que le régime rebelle de la Rhodésie du Sud a proclamé unilatéralement l'indépendance le 11 novembre 1965.

L'autorité d'un membre permanent se voyait radicalement remise en cause. Dans une première étape, la Grande Bretagne avait traité la question comme étant une affaire intérieure. Dès le début de la crise en Rhodésie, Londres avait menacé- à travers la déclaration du 27 octobre 1964- d'empêcher la coercition économique en cas d'échec des pourparlers. Les rebelles de Rhodésie s'étaient préparés à affronter les privations économiques. Ian Smith proclama l'indépendance de la Rhodésie le 11 novembre 1965 après s'être rassuré par la déclaration du Premier ministre britannique qu'en aucun cas, Londres n'envisagerait de recourir aux armes. Le même jour, Londres adopta des sanctions économiques unilatérales : embargo sur les armes, boycottage du sucre et du tabac rhodésien, l'exclusion de la Rhodésie de la zone sterling et le retrait du bénéfice des préférences commerciales.

Le Conseil de Sécurité s'était contenté de condamner la déclaration unilatérale du 11 novembre 1965, et de recommander aux Etats d'adopter des sanctions économiques contre la Rhodésie. La Grande Bretagne a renforcé graduellement ses mesures unilatérales

jusqu'à la rupture quasi totale. Devant l'entêtement du régime rhodésien, le gouvernement britannique a demandé au conseil de Sécurité des sanctions obligatoires. Ainsi pour la première fois depuis sa création le Conseil décide des sanctions économiques obligatoires fondées sur le chapitre VII de la Charte¹²⁹. Pendant toute la durée de la campagne de sanctions économique et grâce à son statut de membre permanent, Londres cherchait à accroître la légitimité et l'efficacité de la contrainte tout en orientant la réaction collective dans le sens le plus approprié pour ses intérêts nationaux. Même lors du dénouement de la crise, la Grande Bretagne avait abrogé ses dispositions législatives d'application des sanctions avant même l'adoption de la résolution 460(1979) par laquelle le Conseil mit fin à la campagne de sanctions collectives.

La Grande Bretagne ne fut cependant pas le seul Etat à avoir bafoué l'autorité du Conseil. Plusieurs violations des sanctions se sont produites par les membres permanents mêmes. En autorisant l'importation des minerais rhodésiens en dépit du boycottage imposé par le Conseil de Sécurité, les Etats-Unis signalaient sans ambiguïté la priorité qu'ils accordent à leur sécurité nationale sur l'action collective. Le cas de l'Afrique du Sud allait démontrer cette réalité avec plus d'acuité.

b- Le cas de l'Afrique du Sud :

La politique sanglante du régime d'apartheid avait suscité des sanctions économiques unilatérales depuis 1948¹³⁰. Mais le Conseil n'a réagi à la politique raciste de Pretoria qu'en 1963, encore que la résolution 181(1963) du 31 juillet qui recommandait un embargo sur les armes n'était pas fondée sur le chapitre VII. La mise en œuvre de cette sanction n'étant rendue obligatoire que quatorze ans après avec l'adoption le 4 novembre de la résolution 418(1977). Ce fut la seule résolution obligatoire à l'encontre du régime de Pretoria. Les Etats occidentaux se sont constamment opposés à ce que des sanctions sévères soient imposées contre l'Afrique du Sud.

Si le régime de Pretoria était un régime socialement condamnable, il n'en était pas moins un allié potentiel contre l'expansion communiste dans la région. L'Afrique du Sud jouissait en réalité de plusieurs atouts économiques et stratégiques qui allaient en faire un

129 La résolution 232(1966) du 16 décembre 1966 prévoit un embargo portant sur les armes et sur les véhicules terrestres et aériens, un boycottage du sucre et de certains minéraux rhodésiens.

130 Le Pakistan et l'Inde avaient adopté des sanctions économiques pour protester contre les discriminations qui frappaient leurs ressortissants résidents en Afrique du Sud.

allié privilégié des occidentaux. Ces derniers entretenaient des relations étroites dans le domaine militaire avec Pretoria qui était un client régulier des entreprises d'armement européennes. En plus, le sous-sol de l'Afrique du Sud regorgeait de très importantes réserves en minéraux rares. D'ailleurs les Etats Unis se révélaient extrêmement dépendantes de leurs importations en provenance de l'Afrique du sud, les armes les plus sophistiquées de l'armée américaine incorporant de nombreux métaux extraits en Afrique du Sud. Les Etats Unis devaient donc assurer la sécurité de leur approvisionnement stratégique et, par-là même, empêcher l'extension de l'influence de l'URSS en Afrique du Sud. Or, l'adoption de sanctions drastiques contre le régime de Pretoria était susceptible de pousser celui-ci à se tourner vers l'URSS. A tout ceci s'ajoute le fait que l'Afrique du Sud était le seul Etat africain à avoir accédé au rang de puissance nucléaire et des pays industrialisés. Ce n'est qu'en 1990 que les bombes nucléaires en sa possession ont été démantelées.

Le climat des relations internationales a ainsi influé sur la conduite des sanctions économiques à l'encontre de l'apartheid et sur l'évolution du régime lui-même. La chute de l'empire soviétique a provoqué l'accélération des événements en Afrique du Sud. En 1990, de nombreuses dispositions législatives racistes furent abrogées, le Comité Exécutif de Transition (CET) fut instauré le 8 septembre 1993 et le premier scrutin ouvert à toutes les communautés sud-africaines fut organisé le 24 avril 1994. La situation de l'Afrique du sud avait mis les occidentaux devant un grand dilemme. D'une part, leurs intérêts économique, stratégique et sécuritaire les obligeaient à épargner le régime d'apartheid ; d'autre part, leurs opinions publiques internes leur demandaient d'agir contre le régime raciste. Les Etats occidentaux ont donc limité l'action du Conseil en une simple déploration de la situation¹³¹. Ils se sont parfois abstenus de voter des projets de résolutions relatives à l'Afrique du Sud¹³² et ont tout simplement violé l'embargo sur les armes.

Juridiquement, le Conseil de Sécurité possède la compétence d'imposer ses décisions à tous les membres de l'organisation. D'ailleurs, les principes au non desquels il agit recueillent même l'assentiment des Etats non-membres. Cependant, le Conseil de sécurité se trouve en réalité sous l'influence d'un nombre restreint d'Etat qui bénéficient ainsi de la nature oligarchique du système de sécurité collective imaginé par les rédacteurs de la charte.

131 Un triple veto : français, britannique et américain s'opposa en 1974 à l'adoption par le Conseil d'un projet de résolution visant à exclure l'Afrique du Sud de l'ONU.

132 Double abstention de la Grande Bretagne et des Etats Unis lors du vote de la résolution 569(1985) qui recommandait des sanctions économiques contre Pretoria.

II- La contestation de la suprématie du Conseil en matière de sanctions économique :

La charte des Nations-Unies reconnaît à d'autres entités que l'Etat et le Conseil de Sécurité la compétence d'adopter des sanctions commerciales et financières. Il s'agit de l'AG et des organisations régionales. Mais la charte a instauré un système centralisé de sanctions économiques dont le Conseil de Sécurité est la clé de voûte. Longtemps paralysé par les conséquences de la guerre froide, les Etats ont cherché à sortir de l'impasse en modifiant certaines dispositions de la charte soit en élargissant les compétences de l'AG, soit en agissant au niveau régional.

Si la pratique a confirmé la prééminence du Conseil de Sécurité sur l'organe plénier (A), les Etats ont pu élargir leur marge de manœuvre en matière de sanctions économiques à l'échelon régional (B).

A-La confirmation de la prééminence du Conseil sur l'Assemblée Générale :

En vertu de l'article 24 §1, le Conseil de Sécurité est le responsable principal du maintien de la paix et de la sécurité internationale. Le rôle de l'Assemblée Générale et son pouvoir en la matière sont donc secondaires. La doctrine est divisée sur la nature des relations entre ces deux organes politiques.

Certains auteurs considèrent que le §1 de l'article 24 établit un rapport de hiérarchie entre le Conseil de Sécurité et l'Assemblée Générale. « Le paragraphe 1 règle ainsi le problème de distribution du pouvoir en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale entre les deux organes politiques en établissant entre eux un rapport de hiérarchie : au Conseil revient la fonction principale et à l'Assemblée Générale la fonction résiduelle »¹³³. Cette hiérarchie entre le Conseil et l'Assemblée est rejetée par le professeur Mohamed Bedjaoui qui considère que « (...) l'équilibre instauré par la Charte entre les

133 Degni-Sergui R, "L'article 24" in COT J P et PELLET A, "La charte des Nations Unies", op.cit, p.452.

différents organes principaux des Nations-Unies exclut toute hiérarchie entre eux et toute subordination de l'un par rapport à l'autre »¹³⁴.

L'Assemblée Générale a d'ailleurs contesté l'omnipotence exclusive du Conseil de Sécurité dans le domaine de la sécurité internationale. Elle a donc élargi ses compétences afin de pallier la paralysie du Conseil (1). Toutefois, la pratique a révélé les limites du pouvoir de l'Assemblée Générale en matière de sanctions économiques (2).

1-L'extension des compétences de l'Assemblée Générale

La guerre froide a rapidement mis en échec le système de sécurité collective conçu par les rédacteurs de la Charte. Certains Etats ont alors tenté d'agir par l'intermédiaire de l'Assemblée Générale. Or, la charte n'a conféré à l'organe plénier que des compétences limitées dans le domaine de la sécurité internationale (a). Les circonstances exceptionnelles de 1950 ont incité l'Assemblée Générale sous l'impulsion des Etats Unis à adopter la résolution 337(V) par laquelle elle se déclara compétente à intervenir, même par des sanctions économiques en cas d'inaction du Conseil (b).

a-Le pouvoir initial de l'Assemblée Générale :

Les pouvoirs de l'Assemblée Générale sont énumérés dans les articles 10 à 17 de la charte des Nations Unies. Sa compétence en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale est délimitée par les articles 10, 11 et 14 dont la combinaison lui confère un pouvoir général de discussion et lui fixe également les limites à ne pas franchir. Ainsi, l'Assemblée Générale dispose d'un pouvoir de discussion extrêmement étendu en vertu de l'article 10 qui dispose que l'Assemblée Générale « (...) peut discuter toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre de la présente charte ou se rapportant aux pouvoirs et fonctions de l'un quelconque des organes prévus dans la présente charte (...) ». L'étendu de la compétence matérielle de l'Assemblée Générale est calqué sur celle des autres organes des Nations Unies. En plus, le caractère très général des termes utilisés pour énumérer les buts et principes de l'organisation ainsi que le flou entourant la notion de sécurité internationale permettent à l'Assemblée Générale de revendiquer une compétence matérielle quasi illimitée. D'ailleurs, le dernier paragraphe de l'article 11 exclut expressément toute

134 Bedjaoui Mohammed, "Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité", Bruxelles, Bruylant 1994 ; p.145.

restriction à « la portée générale de l'article 10 ». L'article 11 confère à l'Assemblée le pouvoir d'étudier les principes généraux de coopération en matière de maintien de la paix et d'attirer l'attention du Conseil sur toute menace à la paix et la sécurité internationale¹³⁵. En outre, le §2 de cet article dispose que l'Assemblée Générale peut discuter de « (...) toutes questions se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité ». La compétence de l'AG s'étend aussi à la faculté de « (...) recommander des mesures propres à assurer l'ajustement pacifique de toute situation (...) qui lui semble de nature à nuire au bien général ou à compromettre les relations amicales entre les nations, y compris les situations résultant d'une infraction aux dispositions de la présente charte où sont énoncés les buts et principes des Nations Unies »¹³⁶.

Etant donnée l'étendue du domaine de compétence de l'AG, la facilité de sa saisie et son pouvoir de discuter de toute question - sous réserve toutefois du §7 de l'article 2 - l'organe plénier a assumé sa fonction normative d'une manière remarquable. Mais son rôle n'a pas été le même dans tous les domaines couverts par la charte puisque les rédacteurs avaient expressément posé certaines restrictions aux activités de l'Assemblée en matière de maintien de la paix.

Deux limites furent fixées aux compétences de l'organe plénier dans le domaine de la sécurité internationale. Au-delà de son pouvoir de discussion, l'Assemblée ne pouvait adopter de recommandation qu'à deux conditions. Les articles 10, 11 §2 et 14 précisent que les recommandations de l'AG ne peuvent être adoptées qu'en respectant l'article 12 dont le premier paragraphe dispose que : « tant que le Conseil de Sécurité remplit (...) les fonctions qui lui sont attribuées par la présente charte, l'Assemblée Générale ne doit faire aucune recommandation (...) ». Ainsi, le pouvoir qu'a l'Assemblée de recommander dans le domaine du maintien de la paix n'est que subsidiaire par rapport aux pouvoirs du Conseil. La seconde limitation est prévue par le deuxième paragraphe de l'article 11. Cette clause s'oppose à ce que l'AG recommande aux Etats le mode d'action qu'elle estime le plus approprié pour résoudre une question se rattachant au maintien de la paix. Si cette disposition ne limite pas le pouvoir de discussion de l'AG qui peut débattre de la question avant de la soumettre au Conseil ; elle l'oblige toutefois de s'abstenir d'adopter un acte sur « toute question de ce genre qui appelle une action (...) ». Ne pouvant ni adopter des recommandations relatives à

135 Voir respectivement les §1 et 3 de l'article 11 de la charte.

136 Voir l'article 14 de la charte.

une situation ou un différend faisant l'objet des travaux du Conseil, ni indiquer aux Etats les actions qu'elle considère opportunes pour le maintien de la paix, l'AG n'avait pas la compétence d'adopter des sanctions économiques, ou de prendre des mesures dans le cadre d'une campagne de sanctions conduite par le Conseil.

Devant la paralysie du Conseil, et l'impossibilité pour elle de combler ce vide dans le respect de la Charte ; l'Assemblée a adopté une résolution par laquelle elle étendit son champ d'action.

b- La résolution Acheson :

Pendant l'été de 1950, l'URSS avait boycotté les travaux du Conseil de Sécurité pour protester contre le refus de l'ONU d'accepter la représentation de la Chine par le gouvernement de Mao Zedong. L'absence d'un membre permanent n'étant pas considérée comme équivalent au veto¹³⁷, celle de l'URSS a permis au Conseil de réagir vigoureusement à l'invasion de la Corée du Sud par la Corée du Nord. Seulement, le retour rapide de l'Union Soviétique brisa la cohésion politique au sein du Conseil. Pour éviter le veto russe, les Etats Unis en la personne de leur secrétaire d'Etat Dean Acheson se sont tournés vers l'organe plénier. Ce dernier a adopté la résolution 337(V) dite "Union pour le maintien de la paix" le 3 novembre 1950. L'Etat américain a ainsi réussi à s'aménager une voie indirecte pour recourir aux sanctions économiques ; mais cette voie n'est pas pour autant conforme à la charte.

Le recours à l'Assemblée Générale avait pour objectif de pallier la paralysie du Conseil de Sécurité, mais la Charte des Nations Unies n'avait pas autorisé l'Assemblée à combler l'inaction du responsable principal du maintien de la paix et de la sécurité internationale. La résolution 337(V) conféra donc à l'Assemblée une compétence accrue dans le domaine contrairement aux dispositions de la Charte. Ainsi, en vertu de l'article premier du texte du 3 novembre 1950, la compétence de l'organe plénier ne se limite plus au seul pouvoir de discussion mais s'étend au pouvoir d'adresser aux membres de l'organisation « (...) les recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre (...) pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationale »¹³⁸. L'extension est loin d'être négligeable puisque l'Assemblée s'est même déclarée capable dans certains cas de

137 Serge Sur, "relations internationales", ed, Montchrestien, Domat politique. 2ème édition 2003, p.427.

138 L'article 1 de la résolution 337 (v) de l'Assemblée Générale, du 3 novembre 1950.

recommander aux Etats « (...) l'emploi de la force armée (...) »¹³⁹. L'Assemblée Générale s'est ainsi libérée de l'obligation de renvoyer devant le Conseil toute question appelant une action.

Deux conditions cumulatives étaient requises pour que l'organe plénier puisse bénéficier de cette extension de compétence. En effet, l'article premier de la résolution 337(V) dote l'Assemblée du pouvoir d'agir "(...) dans tous les cas où paraît exister une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression (...). Les opérations militaires ne peuvent être recommandées qu'en cas de rupture de la paix ou d'agression". Etant donnée l'imprécision des notions de menace à la paix ou rupture de la paix et d'agression, cette condition s'avère assez peu contraignante et n'empêche donc pas l'Assemblée d'intervenir chaque fois qu'elle estime l'action nécessaire et de la manière qu'elle estime appropriée. La seconde condition est plus restrictive puisqu'elle subordonne l'action de l'Assemblée à une carence du Conseil résultant de divergences d'appréciation entre les membres permanents¹⁴⁰. Par conséquent, la résolution Acheson ne peut être invoquée dans le cas où les cinq permanents considèrent à l'unanimité que le Conseil ne doit pas agir ; ni dans celui où l'inaction du Conseil résulte d'un veto collectif des membres non permanents.

Bien que limitée par ces deux conditions, la compétence de l'Assemblée Générale a été élargie par l'adoption de cette résolution. Cette dernière constitue en effet « (...) un dépassement de l'esprit et de la lettre de la charte (...) »¹⁴¹. Pour ce qui est de l'esprit de la charte, la résolution 337(V) entraîne une modification de l'équilibre entre l'Assemblée Générale et le Conseil de Sécurité¹⁴². C'est donc une remise en cause du système de sécurité collective tel qu'imaginé par les rédacteurs de la Charte. Ceux-ci s'étaient accordés pour que l'organisation ne devienne pas l'instrument d'un Etat ou groupe d'Etats particulier. La nécessité de l'unanimité des cinq traduisait donc la volonté de préserver une certaine stabilité, le veto s'analysant comme la garantie de l'équilibre et non comme la preuve du dysfonctionnement. En outre, la résolution 337(V) empiète sur un domaine qui relève en vertu de la Charte de la compétence exclusive du Conseil de Sécurité, à savoir le rétablissement de la paix et de la sécurité internationale. De surcroît, l'extension de la

139 L'article 1 de la même résolution.

140 L'article 1 de la même résolution.

141 Nguen Quoc Dinh, Dailler P et Pellet A, "Droit international public", op.cit. p.786.

142 Serge Sur, "Relations internationales", op.cit.p.427.

compétence de l'Assemblée générale ne respecte pas la lettre de la Charte, essentiellement les dispositions relatives à la modification de la Charte à savoir les articles 108 et 109. La première disposition nécessite que les voix des cinq permanents soient comprises dans les deux tiers requis pour la ratification de tout amendement¹⁴³. Le deuxième paragraphe de l'article 109 pose la même condition.

Toutefois, la résolution 337(V) a le privilège d'avoir tenté de combler l'inaction du Conseil de Sécurité. La paralysie du Conseil de Sécurité et du système de sécurité collective ne pouvait que mettre en péril la paix et la sécurité internationales. Bien que cette résolution ait été invoquée en quelques occasions¹⁴⁴ ; elle n'a pas pu développer la pratique de l'Assemblée en matière de sanctions économiques.

2-La pratique limitée de l'Assemblée en matière de sanctions économiques :

Malgré l'extension de sa compétence par la résolution Acheson, l'organe plénier des Nations Unies a rarement recommandé aux Etats membres d'appliquer des mesures collectives en réaction à une atteinte à la paix. S'agissant des sanctions économiques, le bilan des activités de l'AG dans le domaine est très réduit (a) d'autant plus que la portée juridique de ses recommandations est fort limitée (b).

a- Les sanctions recommandées par l'Assemblée Générale :

L'Assemblée Générale n'a demandé aux Etats membres de mettre en œuvre des sanctions économiques qu'en trois occasions. On ne peut donc pas parler d'une pratique de l'Assemblée en la matière. D'ailleurs, ses recommandations n'avaient pas le même fondement juridique. En effet, la résolution 337(V) ne fut invoquée qu'en un seul cas, alors que les deux autres furent fondés sur la compétence initiale de l'Assemblée Générale.

143 L'article 108 de la charte.

144 Cette résolution fut invoquée dans le cadre de l'affaire de Suez et lors de l'intervention soviétique en Afghanistan par exemple, cependant de nombreux Etats ont constamment refusé de reconnaître la validité de cette résolution même après l'avis consultatif la CIJ : Certaines dépenses des Nations Unie du 20 juillet 1962, Recueil 1962 (la France et l'URSS).

L'unique campagne de contrainte fondée sur la résolution 337(V) :

La résolution Acheson ne fut utilisée pour recommander des sanctions économiques que dans la crise qui a suscité son adoption initiale à savoir la guerre de Corée.

La guerre débuta le 25 juin 1950, quand l'armée nord-coréenne, forte des équipements lourds laissés par l'Union soviétique, franchit le 38^e parallèle et envahit la Corée du Sud. Le 27 juin, le Conseil de sécurité, alors boycotté par l'Union soviétique, décida des sanctions militaires contre la Corée du Nord. Pour ce faire, une armée formée par seize nations fut constituée sous le commandement unifié de l'ONU et dirigée par un commandant américain. Le 28 septembre, Séoul était reprise et, le 30, les Nord-coréens furent repoussés au-delà du 38^e parallèle. Voulant profiter de cette situation avantageuse, le président Truman décida de repousser l'ennemi au-delà de la frontière séparant la Corée du Nord de la Chine malgré les avertissements répétés des Chinois. Toutefois l'entrée de la Chine en guerre modifia le rapport de force entre les deux camps. Après des combats acharnés, l'offensive communiste fut stoppée en janvier 1951 au sud de Séoul. Le commandant américain abandonna alors son rêve de réunifier la Corée et se contenta de la libération de la Corée du Sud.

En mai 1951, la guerre de Corée se poursuivait tout autant que l'opposition systématique de l'URSS à toute intervention du Conseil de Sécurité. Les Etats Unis se tournèrent alors vers l'Assemblée Générale. La résolution 500(V) adoptée par l'AG le 18 mai 1951 visait en réalité à soutenir indirectement les soldats occidentaux en Corée du Sud en privant leurs adversaires des fournitures en armes, munitions, matériels de guerre, pétrole et énergie nucléaire¹⁴⁵. Mais, le bloc socialiste n'a pas cessé de livrer les produits soumis à embargo aux nords coréens et aux chinois. L'embargo n'eut donc qu'une valeur symbolique sans influence sur la situation. Le conflit se poursuivit, parallèlement aux négociations, jusqu'au 27 juillet 1953.

Les deux autres campagnes recommandées par l'Assemblée Générale :

Le Portugal et l'Afrique du Sud furent les deux autres cibles des sanctions économiques déclenchées par l'AG, mais les mesures recommandées n'étaient pas fondées

145 Voir l'alinéa a) du § 1 de la résolution 500(V).

sur la résolution 337(V). Pourtant, les conditions d'application de la résolution étaient bien réunies.

L'AG fut très tôt informée de la discrimination raciale pratiquée par l'Afrique du sud, puisque l'Inde lui avait signalé les traitements dont était victime la minorité indienne résidant dans cet Etat dès le mois de juin 1946. Il fallut attendre 1962 pour que l'AG recommande aux membres de l'Organisation de mettre en œuvre des restrictions économiques contre Pretoria. Les Etats devaient restreindre leurs liaisons maritimes et ferroviaires avec l'Afrique du Sud et boycotter certains produits sud-africains¹⁴⁶. Ces mesures furent progressivement intensifiées.

Les premières sanctions économiques recommandées par l'AG contre le Portugal remontent à 1961¹⁴⁷. La campagne visait à inciter cet Etat à accepter le principe d'autodétermination pour les populations de ses colonies africaines. Cependant, cette première campagne de sanctions n'ayant pas abouti, d'autres mesures plus sévères furent recommandées en 1965¹⁴⁸. Les sanctions économiques prirent fin en 1974 lorsque le coup d'Etat au Portugal a bouleversé les politiques menées par cet Etat.

L'action de l'Assemblée Générale contre l'Afrique de Sud et le Portugal a été fondée en principe sur la compétence initiale de cet organe. Mais, cette compétence fut en réalité aménagée puisque l'article 11 §2 oblige l'Assemblée à renvoyer au Conseil de Sécurité toute question appelant une action. La légalité de ces campagnes de sanctions est controversée car « (...) les Etats s'accordent à reconnaître que l'action interdite à l'Assemblée Générale est celle qui engendre une contrainte »¹⁴⁹.

Dès 1962, la Cour internationale de justice avait considéré que l'Assemblée Générale ne pouvait intervenir dans le domaine de la contrainte économique. Ainsi, après avoir précisé que « la sorte d'action dont il est question à l'article 11 §2, est une action coercitive »¹⁵⁰ la Cour a expressément indiqué que : « (...) l'action qui est uniquement de la

146 Résolution de l'AG 1761(XVII) du 6 novembre 1962, §4. Dans cette résolution, l'Assemblée a recommandé aux Etats de rompre également leurs relations diplomatiques avec Pretoria.

¹⁴⁷ AG Res 1699(XVI), §7 et 8.

148 Voir la résolution 2107(XX) du 21 décembre 1965, § 7, 8 et 9.

149 Cassin Hervé : "L'article 11", in COT JP et PELLET A, "La charte des Nations Unies", op.cit.p.288.

150 Cour Internationale de Justice : « Certaines dépenses des Nations Unies » Avis consultatif du 20 juillet 1962, CIJ. Recueil 1962, p.162 et s.

compétence du Conseil de Sécurité est celle dont il est fait mention dans le titre VII de la Charte »¹⁵¹.

Mais la controverse sur la légalité des sanctions économiques recommandées par l'Assemblée Générale est superflue du moment que ces recommandations n'ont qu'une portée juridique limitée. Même la résolution 377(V) n'a pas remis en cause le caractère restreint de la portée juridique des recommandations de l'Assemblée Générale.

b-La portée juridique des recommandations de l'Assemblée Générale :

Toutes les résolutions de l'Assemblée Générale ne créent pas d'obligations à la charge des Etats ; elles ne possèdent qu'une valeur recommandataire. Ce postulat fonde la prééminence du Conseil de Sécurité dans le domaine de la sécurité internationale y compris en matière de sanctions économiques. L'Assemblée ne peut donc qu'inciter les Etats à mettre en œuvre les mesures qu'elle propose sans pouvoir les obliger à les appliquer. Or, le fait que les Etats ne soient pas obligés de mettre en œuvre les instruments retenus pose en pratique le problème de la concrétisation de la contrainte commerciale ou financière recherchée. En effet, des considérations politiques peuvent amener l'Etat à maintenir ses échanges avec la cible des sanctions économiques ou même les accroître ; ce qui a été si bien illustré par le précédent coréen. Dépourvues d'effet obligatoire, les sanctions recommandées par l'Assemblée Générale sont souvent impuissantes à engendrer des conséquences économiques et politiques significatives.

En plus, les recommandations de l'organe plénier ne sont pas couvertes par l'article 103 qui dispose que « en cas de conflit entre les obligations des membres des Nations Unies en vertu de la présente charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord, les premières prévaudront ». Du moment qu'elles n'engendrent pas d'obligation à la charge des Etats, les résolutions de l'Assemblée Générale ne peuvent être invoquées pour interrompre ou suspendre les traités économiques qu'ils avaient conclus avec « la cible » avant l'adoption des sanctions. Consciente de ces limites, l'Assemblée a parfois demandé au Conseil d'appuyer son action. Ainsi, dans sa résolution 1761(XVII) adoptée en novembre 1962 qui recommandait aux Etats membres d'appliquer certaines restrictions contre l'Afrique du Sud,

151 CIJ. Recueil 1962, op.cit.p.165.

l'AG a également demandé au Conseil d'adopter des sanctions contre Pretoria¹⁵². Elle a aussi prié le Conseil de conférer une force obligatoire aux sanctions qu'elle avait adoptées contre le Portugal. De même, lors de la crise yougoslave, le Conseil avait adopté un embargo militaire¹⁵³ qui fut maintenu à l'encontre des Etats issus de l'éclatement de la République fédérale de Yougoslavie. Mais, la Bosnie Herzégovine fut celui qui pâtit le plus de cette mesure qui le privait des moyens de se défendre, c'est pourquoi l'AG a demandé au Conseil de sécurité de mettre un terme à cette sanction au profit des bosniaques¹⁵⁴.

En matière de sanctions économiques, l'AG remplit donc une fonction accessoire par rapport à celle du Conseil. La portée limitée de ses résolutions ne peut guère apporter qu'une légitimation politique aux sanctions adoptées à l'échelon national par les Etats. En plus son caractère recommandataire ne peut pas édifier une pression économique capable d'aboutir aux buts politiques escomptés. Pour ces raisons, les Etats ont agi au niveau régional pour sanctionner économiquement.

B-La contestation de la suprématie du Conseil par rapport aux groupements régionaux :

A l'issu d'âpres négociations, les partisans du régionalisme ont obtenu que la charte intègre la dimension régionale de la sécurité. D'ailleurs, une campagne de contrainte économique menée sur une base régionale est avantageuse par rapport aux sanctions adoptées par un seul Etat. Elle a en effet une légitimité politique supérieure et permet de mettre en place une pression plus conséquente. Toutefois, la réaction universelle reste la seule de nature à réaliser l'isolement effectif de la cible. C'est pourquoi, la thèse des régionalistes ne fut que partiellement consacrée puisque le chapitre VIII de la charte prévoit la suprématie du Conseil sur tout groupement régional (1). Mais la pratique des Etats en matière de sanctions économiques multilatérales a abouti à une modification coutumière des relations entre le Conseil et les groupements régionaux (2).

152 Voir respectivement le § 4 et 8 de la résolution du 6 novembre 1962.

153 Voir la résolution 713(1992) relative à la crise yougoslave.

154 Voir les résolutions de l'AG: 47/121 du 18 décembre 1992 §7 b), 48//88 du 20 décembre §17 1993 et 49/10 du 3 novembre 1994 §22.

1- La nature des rapports entre le Conseil et les groupements régionaux :

Les travaux préparatoires de Dumbarton Oaks ont illustré la lutte d'influence entre les dimensions universelle et régionale de la sécurité. Cette lutte a conduit les rédacteurs de la Charte à incorporer à celle-ci des dispositions spécifiques consacrant l'existence d'un échelon régional dans le système de sécurité collective. Ainsi, le chapitre VIII décrit et précise les rapports entre le Conseil et les accords et organismes régionaux. A travers trois articles, le chapitre VIII affirme l'autorité du Conseil de Sécurité sur les groupements régionaux (a). Mais, la rédaction de ce chapitre n'est pas exempte d'ambiguïté (b).

a- L'affirmation de la prééminence du Conseil par rapport aux groupements régionaux :

La méfiance à l'égard de la constitution de groupements régionaux avait incité les rédacteurs de la charte à encadrer les compétences de tels groupements¹⁵⁵. Le Conseil est donc investi du pouvoir de contrôler les activités de ces groupements, certaines de celles-ci se trouvant même soumises à son autorisation préalable.

Le premier paragraphe de l'article 52 dispose que les activités des groupements régionaux doivent être conformes aux buts et principes des Nations Unies. Or, le Conseil étant le responsable principal du maintien de la paix et de la sécurité internationale, doit se tenir informé de tout acte susceptible de perturber le climat des relations internationales. La charte a donc tenu à lui faciliter la mission en obligeant les groupements régionaux à le renseigner sur le déroulement de leurs activités. L'article 54 stipule à cet égard : « le Conseil de Sécurité doit, en tout moment être tenu pleinement au courant de toute action entreprise ou envisagée en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux, pour le maintien de la paix et de la sécurité internationale ». Cette disposition apparaît comme « (...) une garantie contre les abus des organismes régionaux dans l'exercice de leurs compétences en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale »¹⁵⁶. L'article 54 permet en effet au Conseil non seulement de veiller à ce que les activités menées à l'échelon régional respectant les buts et principes de l'organisation, mais aussi d'assurer la cohérence du

155 Pour plus de développements sur les circonstances de la reconnaissance du régionalisme, voir; KODJO E, "l'article 52", in COT J-P et PELLET A, op.cit. p.796-799.

156 Kodlo E, "L'article 54", op.cit. p.833.

système de sécurité collective. En plus, les groupements régionaux sont soumis à une autre exigence qui exprime la suprématie du Conseil. La Charte soumet en effet l'exercice régional de la contrainte à toute une procédure dont la phase ultime est l'autorisation du Conseil de Sécurité.

En effet, trois étapes doivent être respectées par les organisations régionales lors de l'exercice de leurs pouvoirs en matière de paix et de sécurité internationale. La première étape consacre le rôle initial des groupements régionaux qui consiste à régler pacifiquement les différends d'ordre régional. Les Etats, unis par un accord ou organisme régional, doivent en effet déployer « (...) tous leurs efforts pour régler de manière pacifique (...) les différends d'ordre local (...) »¹⁵⁷. Lorsque les négociations et consultations visant à régler pacifiquement le différend d'ordre régional auront échoué, le différend sera transmis au Conseil de Sécurité. Ce dernier aura alors à choisir entre deux solutions. Il pourra décider soit de recourir à son propre pouvoir de coercition en sollicitant l'assistance opérationnelle des groupements régionaux¹⁵⁸; soit de renvoyer le différend au groupement régional concerné. Si le conseil de Sécurité opte pour le second choix, la dernière étape de la procédure devra être activée. La dernière étape correspond à l'exercice de la coercition par un groupement régional. La seule limite à l'action des groupements régionaux est expressément prévue par le §1 de l'article 53 qui précise que de telles actions ne peuvent être adoptées « (...) sans l'autorisation du Conseil ». La suprématie du Conseil de Sécurité dans le domaine de ses rapports avec les groupements régionaux est donc affirmée par le chapitre VIII. Cependant, la rédaction de ce dernier laisse planer quelques imprécisions.

b-Les imprécisions de la rédaction du chapitre VIII :

Etant donnée sa rédaction, le chapitre VIII peut donner lieu à plusieurs interprétations. En effet, le chapitre avance certaines notions sans en préciser le contenu, ce qui soulève un nombre d'interrogations théoriques. Les imprécisions concernent d'abord la dimension régionale visée par le chapitre ; ensuite le statut des groupements régionaux, et en fin le contenu du pouvoir régional de contrainte.

157 Voir le § 2 de l'article 52 de la charte.

158 Voir le § 1 de l'article 53.

La dimension régionale :

La région n'est pas une notion précisément délimitée par le droit international. La Charte non plus ne contient pas de définitions de ce terme. Par conséquent, la dimension régionale de l'action ou des événements pouvant la susciter n'est pas clairement définie. L'article 52 §1 se réfère aux « (...) affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationale, se prêtent à une action de caractère régional (...) ». Les deux paragraphes suivants par contre ne mentionnent que « (...) les différends d'ordre local (...) ». La première disposition parle d'une action régionale; ce qui exclut toute limite à la portée territoriale des mesures adoptées dans le cadre régional. Dans le premier paragraphe, c'est l'action qui est régionale et non les affaires visées. Cependant, les paragraphes 2 et 3 du même article n'ont pas corroboré cette conclusion. En vertu de ces deux dispositions, un groupement régional ne peut intervenir que dans les différends d'ordre local ; donc uniquement dans des situations affectant la sécurité interne à la région. Ainsi, entre une conception large et une autre limitative, la délimitation du champ d'action des groupements régionaux ne peut être déduite des dispositions de la charte.

Le statut du groupement régional :

Le chapitre VIII est intitulé "Accords régionaux", mais ses articles désignent les destinataires du pouvoir de coercition régionale par "accords ou groupements régionaux". L'intégration de ces deux formules témoigne encore une fois de la lutte entre plusieurs conceptions du régionalisme telle qu'elle ressort des travaux préparatoires¹⁵⁹. Soucieux d'étendre le chapitre VIII aux traités bilatéraux d'assistance mutuelle, certains Etats dont principalement la France ont insisté pour y inclure les accords régionaux. Cependant, les deux notions d'accords et d'organismes régionaux ne sont pas définies par la Charte, ce qui a incité la doctrine à tenter de délimiter la notion d'accord régional¹⁶⁰.

Un accord peut revêtir la forme d'un traité, d'une convention ou même d'une organisation. Si l'organisme régional constitue une catégorie d'accord qui suppose un certain degré d'institutionnalisation, la notion d'accord est extrêmement large car l'existence d'un

159 Kodjo E, "L'article 52", in COT J-P et PELLET A, op.cit. p.800-803.

160 Sur cette controverse voir KODJO E, op.cit. p.808 et 803.

accord n'est soumise à aucune exigence de forme ou de durée. L'accord, qui traduit la convergence de deux ou plusieurs volontés peut revêtir plusieurs formes, être écrit ou verbal, être à court, à moyen ou à long terme...

Or, la transposition de cette définition dans le cadre du chapitre VIII conférerait au Conseil de Sécurité un droit de regard sur toutes les activités menées en commun par plusieurs Etats dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité régionale. Par conséquent, toute campagne multilatérale de sanctions économiques ne pourrait être déclenchée sans l'autorisation du Conseil de Sécurité.

La pratique n'a certes pas consacré cette conception. Toutefois, cette imprécision des notions d'accords ou organismes régionaux n'est pas sans engendrer d'ambiguïté.

Le contenu du pouvoir de coercition régionale :

Bien que la charte mentionne à plusieurs reprises le terme "action", elle ne fournit aucune définition précisant le contenu de ce mot. Cette lacune est majeure puisque la notion d'action constitue une limite à la compétence de l'Assemblée Générale en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale. Mais, la détermination du contenu de l'action est un préalable encore plus important s'agissant des groupements régionaux du moment que ces derniers possèdent une compétence d'action pour assurer la sécurité régionale¹⁶¹. Il est dès lors capital de savoir quelles sont les activités que les groupements régionaux peuvent mener en vertu du chapitre VIII. Cette question a divisé la doctrine en deux camps. Certains auteurs estiment que « (...) le mot action est utilisé par la charte pour désigner le recours à des forces armées (...) »¹⁶². Ainsi, des sanctions commerciales et financières peuvent être déclenchées sur une base régionale sans l'autorisation du Conseil de Sécurité, alors que toute action militaire est soumise à cette autorisation.

A l'inverse, d'autres auteurs considèrent que ce terme recouvre les mesures prévues par les articles 41 et 42 de la charte. Autrement dit, seul le Conseil de Sécurité est compétent pour adopter des mesures coercitives de caractère militaire ou économique, alors que toute

161 Voir les articles 52 §1 et 54 de la charte.

162 Dupuy R- J, "la crise de l'OEA", AFDI 1960, p.212.

action militaire ou économique des groupements régionaux requiert l'autorisation préalable du Conseil de Sécurité.

Or, si on place cette seconde interprétation dans la logique globale de la charte, on pourrait déduire que l'action dont il est question au chapitre VIII se limite à la coercition économique. En effet, l'action militaire qui signifie le recours à la force est interdite par la charte sauf dans deux situations. L'action militaire est légale si elle est déclenchée par le Conseil de Sécurité en vertu de l'article 42, chapitre VII de la charte ; ou si elle est déclenchée dans le cadre de la légitime défense en vertu de l'article 51 du même chapitre et dans le respect des conditions de son déclenchement. Il se peut que cette légitime défense ait un caractère régional, elle sera alors couverte par l'article 51 du chapitre VII et non par le chapitre VIII. En plus, la légitime défense est en principe une action temporaire en attendant que : « le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationale » ; alors qu'en vertu du chapitre VIII, le Conseil peut charger le groupement régional de la totalité de l'action. Il n'est donc pas logique que la charte, dont le principe moteur est le non recours à la force puisse permettre une action militaire à l'échelon régional. La conclusion qui s'impose est que la seule action que les groupements régionaux peuvent entreprendre après autorisation du Conseil de sécurité est la coercition économique.

Cependant, la pratique a dépassé cette controverse puisque les Etats n'ont pas accepté d'interpréter de manière extensive la suprématie du Conseil de sécurité dans ses rapports avec les groupements régionaux. Loin de reconnaître au Conseil le pouvoir d'autoriser leurs campagnes régionales de sanctions, les Etats ont cherché à affranchir leurs groupements de la tutelle du Conseil de sécurité prévue par la charte.

2-La modification coutumière des relations entre le Conseil et les groupements régionaux :

Dans la pratique les Etats sont parvenus à limiter la suprématie du Conseil de sécurité sur les activités qu'ils mènent à l'échelon régional. Le régionalisme intégré au système de sécurité collective a en effet cherché à s'affranchir des contraintes pesant sur son action dans le domaine de la paix et de la sécurité régionale. La pratique a donc entraîné une

coutume qui est contraire à ce qui est prévu par la charte (a), dès lors, plusieurs campagnes de contrainte économiques ont été conduites à l'échelon régional sans l'autorisation du Conseil (b).

a- La limitation du pouvoir du Conseil de sécurité à l'échelon régional :

La remise en cause de la prééminence du pouvoir du Conseil de sécurité sur les groupements régionaux date de 1960, lors des sanctions économiques adoptées par l'Organisation des Etats Américains (OEA) contre la République Dominicaine. Ces mesures devaient sanctionner la conduite des relations extérieures de cet Etat qui s'était impliqué dans des actes d'agression contre le Venezuela. Le 20 août 1960, l'OEA adopte une décision portant rupture des relations diplomatiques et de certaines relations économiques avec la République Dominicaine et un embargo complet sur les armes. La pression fut augmentée par un embargo portant sur le pétrole, les produits pétroliers, les camions et les pièces détachées depuis janvier 1961.

Les mesures imposées par l'OEA étaient décidées sans l'autorisation du Conseil de sécurité, c'est pourquoi les Soviétiques mirent en question la légalité de cette campagne de pression au motif que l'OEA s'était passée de l'autorisation du Conseil de sécurité. L'URSS estimait par ailleurs que l'OEA n'avait informé le Secrétaire Général de l'ONU que le 26 août 1960 violant ainsi les dispositions de l'article 54¹⁶³. Moscou a présenté donc un projet de résolution visant à ce que le Conseil approuve la décision de l'OEA¹⁶⁴, alors que les Etats Unis ont proposé un texte par lequel le Conseil se contentait de prendre acte des mesures adoptées dans le cadre régional. Ils considéraient que les réclamations de Moscou n'étaient que : « (...) une tentative pour mettre un veto sur le fonctionnement du système interaméricain »¹⁶⁵. Finalement, le Conseil s'est contenté de prendre acte de la résolution de l'OEA¹⁶⁶. Ainsi, dès 1960, l'autorisation du Conseil de sécurité ne constitue plus une exigence préalable aux sanctions adoptées par un organisme régional.

Cet aménagement fut consacré deux ans plus tard par le même groupement régional. En 1962, plusieurs mesures de contrainte furent décidées par l'OEA contre Cuba. Cet Etat était exclu de l'OEA en vertu de la résolution VI alors que la résolution VIII

163 S/4476 du 26 août 1960.

164 S/4481/Rev 1 du 8 septembre 1960.

165 La déclaration du représentant américain lors des discussions tenues au Conseil, le 9 septembre 1960, S/PV.895. p.2.

166 Le second considérant de la résolution 156 (1960) du 9 septembre 1960.

contenait un embargo sur les armes. Un nouveau débat eu lieu au sein du Conseil de sécurité, mais il fut vite tranché par le représentant américain qui déclara que la question des relations entre régionalisme et universalisme avait été « (...) traité à fond en 1960(...) »¹⁶⁷.

Ce qui est nouveau, c'est que Cuba avait proposé que le Conseil demande un avis sur la question à la CIJ. Le projet de résolution cubain sollicitait des éclaircissements sur les dispositions du chapitre VIII, ainsi que sur la nature et l'exercice des sanctions économiques au niveau régional¹⁶⁸. Alors que les Etats Unis cherchaient à consolider la coutume limitant le pouvoir du Conseil sur les groupements régionaux, le projet cubain tendait à consacrer le contenu du chapitre VIII.

Cependant, la Cour fut privée de l'occasion de se prononcer sur les précisions réclamées par Cuba, puisque plusieurs Etats s'opposèrent à l'intervention de l'organe judiciaire des Nations Unies¹⁶⁹. En fait, l'attitude des Etats ayant refusé la saisine de la Cour laisse à penser qu'ils n'étaient pas convaincus de la pertinence de la thèse américaine, laquelle allait à l'encontre de la lettre du chapitre VIII. Néanmoins, cette coutume se trouva consolidée et fonda par la suite de nombreuses campagnes de sanctions économiques menées au niveau régional.

2Exemples des sanctions économiques adoptées au niveau régional :

La thèse de la compétence exclusive du Conseil de sécurité en matière de mesures coercitives n'étant pas imposée en pratique, plusieurs campagnes de contrainte économique ont été conduites par des organismes régionaux ou au non d'accords régionaux.

Le cas des groupements régionaux

Les groupements d'Etats dont le statut d'organismes régionaux ne fait plus de doute sont trois : l'organisation des Etats américains (OEA), l'Union africaine (UA) et la ligue des Etats arabes (LEA)¹⁷⁰.

167 Déclaration du représentant américain lors des discussions de la séance du 27 février 1962, S/PV,991. p.19.

168 Voir, S/5095 du 20 mars 1962.

169 Les Etats Unis, la France, la Grande Bretagne, la Chine, le Chili, l'Irlande et le Venezuela.

170 Les conventions constitutives de ces organismes se réfèrent expressément à la procédure du chapitre VIII, et seules ces organismes bénéficient des invitations à siéger à l'AG.

Les premières sanctions adoptées dans le cadre de l'OEA sont bien celles qui ont provoqué la modification des rapports entre le Conseil et les groupements régionaux. Il s'agit des sanctions économiques contre la République dominicaine et contre Cuba. Dans les deux situations, l'OEA s'était passée de l'autorisation du Conseil bien qu'elle s'était engagée dans l'article premier de sa convention constitutive à respecter la charte des Nations Unies.

S'agissant de la seconde organisation, « (...) les mesures prises par l'OUA dans l'affaire congolaise l'ont été du propre chef de cette organisation avec l'autorisation du Conseil de Sécurité »¹⁷¹. Une semblable coopération peut être relevée entre l'OUA et le Conseil de Sécurité dans la lutte contre l'apartheid.

La Ligue des Etats Arabes a aussi eu recours aux sanctions économiques sans solliciter l'autorisation préalable du Conseil de Sécurité. Un large éventail de mesures diplomatiques et économiques dont un embargo pétrolier a été adopté en 1979 à l'encontre de l'Egypte. La ligue exprimait ainsi sa désapprobation après la signature des accords de paix de Camp David. La ligue avait décidé, quelques années avant, de rompre toutes relations avec Israël. Levées lors du forum économique à Casablanca en 1994 à la suite de l'accord d'Oslo I sur le processus de paix, les mesures contre Israël ont été réactivées le 31 mars 1997.

Le cas des accords régionaux

D'autres campagnes de sanctions économiques ont été conduites par des groupements d'Etats ou en vertu d'accords non institutionnalisés. Le premier exemple concerne le Pacte de Varsovie. En dépit de la propagande officielle « aujourd'hui comme hier, les pays socialistes n'ont jamais recours à des moyens de pression économique tels les embargos et les interdictions de toutes sortes (...) »¹⁷², trois campagnes de pression économiques peuvent être relevées dans la pratique du bloc socialiste. Ainsi, au cours des années 50, les membres du bloc avaient invoqué des motivations idéologiques pour rompre leurs relations économiques avec la Yougoslavie, l'Albanie et la Chine sans solliciter dans aucun de ces cas l'autorisation du Conseil de Sécurité¹⁷³.

171 Kodjo E, "L'article 53", in COT J-P et PELLET A, po.cit. p.819.

172 Schmelev N, "Un instrument de la politique hégémonique des Etats Unis : les sanctions économiques », La vie internationale, vol 272(8), 1983, p.43.

173 Lamoureux C, "Les sanctions de l'Union Soviétique à l'égard de ses alliés", in LACHOUX dir, "De l'arme économique", Paris, Fondation pour les Etudes de Défense Nationale, collection les 7 épées 1987. pp.21-59.

Le second exemple est celui des Etats membres du Commonwealth. Ces derniers décidèrent en octobre 1985 d'adopter un ensemble de mesures commerciales et financières à l'encontre de l'Afrique du sud. Cet Etat avait pourtant quitté le groupe dès 1961.

Le dernier exemple concerne le coup d'Etat militaire mené au Burundi en juillet 1996. . Après ce coup d'Etat, des Etats africains de la région des Grands lacs ont décidé d'appliquer des sanctions économiques contre le Burundi¹⁷⁴. Un mois plus tard, un projet de résolution prévoyant un embargo onusien sur les armes fut rejeté par les Etats Unis. Ces derniers préféraient attendre les résultats des mesures retenues à l'échelon régional. Ainsi, l'universalisme se plaçait donc en réserve du régionalisme, ce qui est conforme à la pratique mais non à la lettre du chapitre VIII.

Les initiatives visant à contourner la paralysie du Conseil ont rencontré des fortunes diverses. Dans la mesure où le droit international prohibe les opérations militaires, le recours à la contrainte économique a connu un considérable développement depuis la création de l'ONU.

Pour conférer davantage de poids à la contrainte économique, les Etats ont parfois coopéré dans des campagnes multilatérales de contrainte à travers des institutions inter-étatiques qui permettent de dissimuler les intérêts particuliers poursuivis par chaque Etat. Ces stratégies indirectes ont abouti à certaines modifications des dispositions de la charte. Ainsi, en dépit de la portée limitée de ses recommandations, l'AG a pu conférer une légitimité politique accrue aux mesures de pression économique adoptées contre l'Apartheid. De leur côté, les organismes régionaux ont réussi à inverser à leur profit la nature de leurs relations avec le responsable principale du maintien de la paix et de la sécurité internationale.

Cependant, la fin de l'affrontement bipolaire a entraîné la "réactivation" du Conseil de sécurité. Certaines orientations prises pendant la guerre froide ont été confirmées. Ainsi, la réactivation des sanctions de la LEA contre Israël n'intervient en 1997 qu'à la suite de l'inaction du Conseil bloqué par l'opposition habituelle des Etats Unis à tout projet visant à condamner ou à sanctionner Israël. Mais, d'autres pratiques ont, à leur tour, connu des infléchissements. L'OEA a informé le Conseil des sanctions qu'elle avait adoptées, non plus pour le tenir informé, mais pour le solliciter de rendre universelle sa campagne de sanction

174 Jean-Helene : « Les pays africains décident de sanctionner le nouveau pouvoir au Burundi », le Monde du 2 août 1996.

contre Haïti déclenché le 30 octobre 1991. Ce comportement est d'autant plus significatif qu'il émane de l'organisme régional qui a provoqué la modification coutumière des rapports entre le Conseil et les groupements régionaux. Le Conseil de sécurité décida qu'un embargo sur les armes et les produits pétroliers ainsi qu'un gel des avoirs haïtiens seraient appliqués par l'ensemble des Etats membres de l'ONU¹⁷⁵.

Cette affaire illustre les limites du recours aux sanctions économiques à l'échelon régional. Certes les sanctions multilatérales régionales ajoutent l'avantage d'une légitimité politique accrue à celui d'une efficacité économique supérieure. Cependant, la portée des sanctions régionales est restreinte par deux facteurs. Juridiquement, les Etats demeurent libres de se joindre ou non à la réaction collective. Ainsi, au lendemain de la recommandation des sanctions contre Cuba le 26 juillet 1964, le Canada a déclaré qu'il maintiendrait ses relations commerciales et diplomatiques avec Cuba. En plus, économiquement, l'Etat cible d'une campagne régionale de sanction conserve la possibilité de réorienter ses échanges vers d'autres partenaires. Même s'il doit payer un surcoût, cette possibilité réduit la pression exercée à son encontre. Seules des sanctions décidées par l'ONU, donc à l'échelon universel peut dépasser ces limites.

Le pouvoir de sanctions du Conseil de sécurité trouve son fondement dans la délégation par l'Etat de ses compétences en matière de sécurité extérieure. Toutefois, l'étendue de ce pouvoir dépasse le pouvoir initial de l'Etat qui se trouve limité et encadré par deux principes essentiels du droit international : le non recours à la " force " et le principe de non intervention. Le Conseil de sécurité détient, en tant que responsable de la paix et de la sécurité internationales, le monopole du pouvoir d'imposer ses décisions aux membres de l'organisation et dote ainsi les campagnes de sanction de la force juridique et économique nécessaire à leur efficacité. Les Etats ont certes cherché à contester le pouvoir du Conseil de sécurité à travers l'Assemblée Générale et les groupements régionaux. Mais, l'exercice de la contrainte économique après la guerre froide a consacré la pertinence du système imaginé par les rédacteurs de la charte. Le Conseil de sécurité sera en effet sollicité pour étendre la portée tant juridique qu'économique des mesures de contrainte économique à travers l'exercice de son pouvoir de coercition.

175 Résolution 841(1993).

Deuxième Chapitre :

L'exercice du pouvoir de sanction par le conseil de sécurité.

Les quelques campagnes de sanctions onusiennes d'avant 1990 constituaient plus le reflet de la guerre froide que le résultat de l'activation du système de sécurité collective. Ceci a d'ailleurs poussé certains juristes, notamment P.M.EISMAN, à déduire que "rarement employées, mal respectées et peu efficaces, les sanctions collectives de l'article 41 n'ont pas répondu à l'attente - peut être excessive - des rédacteurs de la charte."¹⁷⁶ Mais, depuis l'effondrement du bloc socialiste; on note un recours accru à la contrainte économique sous l'autorité du Conseil dans des situations fort différentes. En effet, la conjoncture politique des années 90 a permis au Conseil de Sécurité de réactiver les dispositions de la Charte relatives à son pouvoir de coercition. Dans le domaine de la sécurité internationale, la charte investit, dans son article 25, l'organe restreint du pouvoir d'imposer ses décisions à tous les Etats. L'article 24 consacre pour sa part la centralisation du pouvoir de sanction entre les mains du conseil de sécurité en tant que responsable principal du maintien de la paix et de la sécurité internationale.

Les mesures "sanctions" prévues par l'article 41 de la charte sont des mesures à but politique visant à susciter la modification du comportement qui menacerait la paix internationale. La nature de la mission du Conseil explique la grande marge de discrétion qui marque toutes les étapes des sanctions économiques (section I). D'ailleurs, la finalité de l'action du Conseil étant politique, les campagnes de sanctions économiques menées par celui-ci n'ont pas pour priorité la protection de la légalité internationale même si elles y contribuent de manière incidente. Cependant, l'ample recours aux sanctions économiques pendant les années 90 n'a pas manqué de susciter des controverses diverses. L'élargissement de la notion de "menace à la paix" et l'extension des compétences de l'organe restreint ainsi que les effets néfastes des sanctions soulèvent désormais la question du contrôle de l'action du Conseil de sécurité dans ce domaine(section II).

176 Eisemann. Pierre.M : « Commentaire de l'article 41 » in : J-P Cot et A Pellet : "La charte des Nations Unies : Commentaire article par article" ed : Economica 1991 ; p.702.

Section I:

La décision de la sanction économique:

La fin de la guerre froide a eu un effet purement politique sur les travaux du Conseil de sécurité, puisque juridiquement le pouvoir de sanction de cet organe avait été prévu par les rédacteurs de la charte. Le chapitre VI trace le pouvoir du conseil en tant que responsable principal du maintien de la paix et de la sécurité internationale. Cependant, l'étendu de la marge de manœuvre dont dispose l'organe restreint pour accomplir sa mission suscite plusieurs controverses.

Une partie de la doctrine considère que le Conseil de sécurité ne peut agir que dans le respect du "(...) droit international général et notamment (de) la charte des Nations Unies"¹⁷⁷. D'autres auteurs estiment par contre que la compétence attribuée au conseil de sécurité doit s'entendre comme un pouvoir discrétionnaire absolu¹⁷⁸. Ce qui est remarquable c'est que la majorité de la doctrine reconnaît au conseil "un pouvoir discrétionnaire étendu"¹⁷⁹.

Le caractère discrétionnaire du pouvoir de sanction du conseil de sécurité apparaît depuis le déclenchement d'une campagne de sanction (§1) et dans toutes les étapes qui s'en suivent (§2).

I- L'édiction de la sanction:

Organe politique, le Conseil de sécurité bénéficie d'une importante marge de manœuvre supposée lui permettre de s'adapter à des événements majeurs que constituent les atteintes à la paix et à la sécurité internationale. Il a largement investi cette marge puisqu'il est impossible de dégager la ligne directrice de toute son expérience. Le Conseil se réfère,

177 Zourek.J: "Enfin une définition de l'agression" AFDI.1974, p.28.

178 SABEC.C: "The Security Council comes of an Age: An analysis of the international legal response to the Iraqi invasion of Kowait"; Journal of International and comparative law; Volume 21(1) 1991, p.100.

179 Sur.S."Sécurité collective et rétablissement de la paix: la résolution 687 dans l'affaire du golf" in: "Le développement du rôle du Conseil de sécurité", Actes du colloque de l'Académie de Droit International des 21-23 juillet 1992; p.18.

certes, au chapitre VII, mais les différentes étapes de procédure décrites par ce chapitre ne constituent qu'un cadre très général destiné à orienter l'action du conseil et non à l'emprisonner.

Confronté à une crise, le Conseil de sécurité apprécie de manière discrétionnaire s'il s'agit d'une atteinte à la paix ou à la sécurité internationales (A), et s'il considère que le déclenchement de la coercition économique est nécessaire, il choisit de façon aussi discrétionnaire les instruments à adopter (B).

A- L'appréciation de la situation:

Selon l'article 39 : " le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux Articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales". Le Conseil procède donc aux constatations et qualifications avant de décider des mesures coercitives. Cependant, même si l'article 39 ne trace pas de limite entre la constatation et la qualification de la situation, les procédures du Conseil de sécurité en font deux étapes distinctes.

L'organe restreint constate d'abord l'existence d'une crise au niveau de la sécurité internationale (1) puis la qualifie par l'un des qualificatifs avancés par l'article 39(2).

1-La constatation de la situation:

Les crises se multiplient et se diversifient sur la scène internationale, mais seules quelques-unes donnent lieu à des sanctions internationales. L'intervention du Conseil de sécurité n'est pas automatique puisqu'il doit être saisi de la question. Cependant, même si les possibilités de saisine du conseil sont nombreuses (a), ce dernier reste totalement libre de réagir ou non (b).

a-Le caractère ouvert de la saisine du conseil:

Le chapitre VI relatif au règlement pacifique des différends régit la saisine du Conseil de sécurité. Toutefois, si l'organe restreint peut être saisi par plusieurs entités

internationales, ce sont surtout les Etats membres de l'organisation qui ont le plus souvent sollicité l'intervention du responsable principal de la sécurité internationale.

La saisine par les membres des nations unies:

Les Etats membres sont les premiers à pouvoir saisir le Conseil de toute situation qui leur semble représenter un danger pour la sécurité. La charte des Nations Unies prévoit trois possibilités à cet égard. Le premier paragraphe de l'article 35 énonce que « tout membre de l'Organisation peut attirer l'attention du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale sur un différend ou une situation de la nature visée dans l'Article 34 ». Ainsi, les membres de l'Organisation peuvent directement saisir le Conseil de tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer la paix et la sécurité internationales. L'article 35 fait partie des dispositions relatives au règlement pacifique des différends. Or, le principal outil de règlement pacifique des différends est la négociation diplomatique dont l'échec peut entraîner le passage au chapitre VII. La saisine du Conseil au niveau des négociations lui permet le suivi de l'évolution des différends. Mais les Etats parties à un différend peuvent choisir la voie du premier paragraphe de l'article 37 qui stipule que " si les parties à un différend de la nature mentionnée à l'article 33 ne réussissent pas à le régler par les moyens indiqués audit article, elles le soumettent au Conseil de sécurité ". Toutefois, alors que l'article 35 s'adresse aux Etats membres de l'Organisation, le premier paragraphe de l'article 37 ouvre aux Etats parties à un différend la possibilité de soumettre au Conseil la crise à laquelle les moyens de règlement pacifique prévus par l'article 33 n'ont pas permis de mettre un terme. La coercition économique n'est supposée intervenir qu'en cas d'échec du règlement pacifique.

La deuxième voie permettant aux Etats de saisir le Conseil trouve son fondement dans le deuxième paragraphe de l'article 52 de la charte. Cet article fait partie du chapitre VIII qui régit les pouvoirs des groupements régionaux dans leur relation avec le Conseil de Sécurité. La Charte des Nations Unies prévoit " l'existence d'accords ou organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional"¹⁸⁰. Toutefois, lorsque les efforts régionaux de régler pacifiquement un différend échouent, seuls les Etats

¹⁸⁰ Article 52 de la charte des Nations Unies premier paragraphe.

membres des accords régionaux peuvent saisir le Conseil de sécurité en vertu de leur qualité initial d'Etats membres de l'Organisation. Le 2 § de l'article 52 précise en effet que : "Les membres des Nations Unies qui concluent ces accords ou constituent ces organismes doivent faire tous leurs efforts pour régler d'une manière pacifique...les différends d'ordre local, avant de les soumettre au Conseil de sécurité"¹⁸¹, Bien que l'article requière l'intervention préalable des groupements ou accords régionaux, la possibilité de saisir le Conseil n'est ouverte qu'aux Etats membres. D'ailleurs, aucune disposition de la charte n'ouvre aux organisations régionales la possibilité de saisir l'organe restreint des Nations Unies. Ainsi, l'extension par le Conseil des sanctions, adoptées par l'Organisation des Etats Américain à la suite du coup d'Etat militaire en Haïti, a été une réponse à une demande du gouvernement légitime de Haïti et non de l'organisation panaméricaine¹⁸²

La dernière possibilité pour les Etats de saisir le Conseil est prévue par le deuxième paragraphe de l'article 94 de la charte qui fait partie du chapitre XIV relatif à la Cour Internationale de Justice. La voie judiciaire étant l'une des voies de règlement des différends, le premier paragraphe de l'article 94 précise que " chaque Membre des Nations Unies s'engage à se conformer à la décision de la CIJ dans tout litige auquel il est partie ". Ainsi, lorsque deux parties à un différend le soumettent à la Cour, elles s'engagent à respecter les obligations qui leurs seront imposées. Toutefois, " si une partie à un litige ne satisfait pas aux obligations qui lui incombent en vertu d'un arrêt rendu par la Cour, l'autre partie peut recourir au Conseil qui, s'il le juge nécessaire, peut faire des recommandations ou décider des mesures à prendre pour faire exécuter l'arrêt"¹⁸³. Le deuxième paragraphe de l'article 94 ouvre donc aux Etats la possibilité de saisir le Conseil afin de sanctionner l'inexécution d'un jugement international. La contrainte économique apparaît alors comme l'un des moyens d'exécution judiciaire. Cette possibilité est toutefois demeurée théorique, puisque aucune campagne de coercition économique n'a été déclenchée en vertu de cette disposition.

La saisine par d'autres acteurs internationaux:

Le Conseil de Sécurité peut être saisi par trois autres entités internationales. Il s'agit de l'Assemblée Générale, du Secrétaire Général et des Etats non membres.

¹⁸¹ Le § 2 de l'article 52 de la charte des Nations Unies.

¹⁸² Voir : S/25 958 du 7 juin 1993.

¹⁸³ L'article 94 § 2.

En vertu de l'article 11§3 de la charte, l'Assemblée Générale "(...) peut attirer l'attention du Conseil de Sécurité sur les situations qui semblent devoir mettre en danger la paix et la sécurité internationale". L'Assemblée peut même en vertu de l'article 10 adresser des recommandations au Conseil dans tous les domaines relevant de la compétence des Nations Unies, y compris en matière de sanction économiques. Cette seconde possibilité a été fréquemment utilisée notamment en ce qui concerne la situation en Afrique du Sud. Cependant, la portée juridique limitée des recommandations de l'Assemblée n'est pas de nature à obliger le Conseil à adopter l'appréciation de l'organe plénier.

Pour sa part, le Secrétaire Général dispose aussi de la faculté de saisir le Conseil de Sécurité. En vertu de l'article 99 de la charte, le secrétaire Général "(...) peut attirer l'attention du Conseil de Sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationale". Il s'appuie pour ce faire sur l'ensemble du système des Nations Unies, principalement les institutions spécialisées dont les activités recouvrent la quasi-totalité des domaines sensibles des relations internationales. Mais l'appui apporté au Secrétaire Général peut provenir de l'extérieur de l'organisation. Ainsi, à la suite d'une lettre que lui avait adressée le directeur de l'Agence Internationale de L'Energie Atomique, le Secrétaire attira l'attention du Conseil sur le comportement de la République Populaire de Corée vis à vis des obligations que lui impose le traité de non-prolifération¹⁸⁴. Les discussions au sein du Conseil n'ont pas abouti à l'adoption de sanction en raison de la position chinoise.

Quant aux Etats non membres, en dépit de leur refus de se joindre à l'Organisation des Nations Unies, ils bénéficient aussi de la possibilité d'attirer l'attention du Conseil sur une situation susceptible de constituer une menace pour la paix. En effet, le Conseil est chargé de la maintenir ou rétablir la paix et la sécurité à l'échelon international et non entre les seuls Etats membres. Il est donc logique que les Etats non membres puissent saisir le Conseil, mais à condition que l'Etat non membre accepte préalablement les obligations de règlement pacifique prévues dans la charte. Cette voie de saisine prévue par le deuxième paragraphe de l'article 35 n'a jamais été utilisée dans la pratique de l'Organisation. Cependant, quel que soit la partie qui saisit le Conseil de sécurité, ce dernier n'est jamais lié par cette saisine.

184 « Corée du Nord : Nouveau refus d'une inspection des sites nucléaires » (AFP, Reuter)Le Monde du 9 Juin 1994.

b-La latitude laissée au Conseil lors de la saisine:

La saisine du Conseil de Sécurité ne garantit pas le déclenchement d'une campagne de sanction. Elle a parfois pour seul but d'attirer l'attention de l'organe restreint sur une crise internationale donnée. Même lorsqu'il est expressément prié d'adopter des sanctions économiques afin de dénouer la crise, le responsable du maintien de la sécurité internationale conserve le pouvoir d'apprécier discrétionnairement la situation. C'est à lui seul que revient le choix de la nature de l'action et le moment de son déclenchement.

La nature de la réaction:

La charte a mis à la disposition du Conseil un large éventail de mesures. Le Conseil peut se limiter à inciter les parties à un différend à recourir aux moyens de règlement pacifique énoncés à l'article 33§1 de la charte. Mais il peut également recommander des sanctions de nature économique ou militaire comme prévues par les articles 41 et 42.

Le Conseil n'est effectivement pas tenu de répondre aux souhaits des entités internationales qui réclament l'adoption de sanctions. Ainsi par exemple, l'Assemblée Générale avait recommandé, à plusieurs reprises, le déclenchement de la coercition économique contre l'Afrique du Sud sans que l'organe restreint ne réponde à ces réclamations. D'ailleurs, malgré l'extension des crises partout dans le monde, le Conseil n'est intervenu que dans quelques-unes. Si la modification des conditions politiques a permis une réactivation de l'organe restreint, ce dernier n'a pas renoncé à son pouvoir discrétionnaire relatif à la nature de sa réaction. Pour contourner la liberté du Conseil, les membres permanents ont profité de leur privilège en matière de saisine du Conseil pour présenter directement un projet de résolution et le soumettre directement au vote¹⁸⁵. Le Conseil est donc tout à fait libre de choisir la nature de sa réaction mais aussi le moment de son déclenchement.

185 C'est ce qui s'est produit à l'occasion des sanctions économiques adoptées contre la Rhodésie et la Libye.

Le moment de la réaction:

Le Conseil est libre de décider du moment de sa réaction à une atteinte à la paix. On constate d'ailleurs que des crises se prolongent et s'éternisent même après la saisine du Conseil. Ainsi, pendant vingt ans, l'Angola était le théâtre d'affrontements entre plusieurs fractions armées. Au début de mai 1991, ces groupements conclurent un accord relatif à la tenue des premières élections pluralistes dans cet Etat. Les consultations des 29 et 30 septembre placèrent le chef du MPLA¹⁸⁶ à la tête de l'Etat. Cependant, l'UNITA¹⁸⁷ considéra qu'il y avait eu fraude et reprit les combats moins d'un mois plus tard¹⁸⁸. Le Conseil s'est alors contenté de condamner le comportement de l'UNITA tout en menaçant que des mesures pourraient être prises contre "(...) toute partie qui refuserait de se prêter (au) dialogue (...)"¹⁸⁹. Le conseil peut donc prévenir l'intensification des différends en brandissant la menace des sanctions économiques; mais cette pratique n'aboutit que rarement. Le Conseil est alors sollicité pour concrétiser la menace. Ce fut le cas, en l'occurrence, de la crise Angolaise. Pourtant, ce n'est que le 15 septembre 1993 que le Conseil décida d'édicter un ensemble de mesures coercitives à l'encontre de l'UNITA.

En fait, toutes les campagnes de sanctions économiques menées par le Conseil de Sécurité comportent un certain temps de latence entre la commission de l'acte et l'adoption de sanctions économiques. Ce délai est d'ailleurs très variable et dépend de plusieurs déterminants. L'organe restreint a déclenché la contrainte économique quatre jours après l'invasion du Koweït, mais il avait besoin de quatorze longues années pour imposer des sanctions obligatoires contre le régime de Pretoria.

Le caractère largement ouvert de la saisine du Conseil a certes des avantages ; mais ils se trouvent, en pratique, annihilés par son aspect non liant. En effet, l'organe restreint apprécie librement l'opportunité et la nature d'une réaction aux différents internationaux. Son pouvoir de déterminer la qualification juridique des situations dont il est saisi est aussi discrétionnaire.

186 Mouvement populaire pour la libération de l'Angola : mouvement nationaliste fondé en 1956 ; après la division des nationalistes, le MPLA fut soutenu par l'OUA dès 1965. Ce mouvement politico-militaire est au pouvoir depuis 1975 mais il est contesté par les autres fractions, l'UNITA principalement.

187 L'Union Nationale pour l'Indépendance Totale de l'Angola : mouvement de guérilla fondé en 1966 par Jonas Savimbi, dissident marxiste qui adopte une position maoïste puis devient anti marxiste en s'appuyant sur la politique d'Afrique du Sud et des occidentaux.

188 Fritsher Frederic : « Après-guerre en Angola : A cinq mois des premières élections, le pays porte encore les marques d'un interminable conflit, » Le Monde du 6 mai 1992.

189 Le § 9 de la résolution du Conseil de sécurité 785(1992) du 30 octobre 1992.

2-La qualification juridique de la situation:

L'article 39 retient trois formules de qualification. Il s'agit de la "menace contre la paix", la "rupture de la paix" et les "actes d'agression". Or, puisque ces formules ne sont pas définies ou déterminées par la charte, le Conseil de Sécurité dispose d'une importante latitude au moment de décider si la situation qui lui est soumise relève de l'une de ces catégories.

Dans la pratique, l'organe restreint a largement investi cette marge de manœuvre tout en tenant à la préserver. En effet, les travaux du Conseil n'ont pas engendré de limites juridiques entre les notions de l'article 39 à savoir: la menace contre la paix (a), la rupture de la paix (b) ou l'agression (c).

a- La menace contre la paix:

Cette formule est celle que le Conseil a utilisé le plus, illustrant ainsi sa volonté d'exercer sa mission en fonction des circonstances politiques. "Il s'agit en effet d'une hypothèse très vague et élastique qui, contrairement à l'agression et à la rupture de la paix, n'est pas nécessairement caractérisée par des opérations militaires ou en tous cas impliquant l'utilisation de la force armée, et qui, par conséquent, peut correspondre aux comportements les plus variés des Etats"¹⁹⁰. Le Conseil de Sécurité a parfois qualifié une situation de "menace contre la paix", mais le plus souvent, il s'est référé à un comportement accompli par une entité déterminée.

La situation qui menace la paix:

L'organe restreint a qualifié de menace contre la paix des situations très diversifiées par leur nature et par leur ampleur. Ainsi, dans sa résolution 217(1965), le Conseil a constaté que la continuation de la situation illégale créée par la déclaration unilatérale d'indépendance en Rhodésie du Sud constituait une menace contre la paix. Six mois plus tard, l'approvisionnement de la Rhodésie du Sud en pétrole allait être qualifié de menace à la

190 Conforti. B. " le pouvoir discrétionnaire du Conseil de Sécurité en matière de constatation d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression" in: " le développement du rôle du Conseil de Sécurité", Actes du colloque de l'Académie de Droit International des 21-23/7/1992, pp.52-53.

paix. Le Conseil a en effet considéré que "(...) ces approvisionnements aideront et encourageront grandement le régime illégal de la Rhodésie, lui permettant de demeurer plus longtemps en existence", et " constate que la situation en résultant constitue une menace à la paix"¹⁹¹.

En 1991, le Conseil a constaté qu'une menace contre la paix existait dans la République Fédérative Socialiste de Yougoslavie¹⁹². L'année suivante, c'est encore cette qualification qui fut retenue pour décrire les situations existantes en Somalie¹⁹³, en Bosnie Herzégovine¹⁹⁴, au Liberia¹⁹⁵, et au Rwanda¹⁹⁶.

La formule de " menace contre la paix" permet au Conseil d'adopter des mesures - en l'occurrence des embargos sur les armements -lorsqu'il lui est impossible de déterminer les responsables de l'atteinte à la paix et à la sécurité.

Le Conseil a par contre retenu la formule de menace contre la paix pour qualifier deux types de situations sans préciser le territoire sur lequel les événements avaient eu lieu. La "menace contre la paix" acquiert ainsi une portée objective qui n'est pas limitée à la situation en question. Dans sa résolution 731(1992) le Conseil a qualifié de "menace contre la paix" le terrorisme international sans que l'Etat libyen auquel la résolution est adressée ne soit cité dans cette partie des motifs du texte ¹⁹⁷. Le second type de situation est relatif à l'une des conséquences humanitaires d'une crise, il s'agit des flux des réfugiés. Deux ans après avoir estimé que les "(...) flux massifs de réfugiés vers des frontières internationales"¹⁹⁸ constituaient une menace contre la paix, le Conseil a repris cette qualification à propos des "(...) déplacements massifs de populations (...)"¹⁹⁹. En agissant de la manière, le Conseil semble considérer les actes de terrorisme international et les déplacements massifs des réfugiés comme relevant par nature de la catégorie des "menaces contre la paix". Cependant, dans la majorité des cas, le Conseil utilise la formule de menace contre la paix pour qualifier les actes accomplis par des auteurs déterminés.

191 Résolution 221(1966) du 9 avril 1966 ; le dernier considérant et le premier paragraphe.

192 Résolution 713 (1991) du 25 septembre 1991, quatrième considérant.

193 Résolution 733 (1992) du 23 janvier 1992, quatrième considérant.

194 Résolution 757 (1992) du 30 mai 1992, dernier considérant.

195 Résolution 788 (1992) du 19 novembre 1992, cinquième considérant.

196 Résolution 918 (1994) du 17 mai 1994, B), premier considérant.

197 Le deuxième considérant de la résolution 731(1992).

198 Résolution 688(1991) du 15 avril 1991, troisième considérant.

199 Résolution 841 (1993) du 31 mars 1993, sixième considérant ; voir également le sixième considérant de la résolution 883 (199) du 11 novembre 1993.

Le comportement qui menace la paix:

Le recensement des actes considérés par le Conseil de Sécurité comme des menaces contre la paix empêche également leur catégorisation. D'ailleurs, le Conseil n'a pas réservé cette qualification à des actes accomplis uniquement par les Etats. Il a également employé cette formule pour désigner certaines actions du mouvement révolutionnaire armé qu'est l'UNITA, et les méfaits dus aux auteurs du coup d'Etat militaire en Haïti. Dans tous les cas, les actes menaçant la paix sont très divers et témoignent encore une fois de la marge de manœuvre dont jouit le Conseil dans l'exercice de son pouvoir de sanction. Ainsi, cette qualification a été apportée à "(...) l'acquisition par l'Afrique du Sud d'armes et de matériels connexes (...)"²⁰⁰, à "la répression des populations civiles irakiennes"²⁰¹, et au "(...) défaut de la part du gouvernement libyen de montrer par des actes concrets sa renonciation au terrorisme"²⁰².

En conséquence, toute typologie des menaces contre la paix s'avère impossible pour la raison que cette qualification demeure soumise aux aléas de la volonté du Conseil. D'ailleurs, dans l'affaire haïtienne par exemple, le Conseil a d'abord qualifié le manquement des autorités de facto en Haïti aux obligations que leur impose l'Accord de Gøvørons Island de "menace contre la paix"²⁰³. Cette position fut maintenue jusqu'au 31 juillet 1994 lorsque la menace contre la paix fut invoquée pour qualifier "(...) la situation en Haïti"²⁰⁴.

La difficulté de classer les actes constitutifs de menace contre la paix réside dans la notion elle-même. L'existence de "menace contre la paix" ne peut découler de fait objectifs, mais dépend énormément de la perception de chacun. En retenant la formule de menace contre la paix, les rédacteurs de la charte ont donc conféré au Conseil de Sécurité une large marge de liberté. Cette marge de discrétion est moins perceptible dans les deux autres formules.

b-La rupture de la paix:

A la différence de la première formule, la rupture de la paix a rarement été utilisée par le Conseil de Sécurité. Outre la difficulté de définir la menace contre la paix ou la paix

200 La résolution CS/418 (1977) du 4 novembre 1977, premier paragraphe.

201 Résolution CS/688 (1991) du 5 avril 1991, troisième considérant.

202 Résolution CS/748/ (1992) du 16 juin 1993, neuvième considérant.

203 Résolution CS/813(1993) du 13 octobre 1993, quatrième considérant.

204 Résolution CS/940(1994) du 31 juillet 1994, dixième considérant.

elle-même, la rareté des antécédents qualifiés de rupture de la paix rend encore plus difficile toute tentative de déterminer les limites de la notion.

Seules quatre situations furent qualifiées de rupture de la paix. Le premier cas illustre d'ailleurs parfaitement la finalité politique de cette qualification. Cette dernière consiste à éviter que la réaction du Conseil ne soit paralysée par le choix du plus sévère des trois qualificatifs de l'article 39, à savoir, l'agression.

Lors de la crise coréenne de 1950, les Etats Unis d'Amérique ont voulu profiter de l'absence de l'Union Soviétique sans pour autant ajouter à la tension existante. La résolution 82(1950) ne mentionne que l'existence d'une rupture de la paix²⁰⁵. En 1982, le Conseil a considéré que l'invasion des Malouines par l'Argentine constituait une rupture de la paix²⁰⁶. Le troisième cas est relatif à la guerre irako-iranienne. Refusant de se prononcer sur la partie responsable du déclenchement des hostilités, le Conseil a constaté -sept ans après le déclenchement de la guerre - la rupture de la paix²⁰⁷. Dans la même résolution, le Conseil a annoncé qu'il envisagerait une enquête dans le but de déterminer les responsabilités. L'organe restreint a également retenu la qualification rupture de la paix lors de l'invasion du Koweït en 1990. Lors de cette crise, le Conseil a encore investi sa liberté d'action en évitant encore une fois d'utiliser la troisième qualification qu'est l'agression. Dans ce cas pourtant, rien n'aurait bloqué ou paralysé l'action du Conseil, mais l'adoption du qualificatif "agression" aurait créé un antécédent qui limiterait la liberté du Conseil dans le futur.

c- L'acte d'agression:

Au vu de la pratique du Conseil de Sécurité en matière de sanctions économiques, on pourrait dire qu'aucun Etat ne se soit comporté comme un agresseur. Le Conseil a toujours évité d'invoquer cette notion politiquement contraignante pour fonder l'adoption de mesures coercitives de nature économique. Considérée comme l'atteinte suprême à la paix et à la sécurité internationale, l'agression a été définie par l'Assemblée Générale des Nations Unies mais sans que la pratique du Conseil ne s'en trouve modifiée.

205 Résolution CS/ 82(1950) du 25 juin 1950, quatrième considérant.

206 Résolution 502 CS/(1982) du 3 avril 1982, troisième considérant, voir également: Dupuy .R.J.

"L'impossible agression: les Malouines entre l'ONU et l'OEA" I.A.F.D.I. 1982; pp337-353.

207 Résolution CS/598(1987) en date du 20 juillet 1987, sixième paragraphe.

La définition de l'agression par l'Assemblée Générale :

Le terme d'agression ne constitue pas une innovation des rédacteurs de la charte des Nations Unies puisqu'il a toujours existé dans les discours politiques pour désigner le recours illégal à la force. Seulement, ce n'est qu'en 1974 que la communauté internationale a pu se mettre d'accord sur une définition de l'agression. Ainsi, depuis l'adoption par l'Assemblée Générale de la résolution 3314(XXIX), "l'agression est l'emploi de la force armée par un Etat contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre Etat, ou de toute autre manière incompatible avec la charte des Nations Unies..."²⁰⁸. En plus de cette définition très générale, la résolution comporte une liste d'actes constitutifs d'agression. Parmi ceux-ci figurent notamment l'invasion, l'attaque armée ou le bombardement d'un Etat par un autre²⁰⁹.

Pourtant, ni la définition générale de l'agression, ni la liste des actes constitutifs d'agression ne sont contraignantes pour le Conseil. La résolution de l'Assemblée générale reconnaît aussi le pouvoir discrétionnaire du Conseil en matière de qualification. Deux dispositions précisent expressément que cette définition ne s'impose pas au Conseil de Sécurité. Alors que l'article 2 débute par une présomption d'agression dès qu'un Etat ait recouru en premier à la force armée; le même article se poursuit en autorisant le Conseil à en juger autrement "(...)compte tenu des autres circonstances pertinentes(...)". De surcroît, la liste des actes constitutifs d'agression retenue par l'Assemblée Générale n'est pas exhaustive. L'organe plénier a en effet tenu à préciser que "(...) le Conseil de Sécurité peut qualifier d'autres actes d'agression conformément aux dispositions de la charte"²¹⁰. L'adoption de la résolution 3314(XXIX) a été saluée comme une contribution majeure à l'évolution de l'ordre juridique international. Cependant, elle n'a entraîné aucune modification substantielle de la pratique du Conseil. Organe politique, le Conseil de Sécurité demeure donc seul juge de qualifier un acte d'agression.

Le rare recours à la notion d'agression:

Jusqu'au milieu des années 70, malgré la multiplicité des conflits, le Conseil de Sécurité n'a prononcé aucune condamnation pour agression. Même l'adoption de la

208 Résolution 3314(XXIX) de l'A.G. du 14 décembre 1974 ; article premier de l'annexe.

209 Résolution 3314(XXIX) article 3 de l'annexe.

210 Idem, article 4 de l'annexe.

résolution 3314(XXIX) pas l'Assemblée Générale n'a que légèrement modifié ce constat. En effet, " le Conseil de Sécurité se montre fort réticent à parler d'agression"²¹¹. Le terme est d'avantage présent dans les discours politiques que dans les résolutions du Conseil. De 1974 à 1998, le Conseil n'a recouru à cette notion que dans quatre cas. Furent qualifiées d'agression les opérations armées menées par l'Afrique du Sud en Angola²¹² et au Lesotho²¹³, une action de mercenaires au Bénin²¹⁴, et le bombardement par Israël du quartier général de l'Organisation de libération de la Palestine à Tunis²¹⁵. Cependant, dans aucun de ces cas, la qualification d'agression ne fut suivie de sanctions de nature économique ou autre. Le pouvoir de coercition du Conseil de Sécurité n'est donc nullement lié à la qualification qu'il retient. Autrement dit, la qualification retenue ne détermine pas la nature de l'action à entreprendre. Le Conseil reste entièrement libre de ne rien entreprendre même lorsqu'il reconnaît la gravité de la situation.

La fin de la guerre froide n'a pas mis fin aux réticences relatives à la notion d'agression, bien que le terme soit fréquemment utilisé dans les procès-verbaux des séances de discussion du Conseil de Sécurité. Ainsi, l'invasion du Koweït par l'Irak avaient entraîné des discussions au cours desquelles ce terme fut expressément employé par les représentants américain, canadien et finlandais²¹⁶ sans toutefois que ce qualificatif soit retenu par la résolution 660(1990). Même la résolution 661(1990) qui prévoit des sanctions économiques contre l'Irak n'a fait aucune référence à l'agression dont avaient parlé les représentants britannique et français²¹⁷. Le mot "agression" apparut également dans les discussions ayant précédé l'adoption des résolutions 670(1990)²¹⁸, 713(1991)²¹⁹, 757(1992)²²⁰, et 788(1992)²²¹. Pourtant, aucun de ces textes ne comporte le terme d'agression, ce qui poussa le ministre des affaires étrangères de la Bosnie- Herzégovine à déclarer qu'il est "comique et tragique à la

211 Dupuy. R. J. "L'impossible agression : les Malouines entre l'ONU et l'OEA" op.cit, p.342

212 La Résolution CS/387(1976) du 31 mars 1976, considérants 6 et 7; paragraphe 1 et 3.

213 Résolution CS/527(1982) du 15 décembre 1982, considérants 5, 6, et 7; paragraphes 1, 2 et 7; dans ce cas, le conseil a parlé "d'actes agressifs" plutôt que d'agression.

214 Les § 2 et 7 de la résolution CS/405(1977) du 14 avril 1977 et les § 1 et 5 de la résolution 419(1977) du 24 novembre 1977.

215 Les considérants 1 et 6, ainsi que les § 1 et 2 de la résolution CS/573 (1985) du 4 octobre 1985.

216 S/PV 2932 du 2 août 1990.

217 S/PV 2933 du 6 août 1990, p.21 et 27.

218 La déclaration du secrétaire d'Etat américain : " L'organisation des Nations Unies s'est rarement trouvée face à un acte d'agression aussi flagrant", S/PV 2943 du 25 septembre 1990, p. 26.

219 L'intervention du secrétaire d'Etat américain ; S/PV 3009 du 25 septembre 1991, p.59-60.

220 L'intervention du représentant américain, S/PV 3082 du 30 mai 1992, p.32.

221 L'intervention du représentant américain, S/PV 3198 du 19 novembre 1992, p.74-75.

fois de voir comment sont rédigées les résolutions et les déclarations qui décrivent les actes mais omettent si fidèlement et si méticuleusement ces mots fatidiques"²²².

L'organe restreint évite donc d'utiliser le terme d'agression pour qualifier une situation donnée, puisque le terme a une connotation plus contraignante. La notion d'agression renvoie à un acte et donc à son auteur, alors que les notions de menace ou rupture de la paix renvoient à la situation en général, sans préjuger des responsabilités des différentes parties. Le Conseil a donc usé de son pouvoir discrétionnaire et a préféré ne pas qualifier l'invasion du Koweït par l'Irak d'agression. D'ailleurs, ce pouvoir discrétionnaire apparaît aussi dans la prise de décision.

B-Le contenu de la décision:

Le contenu de l'action du Conseil de sécurité ne dépend nullement de la qualification retenue. En effet, l'article 39 n'établit pas de corrélation entre la qualification et la décision. Il se limite à énoncer trois qualifications distinctes et laisse au Conseil la liberté du choix de sa réaction. Quelque soit la qualification retenue, le Conseil peut adopter les mesures qui lui semblent les plus appropriés pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationale. Lorsque le Conseil de sécurité opte pour la coercition internationale, cette dernière peut être militaire ou économique.

L'article 41 de la charte accorde au Conseil de sécurité un large choix de mesures coercitives n'impliquant pas l'emploi de la force armée. Ces mesures peuvent comprendre «(...) l'interruption complète ou partielle des relations économique et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques". Le pouvoir discrétionnaire apparaît lors du choix des instruments de sanction (1) et des modalités de déclenchement de la coercition économique (2).

1-Les instruments de sanctions économiques:

La Charte des Nations Unies n'établit pas d'échelle d'infractions et des peines. Le Conseil peut donc librement choisir parmi les nombreux instruments prévus par l'article 41. L'aspect préventif de la sanction pâtit certainement de cette impossibilité d'anticiper la

222 S/PV 3201 du 19 avril 1993, p.7.

réaction exacte du Conseil, mais cette impossibilité découle de l'ambiguïté des "infractions". Comment déterminer quelle doit être la sanction précise dans le cas de l'invasion d'un Etat voisin par exemple?

La charte a donc prévu d'étendre la marge de manœuvre du Conseil de manière à ce que celui-ci puisse adapter sa réaction aux spécificités politiques et économiques de l'entité contre laquelle il souhaite déclencher la coercition économique. Le Conseil peut en effet imposer une campagne de sanction partielle (a) ou quasi-totale (b).

a-Les sanctions économiques partielles:

Au vu de la pratique de l'organe restreint des Nations Unies, le recours initial à des sanctions économiques a eu pour objectif soit de déclencher la coercition économique, soit de prévenir une aggravation de la situation.

Les sanctions économiques partielles à but coercitif:

La coercition économique du Conseil est qualifiée de partielle lorsque le Conseil adopte un ensemble de mesures économiques, en vue d'obliger la partie sanctionnée à modifier le comportement qui menacerait la paix, tout en lui laissant une issue plus ou moins large selon les cas.

Par la résolution 748(1992) adoptée contre la Libye, le Conseil n'a retenu comme sanction de nature économique qu'un embargo sur les armes accompagné de certaines mesures relatives aux aéronefs²²³. La résolution 841(1993) ne prévoit par contre qu'un embargo sur les armes et les produits pétroliers, accompagné d'un gel des avoirs appartenant ou contrôlés par les autorités de facto en Haïti²²⁴.

Dans d'autres cas, la pression du Conseil a été plus forte. Il en est ainsi des premières sanctions décidées contre la Rhodésie du Sud. En adoptant la résolution 232(1966), le Conseil de Sécurité a retenu de nombreux instruments de pression économique qui ne couvraient pourtant pas l'ensemble de l'activité économique rhodésienne. La résolution du 16 octobre 1966 prévoyait notamment un boycottage concernant le fer, le chrome, la fonte, le sucre, le tabac, le cuivre, la viande, les cuirs et les peaux en provenance

223 La résolution CS/ 748(1992) du 31 mars 1992, § 4 et 5.

224 Résolution CS/ 841(1993) du 16 juin 1993, §5 et 8.

de la Rhodésie²²⁵, un embargo sur les fonds destinés à payer ces produits²²⁶ et sur toute assistance financière²²⁷. En outre, le Conseil avait également retenu un embargo relatif aux armements, aux aéronefs, aux véhicules terrestres à moteur ainsi qu'aux produits pétroliers²²⁸. En dépit de l'étendue de ces mesures, cette campagne de sanction n'est que partielle puisque la Rhodésie pouvait poursuivre certaines de ses relations économiques avec l'étranger.

Mais la campagne de sanctions partielles qui a été la plus forte fut celle déclenchée contre la République Fédérative de Yougoslavie. La résolution 757(1992) du 30 mai 1992 interdit l'importation de tous produits de base et de toutes marchandises en provenance de la Yougoslavie²²⁹, ainsi que les flux commerciaux à destination de ce pays. La résolution prévoit en plus un ensemble de mesures financières et d'autres relatives aux aéronefs²³⁰. Pourtant, cette campagne de sanction n'est que partielle. La résolution 757(1992) exclut du champ des sanctions les marchandises en transit sur le territoire de la Serbie et du Monténégro²³¹. La pression économique initialement décidée contre la République Fédérative de Yougoslavie n'était donc pas totale puisque les activités exclues représentaient bien un secteur de la vie économique de l'Etat.

Dans tous ces cas, l'ensemble des mesures constituaient des moyens de pression afin d'obliger l'Etat sanctionné à modifier ou à cesser le comportement menaçant la paix internationale. Dans d'autres situations, les mesures édictées visaient un autre but.

Les sanctions partielles à but préventif:

Le Conseil de Sécurité a parfois adopté des sanctions économiques partielles dans l'optique de ne pas permettre à la cible de poursuivre la politique qui menace la paix. Ces sanctions partielles portent essentiellement sur les armements, le matériel paramilitaire et les produits pétroliers.

Ainsi, le Conseil de Sécurité a décidé un embargo relatif aux armements et aux produits pétroliers motivé par les opérations armées menées par l'UNITA en Angola²³². La résolution 418(1977) avait retenu un embargo portant à la fois sur les armements et sur le

225 Le paragraphe 2, a) b) c) de la résolution CS/232 (1966).

226 La même résolution § 2, b).

227 La même résolution § 5.

228 Résolution CS/232(1966) § 2 d) e) et f).

229 Résolution CS/757 (1992) § 4.

230 Idem § 7.

231 Résolution du CS du 30 mai 1992, § 6.

232 La résolution CS/864(1993) du 15 septembre 1993, § 19.

matériel paramilitaire, et visait à ce que l'embargo volontaire contre l'Afrique du Sud de 1963 soit "(...) renforcé et appliqué universellement, sans aucune réserve ou restriction que ce soit"²³³. Un deuxième embargo portant à la fois sur les armements et le matériel paramilitaire fut retenu par la résolution 918(1994) qui était destinée à limiter l'intensification de la guerre civile inter-ethnique au Rwanda²³⁴. Trois embargos portant exclusivement sur les armements ont été retenus par le conseil contre la République Fédérative de Yougoslavie, la Somalie, et le Liberia²³⁵.

Au vu de la pratique du Conseil de Sécurité, l'embargo sur les armements constitue le minimum de la réaction onusienne à une atteinte à la paix et à la sécurité internationales. Il représente donc une constante des campagnes de contrainte économique adoptées par l'organe restreint. Toutes les décisions initiales de sanctions économiques ont retenu un embargo sur les armements.

b-Les sanctions économiques quasi-totales:

L'intensité de la pression économique décidée par le Conseil ne préjuge nullement de la gravité de l'atteinte à la paix et à la sécurité internationales. Le Conseil de Sécurité qualifie discrétionnairement la situation et choisit aussi librement les instruments de contrainte économique sans qu'aucune corrélation ne soit établie entre la qualification retenue et l'ensemble des sanctions adoptées. En deux occasions, le Conseil a recouru à un ensemble quasi complet de mesures économiques.

La résolution 661(1990):

La résolution du 6 août 1990 du Conseil de Sécurité était une riposte à "la rupture de la paix" constitué par l'invasion du Koweït par l'Irak. Cette invasion a incité l'organe restreint à adopter un ensemble quasi total d'instruments de contrainte économique constitué de mesures commerciales et financières.

S'agissant des sanctions de nature commerciale, le Conseil a retenu un boycottage complet puisqu'il a interdit aux Etats " l'importation sur leur territoire de tous produits de

233 Résolution 418(1977) du 4 novembre 1977, troisième considérant.

234 Résolution CS/918(1994) du 17 mai 1994, § 13.

235 Résolution CS/713(1991), résolution CS/ 733(1992), résolution CS/788 (1992).

base et de toutes marchandises en provenance de l'Irak (...) "²³⁶. Si le terme d'embargo n'apparaît pas non plus dans le texte de la résolution, le Conseil a pourtant décidé d'interdire les flux commerciaux à destination de l'Irak²³⁷. A la différence du boycottage, cet embargo n'est pas complet puisque certains biens que l'Irak se procure à l'étranger sont expressément cités comme des exceptions humanitaires et se trouvent exemptes de cette interdiction.

Quant aux sanctions de nature financières, la résolution 661 interdit "tout transfert de fonds à destination de l'Irak ou du Koweït"²³⁸. Cette mesure est destinée à compléter les sanctions commerciales. Par conséquent, tout contractant étranger qui effectuerait le paiement en Irak des biens exportés depuis cet Etat violerait en même temps le boycottage commercial et l'embargo financier. L'embargo financier devait également priver l'Irak des moyens de financer les importations interdites. L'embargo commercial, à l'instar du boycottage se trouvait donc renforcé par l'adoption de l'embargo financier.

La première campagne de sanctions internationales d'après la guerre froide semblait donc marquer une certaine corrélation entre l'acte soumis au Conseil et la réaction de celui-ci. A une situation qualifiée de "rupture de la paix", le Conseil a opposé des sanctions économiques quasi totales. La pratique ultérieure allait toutefois dépasser ce constat. La deuxième campagne quasi complète de sanctions devait répondre à une situation qualifiée de menace contre la paix.

La résolution 942(1994):

Dans cette résolution, le Conseil a qualifié la situation en Bosnie-Herzégovine de "menace contre la paix"²³⁹. Il a pourtant choisi d'y répondre par une contrainte économique quasi totale. Les sanctions économiques prévues par ladite résolution se révèlent plus précises que celle de la résolution 661(1990) puisqu'elles consistent en une interdiction générale qui est complétée par des interdictions particulières.

Le conseil de Sécurité a décidé par la résolution 942(1994) d'interdire aux Etats d'entretenir toutes activités économiques avec toute personne physique ou morale qui se trouvent, résident ou relèvent du droit applicable dans les zones de Bosnie Herzégovine tenues par les forces Serbes de Bosnie²⁴⁰. L'expression "activités économiques" devait

236 Résolution CS/661(1990) § 3, a.

237 Idem § 3, c).

238 Idem § 3, b) in fine.

239 Le considérant 7 de la résolution CS/ 942(1994).

240 La résolution CS/ 942(1994) du 23 septembre 1994 § 7.

s'entendre comme englobant non seulement "(...)toutes les activités de nature économique, y compris les activités et opérations commerciales, financières et industrielles, et en particulier(...) (celles) impliquant toutes formes de transaction concernant des avoirs ou des intérêts dans des avoirs ou l'utilisation de ces derniers"²⁴¹, mais aussi l'exercice des "droits relatifs à des avoirs ou des intérêts dans des avoirs"²⁴² et "(...)la création de toute nouvelle entité ou (...) la modification de la direction d'une entité existante"²⁴³.

Bien que cette première interdiction générale englobe toute l'activité économique, le Conseil a adopté certaines mesures particulières pour détailler cette interdiction et spécifier le traitement qui devait être réservé aux fonds concernés. Ainsi, la résolution 942(1994) fait-elle obligation aux Etats de geler ces avoirs²⁴⁴ et d'effectuer les paiements y afférents "(...) uniquement sur des comptes bloqués"²⁴⁵.

La résolution 942(1994) établit ainsi une contrainte économique quasi totale à l'encontre des forces Serbes de Bosnie. Il a donc répondu par une réaction extrême à une "menace contre la paix". Lors des campagnes précédentes, le Conseil a paru soucieux d'établir un lien entre la gravité de la situation ou l'acte et l'intensité de la réaction. La résolution 942(1994) représente donc un net infléchissement du sentiment de proportionnalité dans les réactions du Conseil.

2-Les modalités de déclenchement de la coercition:

Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de Sécurité apparaît dans toutes les étapes de la décision de sanction économique. Ainsi, il suffit pour le Conseil d'invoquer le chapitre VII pour conférer à la résolution la portée d'obligation qui s'impose même aux Etats non membres de l'organisation. Deux autres aspects de la décision de sanction économique témoignent de son pouvoir discrétionnaire en la matière. Le conseil dispose de la latitude de décider des exceptions aux sanctions qu'il adopte (a) ainsi que du moment de l'entrée en vigueur des mesures retenues (b).

241 Idem § 9 a).

242 Idem § 9 b) dans le § 10 le conseil précise que l'expression "avoirs ou intérêts dans des avoirs" désigne les fonds, actif financiers, corporels et incorporels, droits de propriété, titres et créances faisant l'objet de transaction publiques ou privées ainsi que toutes autres ressources financière ou économique.

243 Idem §9 c).

244 Idem § 11.

245 Idem § 12.

a- Les exceptions aux sanctions:

Le Conseil de Sécurité prévoit souvent des exceptions aux interdictions qu'il édicte. La présence de telles exceptions ne dépend que de la volonté de l'organe restreint, c'est pourquoi plusieurs décisions de sanctions ne comportent pas d'exceptions. Il en est ainsi de la première résolution portant des sanctions internationales qui ne prévoyait pas d'exceptions aux mesures décidées contre la Rhodésie du Sud ainsi que de la plupart des embargos sur les armements.

Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de Sécurité lui permet de retenir des exceptions soit pour des motifs humanitaires, soit pour d'autres motifs.

Les exceptions pour motifs humanitaires:

Les dérogations prévues par le Conseil de Sécurité répondent dans la plupart des cas au souci de prendre en considération les besoins humanitaires de la cible. Ainsi, le Conseil a exclu du champ des mesures contre les aéronefs adoptées contre la Libye les liaisons aériennes répondant à "(...) d'importants motifs d'ordre humanitaire (...)"²⁴⁶. Pour les mêmes motifs, les services "(...) nécessaires à des fins humanitaires ou à d'autres fins de caractère exceptionnel (...)" ont été exclus du champ d'interdictions destinées à exercer une contrainte sur les forces serbes de Bosnie²⁴⁷. Le même souci humanitaire a incité le Conseil à prévoir sous de strictes conditions la possibilité d'exceptions à l'embargo pétrolier adopté à l'encontre de Haïti²⁴⁸.

Le contenu des exceptions dépend évidemment de la nature des sanctions retenues. Ainsi, ce sont essentiellement les embargos commerciaux et les sanctions financières qui peuvent connaître des dérogations contrairement aux boycottages²⁴⁹.

Les exceptions aux embargos commerciaux s'articulent essentiellement sur les fournitures à usage médical et les produits alimentaires. Une évolution peut toutefois être déduite de la lecture des résolutions 661(1990) et 757(1992).

246 La résolution CS/ 748(1992) § 4 a).

247 La résolution CS/942(1994) § 13 b).

248 La résolution CS/ 841(1993) § 7.

249 Le boycottage ne connaît pas en principe d'exception sauf dans des circonstances exceptionnelles : à la fin de l'année 1994, la diphtérie sévissait dans de nombreux Etats d'Asie centrale et d'Europe centrale. Les stocks de sérum antidiphtérique étant insuffisants, le Conseil alléga partiellement le boycottage imposé à Belgrade et autorisa l'exportation par la République Fédérative de Yougoslavie de douze mille ampoules de sérums, voir la résolution 967(1994) § 1.

En fait, dans sa décision d'interdire les exportations à destination de l'Irak et du Koweït, le Conseil avait exempté "(...) les fournitures à usage strictement médical et dans des cas où des considérations humanitaires le justifient, les produits alimentaires"²⁵⁰. Par ce passage, le Conseil autorise l'importation du matériel médical par l'Irak alors que l'importation des aliments se trouve conditionnée par la situation nutritive rencontrée par la population irakienne. Deux ans après, le Conseil de sécurité a modifié - dans sa résolution 757(1992) - le régime des biens alimentaires qui relèvent désormais des biens non soumis à embargo. Dans la résolution déclenchant les sanctions contre la République Fédérative de Yougoslavie, le Conseil a autorisé sans condition "(...) les fournitures à usage strictement médical et les produits alimentaires (...)"²⁵¹. En 1994, il eut l'occasion de confirmer son orientation. Ainsi, la résolution 942(1994) prévoit que l'embargo commercial à l'encontre des serbes de Bosnie ne s'applique pas à la livraison des "articles à usage strictement médical et des denrées alimentaires (...)"²⁵². Dans le même paragraphe, le Conseil a élargi la catégorie des biens susceptibles de déroger aux embargos commerciaux en citant " les marchandises et produits destinés à répondre à des besoins humanitaires essentiels (...)"

Les exceptions commerciales se sont accompagnées de dérogations financières. La cible doit pouvoir financer les achats autorisés. Qu'elles soient commerciales ou financières, les exceptions humanitaires sont nécessaires pour que le régime de sanctions soit juste. Le Conseil de sécurité a tenu compte de cette nécessité mais il a parfois retenu des exceptions qui répondent à d'autres motifs.

Les autres exceptions :

Ce second groupe d'exceptions répond à la volonté de régler pacifiquement les différends. A cet effet, le Conseil prévoit parfois des exceptions afin de permettre les activités de maintien de la paix qui se déroulent sur le territoire de l'Etat sanctionné.

Dans ce sens, l'organe restreint a appuyé les efforts des forces d'interposition en excluant du champ de ses interdictions le matériel destiné à ces forces. Il a précisé par exemple que l'embargo sur les armements ne concernait pas les biens militaires importés pour "(...) l'usage exclusif des forces de maintien de la paix de la communauté économiques

250 La résolution CS/661(1990) § 3 c).

251 La résolution CS/757(1992) § 4 c).

252 La résolution CS/ 942(1994) § 7 b).

de l'Afrique de l'Ouest au Liberia (...)"²⁵³. En adoptant la résolution 757(1992), le Conseil a également précisé que les sanctions très étendues édictées contre la République Fédérative de Yougoslavie ne s'appliquaient pas "(...) aux activités liées à la FORPRONU, à la conférence sur la Yougoslavie ou à la mission de vérification de la communauté européenne (...)"²⁵⁴.

Ne pas entraver les travaux des soldats de la paix ou des diplomates correspond à la logique la plus élémentaire du Conseil et rejoint les exceptions qui tendent à favoriser l'évolution pacifique de la situation. Ces exceptions se différencient toutefois des précédentes en ce qu'elles tendent à adresser des signaux directement à la population de la cible. Le Conseil a expressément exclu du camp de ses sanctions initiales "(...) les télécommunications, les services postaux et les services juridiques (...)"²⁵⁵

Lorsqu'il adopte des sanctions économiques, le Conseil de Sécurité prévoit fréquemment que des exceptions pourront leur être apportées. La diversité des philosophies qui inspirent ces exceptions illustre l'étendue du pouvoir discrétionnaire dont bénéficie le Conseil. Cette marge de manœuvre apparaît également dans le choix du moment de l'entrée en vigueur de la contrainte économique.

a- L'entrée en vigueur des sanctions:

Le conseil décide en toute liberté d'imposer des sanctions à la cible et reste seul juge du moment le plus approprié pour déclencher la coercition de nature économique. Ce sont les résolutions du Conseil qui déterminent la date de leur entrée en vigueur; mais la pratique du conseil permet de distinguer deux techniques. Les sanctions sont parfois immédiatement applicables, mais le Conseil recourt également à la technique de l'ultimatum.

L'entrée en vigueur rapide:

Dans la grande majorité des cas, les résolutions du Conseil prévoient un déclenchement extrêmement rapide de la répression économique. Mais le moment exact du déclenchement de la sanction économique varie selon le type d'instruments retenus.

253 La résolution CS/788(1992) § 9.

254 La résolution CS/757(1992) § 10.

255 La résolution CS/ 942(1994) §13 a).

A s'en tenir aux dispositions des résolutions du Conseil de Sécurité, seuls les embargos portant sur les armements et le matériel paramilitaire et ceux relatifs aux armements ont dû être mis en œuvre de manière immédiate²⁵⁶.

Quant aux boycottages, et même lorsque le Conseil a souhaité leur entrée en vigueur rapide, celle-ci ne fut pas immédiate. En effet, le Conseil de Sécurité désigne les marchandises que les Etats ne pouvaient plus importer en provenance de la cible par les biens"(...) exportés de (non de la cible) après la date de la présente résolution (...)"²⁵⁷. Par conséquent, l'interdiction ne concerne pas les exportations réalisées avant l'adoption de la résolution ni celles effectuées le jour même de l'adoption. Cette même formule fut reprise par le Conseil pour préciser l'entrée en vigueur de l'interdiction faite aux Etats d'entretenir toute activité économique avec des personnes ou des entités qui résident ou relèvent du droit applicable dans les zones de Bosnie-Herzégovine tenues par les forces serbes de Bosnie²⁵⁸.

Par contre, le Conseil de Sécurité n'a jamais précisément réglé la question de la date de l'entrée en vigueur de ses embargos commerciaux ou ses sanctions financières. Pourtant, on peut considérer que tous les instruments de sanction pour lesquels le Conseil n'en a pas spécifié autrement entrent en vigueur dès l'adoption de la résolution correspondante. Le Conseil a d'ailleurs parfois recouru à la technique de l'ultimatum pour préciser la date de l'entrée en vigueur des sanctions décidées.

L'entrée en vigueur différée:

Dans trois occasions, le Conseil a différé l'applicabilité des sanctions initiales afin de laisser une dernière chance d'aboutir à un règlement pacifique du différend par d'autres moyens que la contrainte économique. Mais l'étude de ces trois cas ne permet pas d'établir un régime unique pour le recours à l'ultimatum.

Si le Conseil se réserve dans la plupart des cas la décision de l'opportunité de l'imposition effective des sanctions²⁵⁹, il a aussi sollicité l'avis du Secrétaire Général de

256 Pour les embargo sur les armements, voir les résolutions CS/ 713(1991) § 6; 733(1992) § 5 et 788(1992) § 8. S'agissant des embargos sur les armements et les matériels paramilitaires voir le § 2 de la résolution 418(1977) qui contient le terme "immédiat" alors que le § 15 de la résolution 918(1994) précise que cette mesure s'applique sur tous les contrats y compris ceux conclu avant la date d'adoption de ce texte.

257 Plusieurs résolutions illustrent ce cas, par exemple/ 232(1966) §2 a) b) c); 661(1990) §3 a) et b); et 757(1992) 4 a) et b).

258 La résolution CS/ 942(1994) § 7.

259 La résolution CS/ 748(1992) qui prévoit un ultimatum à la Libye ne contient aucune disposition faisant appel à une tierce partie pour juger de la coopération de la Libye.

l'Organisation pour juger de la coopération de la cible²⁶⁰. De la même manière, l'organe restreint a souhaité dans deux cas que l'entrée en vigueur ait lieu à une date déterminée²⁶¹, mais a souhaité dans le troisième que les sanctions "(...) prendront effet dix jours après l'adoption de la présente résolution"²⁶².

En fin, le délai entre l'adoption de la résolution et l'entrée en vigueur des sanctions est variable. Le Conseil de Sécurité l'a fixé à quinze jours pour la Libye, à sept jours pour Haïti et à dix jours en ce qui concerne l'UNITA²⁶³.

Le seul point commun entre ces trois recours à la technique de l'entrée en vigueur différée réside dans un constat d'échec. La non application des sanctions était conditionnée par une modification de l'attitude des cibles, mais leur entrée en vigueur effective révèle que les cibles ne se sont pas pliées à la volonté du Conseil bien que prévenues des coûts économiques de leur comportement. Ce triple refus illustre non seulement la difficulté de la mission du Conseil de sécurité mais aussi le faible poids des sanctions économiques en tant que moyen de maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.

La charte a investi le Conseil de Sécurité du pouvoir de réagir de manière discrétionnaire aux atteintes à la paix et à la sécurité internationales. Il fut toujours le seul juge de l'opportunité et de la nature du déclenchement de la réaction, et la seule constante de son action n'est autre que la liberté dont il a usé. L'étendue de sa compétence coercitive a conféré à ses actions la flexibilité nécessaire non seulement au moment de la prise de décision mais aussi durant tout le suivi des campagnes de sanctions en s'adaptant à l'évolution des situations.

II. Le suivi des campagnes de sanctions:

Le déclenchement de la coercition économique répondait à certaines atteintes particulièrement graves à la paix et à la sécurité internationales. La mise en œuvre des

²⁶⁰ La résolution CS/841(1993) §3 et 864 (1993) § 17.

²⁶¹ Le § 3 de la résolution 748(1992) prévoit que les premières sanctions adoptées contre la Libye n'entreront en vigueur que le 15 avril 1992 ; le § 3 de la résolution 841(1993) est encore plus précis puisqu'il dispose que les sanctions décidées contre Haïti ne s'appliqueront pas avant le 23 juin 1993 à 0 heure 01.

²⁶² La résolution CS/ 864 (1993) § 17.

²⁶³ Voir respectivement les résolutions CS/ 748(1992) § 3; 841(1993) §3 et 864(1993) § 17.

sanctions suppose donc le suivi des campagnes qui comprend l'adaptation de ces dernières en fonction de l'évolution des situations.

Ainsi après avoir adopté discrétionnairement les sanctions économiques, le Conseil apprécie de manière aussi discrétionnaire la nécessité de renforcer ou d'alléger les mesures retenues (A). D'ailleurs le Conseil est aussi libre de déterminer les conditions et les modalités de la levée des sanctions (B).

A- L'adaptation de la coercition:

L'évolution des campagnes de sanction n'a pas dépendu uniquement du comportement des destinataires de la contrainte, mais également de l'appréciation que se fait le Conseil du degré de leur coopération.

Il ressort de l'étude de la pratique variable du Conseil que ce dernier n'a pas manifesté la même rigueur à l'encontre de toutes les cibles. Le Conseil a agi de manière discrétionnaire aussi bien pour renforcer les sanctions initiales (1) que pour les alléger (2).

1- Le renforcement des campagnes de sanctions:

Lorsque le Conseil de Sécurité considère que la cible ne manifeste pas assez de bonne volonté en vue d'apaiser la crise, il décide d'intensifier la pression économique. Il est cependant évident que seules les campagnes partielles de pression économique peuvent être renforcées, encore que toutes n'ont pas donné lieu à des mesures supplémentaires.

L'intensification de la pression économique se fait toujours de manière progressive. Le Conseil s'est parfois contenté de mettre en place un ensemble partiel de sanctions (a), mais il est également arrivé que ses décisions aboutissent à l'instauration d'une contrainte quasi-totale (b).

a- Le renforcement partiel:

La menace de sanctions supplémentaires est omniprésente dans les décisions par lesquelles le Conseil déclenche et mène ses campagnes de coercition économiques. Toutefois, la menace de sanctions supplémentaires n'est pas toujours suffisante pour obtenir

une modification de la politique condamnée. Le renforcement partiel effectif peut être illustré par trois cas.

Le cas de la Libye:

Le Conseil avait imposé à la Libye la résolution 748(1992) pour la contraindre à livrer les personnes soupçonnées d'être responsables des attentats de Lockerbie. En dépit de l'embargo sur les armements et des mesures contre les aéronefs contenus dans cette résolution, le gouvernement libyen n'a pas répondu aux exigences onusiennes. Le Conseil a donc intensifié sa pression sur la Libye.

Par la résolution 883(1994) du 11 novembre 1993, le Conseil de Sécurité prévoit qu'un gel des avoirs de la Libye, qu'un embargo commercial et d'autres mesures relatives aux aéronefs entreront en vigueur le premier décembre suivant. Le gel restera toutefois partiel puisqu'il ne concerne que les fonds et ressources financières détenus ou contrôlés directement ou non par le gouvernement, les administrations publiques et les entreprises de Libye²⁶⁴. Il n'est pas relatif aux avoirs "(...)dérivés de la vente ou de la fourniture de pétrole ou de produits pétroliers, y compris le gaz naturel et les produits gaziers, ou de biens ou de produits agricoles, ayant pour origine la Libye(...)"²⁶⁵.

L'embargo quant à lui est limité à certains biens relatifs au transport du gaz naturel, au chargement et au raffinage du pétrole ainsi que les pièces détachées relatives à ces biens²⁶⁶.

Le cas de Haïti:

Le déclenchement de la première étape de la contrainte économique internationale contre Haïti avait eu lieu le 16 juin 1992. Le Conseil avait alors imposé un embargo sur les armements et sur les produits pétroliers ainsi qu'un gel des avoirs du gouvernement haïtien. L'année suivante, ces mesures ont d'abord été suspendues, puis réimposées moins de deux mois plus tard²⁶⁷. Trois jours après la reconduction des sanctions, le Conseil a menacé

²⁶⁴ La résolution CS/883(1994) §3 a) et b).

²⁶⁵ Idem § 4.

²⁶⁶ L'embargo est prévu par le § 5 de la résolution lequel renvoie à une annexe comportant une liste des biens concernés.

²⁶⁷ Voir respectivement les résolutions 861(1993) du 27 août 1993 et 873(1993) du 13 octobre 1993.

d'édicter des mesures supplémentaires²⁶⁸; mais ce n'est qu'en 1994 que l'organe restreint a renforcé la pression contre Haïti. La résolution 917(1994) du 16 mai 1994 prévoit en effet que des mesures supplémentaires entreront en vigueur le 21 du même mois si à cette date, la démocratie n'avait pas été restaurée.

La résolution 917(1994) instaura une contrainte économique très étendue puisque le Conseil a décidé d'imposer une interdiction des communications aériennes autre que les "(...) vols commerciaux réguliers de passage (...)", un boycottage total, un embargo sur la plupart des biens et marchandises - certaines exceptions étant prévues - ainsi que d'un gel des avoirs²⁶⁹.

Le régime de sanctions contre Haïti restait pourtant partiel puisque le gel des avoirs ne concerne que les fonds et ressources appartenant ou détenus par certaines personnes dont le comité de sanctions est chargé d'en établir la liste²⁷⁰. Le Conseil a pu ainsi cibler avec précision les destinataires des mesures financières. Il est aussi prévu que ces derniers ne pourront plus pénétrer sur les territoires des Etats appliquant les sanctions²⁷¹.

Le cas de l'Union Nationale pour l'Indépendance Totale de l'Angola :

Pendant près de quatre ans, seul l'embargo sur les armements et sur les produits pétroliers prévu par la résolution 864(1993) fut appliqué à l'encontre de l'UNITA. Le Conseil a recouru à deux reprises à la menace de sanctions supplémentaires. Ainsi, la résolution 932(1994) prévoyait que des mesures non précisées seraient adoptées si l'UNITA n'acceptait pas les propositions relatives à la réconciliation nationale au plus tard le 31 juillet 1994. Cette menace ne fut cependant pas concrétisée puisque le Conseil avait déclaré en fin septembre 1994 que "(...) l'UNITA ayant accepté officiellement l'ensemble des propositions (...) il n'envisage (ait) pas dans l'immédiat de prendre des mesures supplémentaires à l'encontre de l'UNITA comme le prévoit le § 26 de la résolution 864(1993)"²⁷².

Trois ans après, le Conseil adopta la résolution 1127(1997) du 28 août 1997 par laquelle il décida que des sanctions relatives aux transports aériens et aux services ou pièces détachées nécessaires à l'entretien d'aéronef devaient être appliquées à compter du 30

²⁶⁸ La résolution CS/ 875 (1993) du 16 octobre 1993.

²⁶⁹ La résolution CS/917(1994) § 2, 6, 7 et 4.

²⁷⁰ Le comité est créé par la résolution CS/ 841(1992).

²⁷¹ Idem §2.

²⁷² Le § 5 de la résolution CS/ 945(1994) du 29 septembre 1994.

septembre suivant si l'UNITA persistait à ne pas se conformer aux dispositions du protocoles de Lusaka²⁷³. En outre, le conseil se déclara prêt à adopter de nouvelles sanctions commerciales et financières²⁷⁴.

b-Le renforcement maximal:

Le conseil de Sécurité n'a jamais conduit ses campagnes de sanction en passant directement de la coercition économique partielle à des sanctions quasi totales. Des étapes ont toujours été requises et cette évolution a parfois représenté une œuvre de longue haleine. L'organe restreint a pris plus de dix ans avant d'imposer ses sanctions les plus étendues à l'encontre de la Rhodésie du Sud, alors que ce résultat fut obtenu en moins d'une année s'agissant de la République Fédérative de Yougoslavie.

Pendant près de quatre ans, seul l'embargo sur les armements et sur les produits pétroliers prévu par la résolution 864(1993) fut appliqué à l'encontre de l'UNITA. Le Conseil a recouru à deux reprises à la menace de sanctions supplémentaires. Ainsi, la résolution 932(1994) prévoyait que des mesures non précisées seraient adoptées si l'UNITA n'acceptait pas les propositions relatives à la réconciliation nationale au plus tard le 31 juillet 1994. Cette menace ne fut cependant pas concrétisée puisque le Conseil avait déclaré en fin septembre 1994 que "(...) l'UNITA ayant accepté officiellement l'ensemble des propositions (...) il n'envisage (ait) pas dans l'immédiat de prendre des mesures supplémentaires à l'encontre de l'UNITA comme le prévoit le § 26 de la résolution 864(1993)"²⁷⁵.

Trois ans après, le Conseil adopta la résolution 1127(1997) du 28 août 1997 par laquelle il décida que des sanctions relatives aux transports aériens et aux services ou pièces détachées nécessaires à l'entretien d'aéronef devaient être appliquées à compter du 30 septembre suivant si l'UNITA persistait à ne pas se conformer aux dispositions du protocoles de Lusaka²⁷⁶. En outre, le conseil se déclara prêt à adopter de nouvelles sanctions commerciales et financières²⁷⁷.

²⁷³ La résolution CS/1127(1997) §2, 3, 4, 7 et 8.

²⁷⁴ Idem § 9.

²⁷⁵ Le § 5 de la résolution CS/ 945(1994) du 29 septembre 1994.

²⁷⁶ La résolution CS/1127(1997) §2, 3, 4, 7 et 8.

²⁷⁷ Idem § 9.

b-Le renforcement maximal:

Le conseil de Sécurité n'a jamais conduit ses campagnes de sanction en passant directement de la coercition économique partielle à des sanctions quasi totales. Des étapes ont toujours été requises et cette évolution a parfois représenté une œuvre de longue haleine. L'organe restreint a pris plus de dix ans avant d'imposer ses sanctions les plus étendues à l'encontre de la Rhodésie du Sud, alors que ce résultat fut obtenu en moins d'une année s'agissant de la République Fédérative de Yougoslavie

Le cas de la Rhodésie du Sud:

Les premières mesures super-étatiques avaient été adoptées le 16 décembre 1966. Elles consistaient en un boycottage des principales productions rhodésiennes et en un embargo. L'embargo porte, d'une part sur l'assistance financière, et d'autre part sur les armements et les produits pétroliers ainsi que sur les moyens de transport terrestre et aérien.

Cinq étapes, étalées sur plus de dix ans se sont révélées nécessaires pour que l'organe restreint instaure un ensemble quasi complet de sanctions contre la Rhodésie du Sud.

La première, qui était la plus consistante fut entamée le 29 mai 1968 par la résolution 253(1968). Cette dernière instaure une coercition économique très étendue puisqu'elle impose un boycottage total, un embargo commercial quasi total, un embargo financier dont les seules exceptions étaient destinées à permettre le paiement des pensions ainsi que le financement des achats des biens non soumis à l'embargo commercial. Elle impose aussi une interdiction des liaisons aériennes ainsi que la fin des représentations consulaires et commerciales en Rhodésie du Sud²⁷⁸. Cette première étape avait donc considérablement accru la pression exercée sur le régime de Ian Smith.

En 1970, le Conseil décida d'interrompre les relations de transport et de rompre les relations diplomatiques, consulaires, commerciales et militaires avec les rhodésiens²⁷⁹. La troisième étape comportait trois volets. Les Etats devaient d'abord abroger toute législation leur permettant d'importer des minerais rhodésiens. Ils devaient ensuite insérer des clauses de non réexportation dans les contrats conclus avec les Etats limitrophes de la Rhodésie du

²⁷⁸ Les § 3 a) et b), §4, § 6 et 10.

²⁷⁹ La résolution CS/ 277(1970) du 18 mars 1970 § 9. Elle contenait en outre la décision de ne pas reconnaître les actes officiels établis par les autorités rhodésiennes.

Sud²⁸⁰. Trois ans après, l'étape suivante fut franchie par la décision d'interdire l'assurance des biens soumis au boycottage ou à l'embargo et de conclure des contrats portant sur les noms commerciaux et les franchises²⁸¹. L'année suivante, le Conseil imposa - par le § 9 de la résolution 409(1977) du 27 avril 1977 - un gel des fonds rhodésiens à l'exclusion toutefois de ceux destinés au paiement des pensions.

L'instauration de la contrainte économique quasi total contre la Rhodésie du Sud fut donc un processus de longue haleine. Dans le cas de la République Fédérative de Yougoslavie, le chemin fut plus court.

Le cas de la République Fédérative de Yougoslavie:

Le conseil de Sécurité a instauré un ensemble quasi total de sanctions économiques à l'encontre de la R.F.Y. en deux phases complétant les premières mesures. La crise yougoslave était en effet intense et présentait des risques énormes d'extension, c'est pourquoi les mesures initiales étaient très étendues. La résolution 757(1992) n'avait autorisé que le transit de biens et de marchandises à travers le territoire de la Serbie et du Monténégro. D'ailleurs, c'est cette petite autorisation qui a permis de qualifier les sanctions initiales de partielles.

Le premier pas pour compléter les premières mesures intervint le 16 novembre 1992. Ainsi et pour empêcher les violations des mesures initiales de sanction, le Conseil a décidé "(...) d'interdire le transit de pétrole brut, de produits pétroliers, de charbon, de matériel lié aux ressources énergétiques, de fer, d'acier, d'autres métaux, de produits chimiques, de caoutchouc, de pneus, de véhicules, d'aéronefs et de moteurs de tous types (...)"²⁸². Le 17 avril 1993, le Conseil a entamé une seconde étape qui fut plus conséquente. En effet les mesures retenues par la résolution 820(1993) étaient orientées vers deux sens. Elles devaient, d'une part accroître la pression économique et d'autre part, améliorer la mise en œuvre des sanctions en vigueur.

Ainsi, l'organe restreint a décidé une interdiction de la quasi-totalité du transit à travers les frontières fluviales, terrestres ou maritimes de la R.F.Y. Il a imposé aussi un embargo sur la plupart des services et un gel des fonds contrôlés même indirectement par les

²⁸⁰ Ces obligations sont énoncées par la résolution CS/ 333(1973) du 22 mai 1973, § 3, 5 et 6.

²⁸¹ Résolution CS/ 388(1976) du 6 avril 1976, §1 et 2.

²⁸² Résolution CS/ 787(1992) du 16 novembre 1992 § 9.

autorités ou par toute entreprise commerciale, industrielle ou de service public sise en République Fédérative de Yougoslavie²⁸³.

Le Conseil a accompagné ces instruments supplémentaires de mesures visant à faciliter l'application de la contrainte à l'encontre de Belgrade. La résolution 820(1993) interdit le franchissement de tout ouvrage sur le Danube à tout navire que celui-ci appartienne ou soit contrôlé même indirectement par une personne relevant de l'autorité de Belgrade, ou qu'il soit soupçonné de violer les sanctions²⁸⁴. L'interdiction fut complétée par la prohibition faite à tout navire commercial d'entrer dans les eaux territoriales serbes et monténégrines²⁸⁵. Le Conseil a même décidé la saisie et la confiscation de tout moyen de transport qu'il appartienne ou qu'il soit contrôlé par une entité de la République Fédérative de Yougoslavie ou qu'il soit suspecté d'avoir participé à une violation des sanctions économiques²⁸⁶.

Avec la résolution 820 (1993) le Conseil a pu réaliser l'isolement économique total de la République Fédérative de Yougoslavie. Seulement, du moment que l'organe restreint est libre d'instaurer cet isolement en un geste ou à travers plusieurs étapes, il reste aussi libre de décider l'allègement des mesures coercitives initiales.

2-L'allègement des sanctions économiques initiales:

Le suivi des sanctions et les décisions ultérieures du Conseil dépendent en partie de l'évolution de la situation. L'allègement qui est la seconde version du suivi revient à appliquer un régime dérogatoire à certaines mesures qui ont été décidées par le Conseil. Ces dérogations se différencient par définition des exceptions expressément prévues par les résolutions imposant les sanctions.

"L'appréciation de l'opportunité de tout allègement est laissée à la discrétion du Conseil (...)"²⁸⁷. Cependant, une distinction doit être retenue entre les allègements qui sont présents dans toutes campagnes de sanction (a) et les allègements spécifiques proposés à l'Irak (b).

²⁸³ Résolution CS/820(1993) § 15, 21, 22 et 27.

²⁸⁴ Idem § 16.

²⁸⁵ Idem § 28.

²⁸⁶ Idem § 24 et 25.

²⁸⁷ S. Sur : "La résolution 687(3 avril 1991) du Conseil de Sécurité dans l'affaire du Golf : problèmes de rétablissement de la garantie de la paix" AFDI 1991, p.69.

a- Les allègements habituels:

Les campagnes de sanctions onusiennes ne sont pas absolues ; puisqu'elles comportent toujours un certain nombre d'exceptions destinées à ne pas accabler la population de la cible. Cependant, ces dérogations - dont le minimum consiste en le droit d'importer les biens à usage strictement médical²⁸⁸- relèvent de la catégorie des exceptions humanitaires qui sont exemptées de droit alors que les allègements requièrent une décision supplémentaire.

Le Conseil confie le plus souvent le soin de décider d'alléger un embargo commercial aux comités de sanction bien qu'il se réserve parfois cette tâche. C'est ainsi qu'il décidé d'exempter de droit les importations alimentaires de l'Irak²⁸⁹. Dans tous les cas, ces allègements doivent répondre à des considérations de caractère humanitaire ; ce qui s'oppose à la logique coercitive du recours aux sanctions.

La possibilité d'allègement par le comité de sanction:

Dans chacune de ses campagnes de sanctions, le Conseil a créé un comité chargé de surveiller l'application des sanctions. Certains de ces comités ont reçu, en outre, la mission de gérer les allègements humanitaires²⁹⁰. Bien que les mandats confiés aux différents comités varient selon les campagnes de sanction concernées, certains points communs peuvent être relevés.

Les comités ne pouvant agir que dans le cadre qui leur a été fixé par le Conseil, les résolutions de ce dernier déterminent non seulement les catégories de biens dont l'exportation vers la cible est soumise à l'autorisation du comité mais précisent aussi la procédure à suivre pour prendre la décision. Ainsi, le comité est chargé d'examiner les demandes d'exportation vers la cible des "(...) marchandises et produits destinés à répondre

²⁸⁸ Cette exception est expressément prévue par toutes les résolutions imposant des sanctions ; voir par exemple : § 3 d) de la résolution CS/ 253(1968), § 3 c) de la RES/CS/ 661(1991), 22 a) de la RES/CS/ 820(1993), et § 7 b) de la RES/CS/ 942 (1994).

²⁸⁹ Résolution CS/687(1991) du 3 avril 1991 § 20.

²⁹⁰ Il s'agit des comités créés par les résolutions CS/ 253(1968) ; 661(1991) ; 841(1993) ; 724(1991). Ce dernier fut initialement conçu pour surveiller la mise en œuvre de l'embargo sur les armements prévu par la résolution 713(1991) contre la Yougoslavie socialiste, mais il fut par la suite chargé des campagnes contre la R.F.Y. par la résolution 757(1992) et contre les forces serbes de Bosnie par la résolution 942(1994).

à des besoins humanitaires essentiels (...)»²⁹¹ et doit statuer soit par autorisation au cas par cas²⁹² soit par approbation tacite²⁹³.

Dans la limite de ce cadre relativement large, le comité reste seul juge de la gravité de la situation dans laquelle se trouve la population de la cible et détient donc toute la discrétion du Conseil pour décider de l'opportunité d'un allègement pour raisons humanitaires.

Mais la manière dont ces comités ont exercé leurs pouvoirs a soulevé de nombreuses critiques. Le principal reproche adressé à ces organes porte sur la difficulté d'obtenir des informations sur la manière dont ils exercent leurs missions. Les réunions de travail de ces comités se tiennent en effet à huis clos et les procès-verbaux de ces séances ne bénéficient pas d'une diffusion générale. Les rapports des comités sont publiés certes, mais leur contenu s'est considérablement étiolé. Ainsi, si les premiers rapports du comité créé par la résolution 253(1968) étaient volumineux et très précis²⁹⁴; ceux publiés par les comités créés depuis 1990 ne contiennent parfois que les bases juridiques fondant leurs pouvoirs²⁹⁵. La crédibilité de l'organisation a énormément perdu à cette évolution. L'opacité et le secret qui caractérisent les travaux des comités sont d'autant plus regrettables que leur rôle consiste à concilier la logique coercitive et la philosophie humanitaire.

Allègement humanitaire et logique de contrainte:

La possibilité que des allègements soient décidés représente un paradoxe des sanctions économiques. La décision d'allègement - qui est une nécessité quant aux conséquences des mesures retenues²⁹⁶ par le Conseil de Sécurité – risque de mettre en péril l'effectivité et l'efficacité de la pression.

Le recours à la contrainte économique repose sur l'hypothèse selon laquelle les besoins et privations économiques et sociales engendrés au sein de la cible obligeront celle-

²⁹¹ Le § unique de la résolution CS/ 760(1992) ; § 7 b) de la résolution 942(1994) ; d'autres formules sont utilisées par la résolution 687(1991) § 20; 820(1993) § 22 b) et le § 7 de la résolution 917(1994).

²⁹² Voir par exemple le § 27 de la résolution CS/ 820(1993).

²⁹³ Voir par exemple le § 20 de la résolution CS/687(1991).

²⁹⁴ Le deuxième rapport de ce comité fut publié en juin 1969 contenait 18 pages de commentaire et plus de 250 pages d'annexes ; voir s/9 252 du 12 juin 1969.

²⁹⁵ Voir par exemple le rapport du comité créé par la résolution 661(1990) contenu dans le document S / 25 442 du 19 mars 1993.

²⁹⁶ Les conséquences des sanctions au niveau des droits de l'homme seront traitées dans la seconde partie de ce travail.

ci à modifier son comportement politique. Or, décider l'allégement revient à diminuer la pression sur la cible en autorisant la reprise de certains flux économiques initialement interrompus. Cette décision créera également des relations d'échanges par lesquelles des violations des sanctions maintenues seront susceptibles de se produire. Tout allégement de la contrainte comporte le risque de retarder l'apparition des effets recherchés et rendre difficile l'isolement de la cible. C'est l'efficacité de la campagne de sanction qui est donc en jeu. Toutefois, ces allègements constituent un impératif du moment que "les sanctions sont un instrument aveugle qui frappe les innocents souvent moins forts que les coupables"²⁹⁷.

La nécessité de prendre en considération l'impact des sanctions sur les populations a conduit le Conseil à modifier son approche des allègements humanitaires. Ainsi lors des premières campagnes de sanctions, seules les fournitures à usage strictement médical étaient exclues du champ des embargos commerciaux. Les denrées alimentaires, par contre, relevaient de la compétence des comités concernés²⁹⁸ puisque leur importation était interdite sauf dans des "(...) circonstances humanitaires spéciales (...)"²⁹⁹. Les populations des entités cibles étaient donc à la merci des comités et se trouvaient confrontées à des conditions alimentaires plus difficiles que celles existant en temps de guerre. Dans ce second cas, l'article 54 du premier protocole additionnel à la Convention de Genève de 1949, interdit aux parties à un conflit armé d'affamer la population de l'ennemi³⁰⁰. Avec la résolution 687(1991), ces produits furent déplacés du régime des allègements vers celui des exceptions³⁰¹. Depuis, les denrées alimentaires ainsi que le matériel médical sont exclus de droit des embargos commerciaux.

Cependant, la situation humanitaire provoquée par les sanctions économiques constitue l'une des questions les plus épineuses du recours à ces instruments et du large pouvoir du Conseil dans ce domaine. Dans sa tentative de répondre à cette question, le Conseil a proposé de nouvelles formules d'allègement à l'Irak.

²⁹⁷ Déclaration de Lord Owen coprésident de la conférence internationale sur l'ex Yougoslavie lors des discussions ayant précédé l'adoption de la résolution 787(1992), voir S/PV 3134 du 13 novembre 1992, p.26.

²⁹⁸ Les trois premiers considérants et le § 1 de la résolution CS/ 661(1990).

²⁹⁹ La résolution CS/ 253(1968) § 3 d) et 661(1990).

³⁰⁰ Verhoeven J: "Etats alliés ou Nations Unies? L'ONU face au conflit entre l'Irak et le Koweït" AFDI 1990, p.162 -163.

³⁰¹ Résolution CS/ 687(1991) § 20.

b-Les allègements spéciaux proposés à l'Irak:

Les premières sanctions adoptées contre l'Irak n'avaient pas entraîné le retrait de l'armée irakienne du Koweït. Ce résultat fut réalisé par l'opération "tempête du désert" menée par les Etats alliés entre janvier et février 1991. Par cette opération, l'Irak fut "renvoyé, pour assez longtemps, à une ère préindustrielle, mais avec tous les inconvénients que présente une dépendance post industrielle à l'égard d'une utilisation intensive de l'énergie et de la technologie"³⁰². La campagne de sanction contre l'Irak fut poursuivie avec la résolution 687(1991); mais le Conseil a proposé à l'Irak deux allègements partiels. Le premier visait à inciter le régime irakien à remplir ses obligations imposées par la nouvelle résolution; alors que le second était motivé par les considérations humanitaires.

L'allègement proposé comme incitation:

Dans la résolution 687(1991), le Conseil de Sécurité a décidé d'abord de lever définitivement l'embargo sur les denrées alimentaires³⁰³. En plus, le Conseil a proposé de mettre fin à l'ensemble du boycottage si l'Irak adhère à un ensemble de conditions. Encore que cet allègement ne serait pas automatique puisque le Conseil avait verrouillé la phase décisive de la procédure en se déclarant seul juge de l'opportunité de cet allègement. La levée du boycottage était subordonnée à une double appréciation discrétionnaire de l'organe restreint³⁰⁴.

Cette levée des sanctions était d'abord subordonnée à la constatation par le Conseil que l'Irak avait satisfait à un ensemble d'obligations:

- Elaborations de deux déclarations - l'une sur les armes chimiques et bactériologiques ainsi que sur les missiles d'une portée supérieure à cent cinquante kilomètres, l'autre sur les armes nucléaires - précisant l'emplacement de tous les sites de recherche et développement, de production et de stockage de ces armements³⁰⁵.
- Acceptation d'inspection sur place³⁰⁶.

³⁰² Le rapport sur les besoins humanitaires au Koweït et en Irak au lendemain de la crise présenté au Secrétaire Général ; S/22 366 du 20 mars 1991, p.5.

³⁰³ La résolution CS/ 687(1991) § 20 ; une notification de toutes les exportations de denrées alimentaires devait toutefois être adressée au comité créé par la résolution 661(1990).

³⁰⁴ Idem § 22.

³⁰⁵ Voir résolution CS/687(1991) § 8 a) et b), 9 a) et b) et 12.

³⁰⁶ Idem § 9 a) et 12.

- Remise de tous ces types d'armements, y compris ceux qui pourraient être découverts par les missions de vérification, ainsi que tout matériel connexe, à un organisme international à savoir la commission spéciale créée par la même résolution pour les premiers et à l'Agence internationale de l'énergie atomique pour les seconds aux fins d'enlèvement, de destruction ou de neutralisation³⁰⁷.
- Engagement de ne pas employer, ni mettre au point, ni fabriquer, ni acquérir de tels armements³⁰⁸.
- Acceptation des plans de contrôle et de vérification continues qui seront élaborés par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies³⁰⁹.
- En fin la réaffirmation de son engagement à respecter les obligations qui lui incombent en vertu du traité de non-prolifération nucléaire³¹⁰.

Remplir l'ensemble de ces conditions ne garantissait pourtant pas à l'Irak la levée du boycottage qui relevait en dernier ressort de l'appréciation du Conseil. D'ailleurs, cet allègement était également conditionné par l'approbation par le Conseil des recommandations du Secrétaire général relatives aux obligations financières de l'Irak. La première recommandation concerne la mise en œuvre de la responsabilité de l'Irak vis à vis de "(...) toutes les pertes, de tous les dommages, y compris les atteintes à l'environnement et le gaspillage délibéré de ressources naturelles, ainsi que de tous les préjudices subis (par toute entité étrangère) directement imputables à l'invasion et à l'occupation illicites du Koweït par l'Irak"³¹¹. Ces recommandations concernaient ensuite le remboursement par Bagdad de sa dette extérieure et la création et le fonctionnement du Fond de Compensation créé par la résolution 687(1991)³¹².

Le Conseil a approuvé le plan du Secrétaire général en juin 1991 à travers la résolution 699(1991), mais il a refusé de lever le boycottage. En effet, le Conseil n'était pas disposé à abandonner ses moyens de pression sur le régime irakien d'autant plus que ce dernier ne faisait pas "preuve d'une coopération sans faille". Cependant, la situation humanitaire affrontée par la population restera au centre des polémiques entre le Conseil et le régime de Bagdad.

³⁰⁷ Idem § 9 b) et 12.

³⁰⁸ Idem § 10 et 12.

³⁰⁹ Idem § 10 et 13.

³¹⁰ Idem § 11.

³¹¹ Voir le § 16 de la résolution 687(1991).

³¹² Idem § 17 et 18.

Les allègements proposés pour motif humanitaire:

Le Conseil de Sécurité avait précisé certains critères destinés à orienter le travail du Secrétaire général dans l'élaboration du programme relatif au fonctionnement du Fond de compensation. Il avait insisté notamment sur la nécessité que l'Irak participe au financement de ce fond tout en prenant en compte les besoins du peuple irakiens³¹³. Dans ce sens, le secrétaire général a proposé des allègements du boycottage avant d'envisager une reformulation des sanctions.

**Dérogation partielle au boycottage pétrolier:*

Deux de ces allègements concernaient le boycottage pétrolier. Le Conseil a suggéré en premier lieu que la contribution de l'Irak représente un certain pourcentage de ses exportations de pétrole et de produits pétroliers³¹⁴. Le Secrétaire général a proposé alors le taux de 30% que le Conseil a retenu dans le deuxième paragraphe de sa résolution 705(1991). Le boycottage étant maintenu, le Conseil a décidé d'y déroger partiellement en autorisant l'Irak à exporter pendant six mois une quantité de pétrole et de produits pétroliers pour un montant maximal d'un milliard six cents millions de dollars. Les paiements de ces exportations seront toutefois déposés sur un compte séquestre administré par le Secrétaire général³¹⁵. Le Conseil cherchait ainsi à alimenter le fond de compensation et à procurer au Secrétaire général de l'organisation les ressources nécessaires au financement des importations irakiennes des produits médicaux et de denrées alimentaires et des biens humanitaires essentiels à la population irakienne³¹⁶.

L'Irak a refusé ce premier allègement en invoquant des motifs économiques et a même sollicité un moratoire de cinq années pour participer au fond de compensation. En effet, 97% de ses dettes extérieures parvenaient à échéance durant la période de 1992 - 1995 et grever ses exportations pétrolières de 30 % de leur valeur aurait entraîné un déficit de plus de 35 milliards de dollars par an sur cette période³¹⁷.

L'organe restreint a proposé alors un autre allègement partiel destiné à approvisionner le compte séquestre géré par le Secrétaire général. Le Conseil a décidé d'un

³¹³ Le § 19 de la résolution CS/687(1991).

³¹⁴ Le conseil évoque la possibilité d'un allègement du boycottage pétrolier dans le § 23 de la même résolution.

³¹⁵ La résolution CS/ 706(1991) du 15 août 1991 § 1.

³¹⁶ Idem § 2et 3.

³¹⁷ L'étude réalisée par le gouvernement irakien : S/23 608 du 19 février 1992, l'annexe II, p. 6 - 13.

dégel partiel des fonds correspondants "(...) produit de la vente de pétrole ou de produits pétroliers irakiens, acquittés (...) à dater du 6 août 1990(...)", la somme provenant d'un Etat ne devant pas être supérieure à deux cent millions de dollars ou à la moitié des fonds concernés présents sur ce territoire³¹⁸. Mais cette mesure s'est avérée insuffisante pour permettre l'approvisionnement du compte séquestre, c'est pourquoi le Conseil a proposé de nouveau une dérogation au boycottage pétrolier. La valeur maximale des exportations autorisées était supérieure de 25 % à celle prévue par la résolution 706 (1991). L'Irak a rejeté cette proposition qu'il a considéré comme une grave atteinte à sa souveraineté; mais il est revenu sur sa position le 25 novembre 1996 lorsqu'il a accepté la résolution 986(1995) dans toutes ses dispositions.

La résolution 986(1995) a autorisé l'importation de pétrole et des produits pétroliers pour un montant ne dépassant pas un milliard de dollars pour une période de 90 jours. Les achats doivent être notifiés au comité des sanctions et approuvés par lui³¹⁹. Cette résolution qui prévoit un mécanisme inédit en droit international constitue en réalité un précédent fondamental qui permettrait de diversifier les moyens d'intervention des Nations Unies.

Les premiers vivres n'ont été livrés à l'Irak qu'au mois de mars 1997 en raison de la nature du fonctionnement du système "pétrole contre nourriture". Les vivres ne pouvaient être distribués sans la présence des observateurs qui, eux ne pouvaient pas être déployés sans argent ; de plus le pétrole est payé trente jours après sa livraison et le comité de sanction créé par la résolution 661(1990) n'approuve l'achat de vivres que si l'argent est disponible³²⁰.

L'allègement a été reconduit pour une période de 180 jours commençant le 8 juin 1997, puis pour la même période à partir du 5 décembre 1997³²¹. Le 17 septembre 1999, le Conseil a voté la résolution 1284(1999) ³²²qui prévoit une suspension conditionnée des sanctions civiles pour une durée de 120 jours. Cette résolution introduit certes la possibilité nouvelle et intermédiaire d'une suspension temporaire des sanctions civiles - à condition de la coopération de l'Irak à son désarmement, mais repousse en réalité les perspectives de la

³¹⁸ La résolution CS/ 778(1992) du 2 octobre 1992, § 1.

³¹⁹ La résolution CS/ 986(1995) du 14 avril 1995, § 1. Pour une étude détaillée de la résolution 986(1995) voir Ezzarqui.L "Résolution 986 : pétrole contre nourriture" CEDIN - Paris I, ed Montchrestien 1998, spécialement pp.91- 168. Le mécanisme du programme sera présenté dans le II chapitre de la deuxième partie.

³²⁰ Bassir Afsane : « La population irakienne attend toujours la distribution des vivres autorisées par l'ONU » Le Monde du 1 et du 22 mars 1997.

³²¹ Respectivement les résolutions 1111(1997) et 1143(1997).

³²² Cette résolution fut adoptée malgré l'abstention de trois des cinq permanents : la France, la Chine et la Russie.

levée des sanctions³²³. L'ambiguïté de cette résolution a suscité de nouvelles crises entre l'Irak et les Nations Unies.

**Les sanctions intelligentes :*

Après de longues discussions sur le projet américano-britannique relatif aux « sanctions intelligentes »³²⁴, le Conseil de sécurité a adopté alors la résolution 1382(2001). Cette dernière a reconduit les mesures de la résolution 1284(1999) et a proposé une liste révisable d'articles sujets à examen dont l'importation doit être approuvée par le comité de sanction. L'autorisation a été reconduite pour une durée de 180 jours commençant le 30 mai 2002 par la résolution 1409 du 14 mai 2002³²⁵. La résolution a aussi adopté la liste révisée d'articles sujets à examen et les procédures relatives à son application³²⁶. Bien que ces deux textes ne mentionnent pas l'expression « sanctions intelligentes », ils sont considérés comme sa consécration. La notion de « sanction intelligente » sert à qualifier une mesure économique qui touche les dirigeants du pays sanctionné sans atteindre le bien-être de la population ou pénaliser les pays voisins. Elle permet en outre d'esquiver l'instrumentalisation des sanctions par le régime³²⁷. Dans le cas de l'Irak, elle désigne l'allègement de l'embargo en autorisant le commerce civil et en limitant la liste des produits dits de double usage. Depuis 1997, le Secrétaire général a proposé, à travers ses rapports annuels, les moyens qui feraient des sanctions un outil plus efficace et moins brutal³²⁸. Pour le Secrétaire général, la réadaptation des sanctions devait permettre de préserver la légitimité et la moralité de l'action de l'Organisation des Nations Unies. La notion fut remplacée dans les rapports du Secrétaire général par « les sanctions ciblées » qui exprime plus la spécificité de la notion³²⁹. Pour les Etats-Unis et la Grande Bretagne, les « sanctions intelligentes » permettent d'aménager la France et la Russie qui réclamaient la levée des sanctions tout en maintenant la pression sur Saddam Hussein. Ainsi, cette nouvelle notion est plus un habillage d'une position inchangée qu'un allègement des sanctions.

³²³ La résolution CS/ 1284(1999), § 33.

³²⁴ Notion ancienne dont le contenu n'est pas uniforme, elle correspond en générale à une sanction financière individualisée ciblant les intérêts des dirigeants (res 841/1993, §8 gel les avoirs du gouvernement et des autorités de facto en Haïti ; res 1333/2000 relative à l'Afghanistan) ou limitant leur liberté de circulation. Elle s'entend aussi des sanctions ciblées qui visent un secteur précis.

³²⁵ La résolution CS/1409 (2002), § 1, 2 et 3.

³²⁶ Document annexé à la résolution S/2002/515.

³²⁷ Rapport de la FIDH (hors-série) n° 321 décembre 2001, p.18.

³²⁸ Rapport annuel du SG de 1997, § 89.

³²⁹ Rapport annuel du SG de 2001, § 86.

Les sanctions intelligentes ou ciblées sont donc un volet qui complète le programme "pétrole contre nourriture"³³⁰ par lequel le Conseil de sécurité tentait d'atténuer les effets inhumains des sanctions. Mais le comble de ce programme humanitaire c'est qu'il est le seul à être financé par les propres ressources des bénéficiaires. L'organe restreint a décidé de mettre fin à ce programme, suite à l'occupation militaire américaine³³¹.

B- La levée discrétionnaire des sanctions économiques:

La levée des sanctions économiques par le Conseil de Sécurité a soulevé énormément de critiques. En effet, le Conseil a parfois levé ces sanctions par anticipation en comptant sur le fait que la situation évoluera suivant le meilleur scénario. Dans d'autres cas par contre, ces sanctions sont demeurées en vigueur jusqu'à ce que le maintien de la paix ait été jugé irréversible par le Conseil.

Lorsque le Conseil décide de déclencher une campagne de sanctions économiques, il répond ainsi à une situation qui menace ou porte atteinte à la paix et vise donc à réaliser un objectif politique qui est le rétablissement de la paix. Par conséquent, il se trouve dans l'incapacité de déterminer la durée précise de ces campagnes. Les résolutions du Conseil ne fixent donc pas la date de la fin des sanctions; mais déterminent les objectifs de la coercition.

Si la cible des sanctions est tenue de modifier son comportement, la levée des sanctions dépend, dans une large mesure, de l'appréciation de l'organe restreint de l'organisation. Ce dernier est en effet libre de juger si l'évolution de la situation correspond aux conditions qu'il a déterminées, et décide alors seul de l'opportunité de lever les sanctions. Le pouvoir du conseil détermine également la nature de la levée des sanctions ; celle-ci pouvant être provisoire ou définitive. La distinction doit donc être opérée entre la suspension des sanctions économiques (1) et la fin des campagnes de sanctions (2).

1-La suspension des sanctions économiques:

En décidant la suspension des sanctions économiques, le Conseil conserve la possibilité de revenir sur cette décision s'il considère que les conditions ayant présidé à la

³³⁰ Avec la résolution CS/ 1284(1999), ce programme est désormais nommé "pétrole contre biens humanitaires"

³³¹ La résolution CS/ 1483(2003) du 23 mai 2003.

suspension ne sont plus réunies. Cependant, tant qu'il n'a pas réimposé les sanctions, la cible de la campagne suspendue peut reprendre ses relations économiques internationales.

Parfois, le Conseil se contente de promettre la suspension des sanctions tout en précisant les modalités de sa mise en œuvre³³², ou même sans les préciser³³³.

Dans d'autres cas, le Conseil a effectivement procédé à une suspension partielle (a) ou totale (b) des sanctions.

a-La suspension partielle des sanctions économiques:

Le Conseil de Sécurité a quelques fois décidé de suspendre partiellement les mesures coercitives des sanctions. Il a Par exemple estimé que le comportement de la République Fédérative de Yougoslavie et celui du gouvernement Rwandais justifiaient la levée partielle de certaines mesures pesant sur ces deux cibles. Ainsi, l'organe restreint a choisi de suspendre l'embargo sur les armements et le matériel paramilitaire au profit du gouvernement Ruandais. Dans le cas de la Yougoslavie, la suspension a porté sur une partie seulement des biens soumis à sanctions. La situation au Rwanda n'ayant pas fait de développement ultérieur³³⁴, seule la décision relative à la République Fédérative de Yougoslavie sera abordée dans cette étude.

La suspension partielle décidée par le Conseil au profit de Belgrade intervint le 23 septembre 1994, lorsque les événements de la fin de l'été avaient incité le Conseil à infléchir sa position. Les sanctions furent donc en partie suspendues, et cette décision fut maintenue pendant plus d'une année.

La résolution 943(1994) du 23 septembre 1994:

Pendant l'été 1994, les autorités de Belgrade avaient pris deux décisions. Elles ont d'abord décidé de fermer la frontière entre leur territoire et celui de la République de Bosnie-

³³² Dans le § 16 de la résolution CS/ 883(1993), le conseil précise que les sanctions seront suspendues aussitôt que le Secrétaire général aura confirmé que la Libye a assuré la comparution des suspects devant les juridictions compétentes, mais qu'elles seront rétablies immédiatement si le Secrétaire général fait état du non-respect des autres dispositions des résolutions 731(1992) et 748(1992).

³³³ Dans le § 17 de la résolution CS/ 917(1994) en date du 16 mai 1994, le Conseil se déclare prêt à envisager une suspension progressive des sanctions contre Haïti sans en préciser les modalités.

³³⁴ La suspension de l'embargo sur les armements et le matériel paramilitaire au profit du gouvernement rwandais fut motivée par la nécessité d'assurer le maintien de l'ordre ; l'importation de ces armements a été autorisée de plein droit à partir du 1 septembre 1996 comme prévue par la résolution CS/1011 (1995) du 16 août 1995 § 7 et 8.

Herzégovine, puis d'accueillir des observateurs internationaux chargés de surveiller l'application de cette décision. Le Conseil a adopté alors la résolution 943(1994) qui prévoit une suspension partielle des mesures en vigueur contre la République Fédérative de Yougoslavie. La résolution 942(1994) fut adoptée le même jour. Celle-ci a déclenché la coercition économique totale contre les serbes de Bosnie qui avaient rejeté le plan de paix présenté par les grandes puissances³³⁵. La suspension partielle du 23 septembre 1994 était destinée à inciter la République Fédérative de Yougoslavie à participer à la pression économique mise en place contre les serbes de Bosnie. Mais, cette mesure fut limitée à une période probatoire de cent jours³³⁶. Même l'autorisation de rouvrir l'aéroport de Belgrade et de réactiver une liaison maritime avec l'Italie ne concernait que le transport de passagers et non celui de marchandises³³⁷. Les autres mesures commerciales et financières restaient en vigueur.

Le caractère partiel de la suspension constituait une précaution pour le Conseil qui doutait de la bonne volonté de Belgrade. La fermeture des frontières entre la République Fédérative de Yougoslavie et la Bosnie-Herzégovine avait déjà été annoncée en 1993, mais elle n'avait pas été suivie d'effet. L'application de la suspension partielle se trouva donc conditionnée par l'effectivité de la fermeture des frontières. La résolution 943(1994) prévoyait deux séries de garantie relatives respectivement à l'entrée en vigueur de la décision et à son maintien.

L'entrée en vigueur de la suspension partielle était subordonnée à une double exigence. Le Conseil de Sécurité doit constater d'une part que la décision de fermer les frontières avait été concrétisée et, d'autre part, que des dispositions avaient été prises pour que l'exportation des biens humanitaires essentiels à destination des zones de Bosnie-Herzégovine contrôlées par les serbes de Bosnie ne soit effectuée que par une assistance internationale³³⁸.

Quant au maintien de la suspension, il dépendait de l'effectivité de la fermeture de la frontière. Le Secrétaire général était aussi chargé de vérifier l'étanchéité de la frontière³³⁹. La suspension partielle risquait donc de prendre fin si le Secrétaire général faisait état de l'existence d'exportations illicites.

³³⁵ Le 1 septembre 1994, les serbes de Bosnie s'étaient prononcés par référendum à plus de 90 pour cent contre ce plan.

³³⁶ Le premier paragraphe de la résolution CS/943(1994).

³³⁷ Résolution CS/ 943(1994) § 1.

³³⁸ Résolution CS/943(1994) § 1.

³³⁹ *Idem* § 3.

La suspension partielle prendrait fin dans les cinq jours qui suivent la remise du rapport du Secrétaire Général; le Conseil conservant toutefois la possibilité d'en décider autrement³⁴⁰.

Le maintien de la suspension:

Le conseil a considéré que la fermeture des frontières était effective, et même s'il a constamment demandé aux autorités de Belgrade de rendre la frontière encore plus étanche, il décida de maintenir la suspension pendant plus d'un an. Le Conseil a adopté alors cinq résolutions pour adapter certains aspects de cette suspension à l'évolution de la situation. Le rôle du Secrétaire général ne connut qu'un changement mineur puisqu'il fut chargé de remettre au Conseil un rapport dix jours au moins avant l'échéance des différentes périodes probatoires. A la lumière de ces rapports, le Conseil pourra étudier la situation avant de décider de proroger le maintien de la suspension³⁴¹. Les obligations incombant à la République Fédérative de Yougoslavie évoluèrent quant à elles pendant le maintien de la suspension.

Le Conseil a rappelé que les relations commerciales avec les zones croates protégées par les forces des Nations Unies et les zones de Bosnie-Herzégovine contrôlées par les forces serbes de Bosnie demeuraient soumises à l'autorisation du gouvernement de l'Etat concerné³⁴². Lors de la deuxième prorogation, le Conseil a encouragé l'interruption des liaisons de communications internationales entre les serbes de Bosnie et les yougoslaves³⁴³. En avril 1995, une précision fut apportée au domaine matériel de la suspension. Les aéronefs et les navires ne devaient emporter que la quantité de carburant nécessaire pour effectuer l'aller et le retour de Bar ou de Belgrade³⁴⁴.

Le Conseil a autorisé ensuite les navires yougoslaves à utiliser les écluses sur la partie roumaine du Danube. Cependant, c'était moins une suspension qu'une dérogation motivée par les travaux effectués sur les écluses yougoslaves; le Conseil autorisant en outre l'importation des matériaux nécessaires à ces travaux³⁴⁵.

Quant à la durée de la suspension, elle a connu aussi une modification. Le Conseil a d'abord décidé de reconduire le délai de cent jours qu'il avait retenu dans la résolution

³⁴⁰ Idem § 4.

³⁴¹ Le § 13 de la résolution 988(1995) du 21 avril 1995.

³⁴² La résolution 970(1995) du 12 janvier 1995 § 3.

³⁴³ Idem § 10.

³⁴⁴ Cette disposition devait toutefois être appliquée en tenant compte des normes de sécurité ; résolution CS/988(1995) du 21 avril 1995 § 2.

³⁴⁵ La résolution CS/992(1995) du 11 mai 1995 § 1 et 8.

943(1994)³⁴⁶. L'échéance suivante fut par contre fixée par référence à une date qui sera précisée après compromis politique³⁴⁷. Les membres du Conseil se sont mis d'accord sur la durée de soixante jours en retenant la date du 5 juillet 1995³⁴⁸. La suspension fut ensuite prorogée jusqu'au 18 septembre, puis jusqu'au 18 mars 1996³⁴⁹.

Le Conseil a aussi lié implicitement la question de la durée de la prolongation à celle de la reconnaissance de la Bosnie -Herzégovine. En effet, le Conseil a renouvelé - à travers le premier paragraphe de sa résolution 1003(1995) - son appel à la reconnaissance mutuelle des Etats issus de l'ex-Yougoslavie. Le président serbe a modifié alors son comportement et s'est déclaré prêt à échanger la reconnaissance contre une suspension de neuf mois proposés par l'émissaire de l'union Européenne. Bien qu'aucun acte officiel de la République Fédératives de Yougoslavie ne soit venu corroborer de telles déclarations, la suspension fut maintenue pour une période probatoire de six mois³⁵⁰. Cependant, avant l'échéance de ce délai, le Conseil a décidé de suspendre totalement les sanctions.

b- La suspension totale des sanctions économiques:

Lorsqu'elle est totale, la suspension est conçue comme illimitée dans le temps. Certes aucune échéance n'est fixée, mais la suspension est subordonnée à la réunion de certaines conditions. La suspension totale des sanctions sera illustrée par deux cas: celui de la Yougoslavie et celui de Haïti.

Le principal point commun entre ces deux décisions de suspension totale consiste en ce qu'elles furent précédées de la conclusion d'un accord de paix par les destinataires de la contrainte. La conclusion d'un tel accord signifie que la cible est bien engagée à mettre un terme à la crise et mérite donc d'être récompensé par la suspension totale des sanctions. Pourtant, la conclusion d'un accord de paix ne garantit pas le rétablissement total de la paix, c'est pourquoi le Conseil de Sécurité conserve son pouvoir discrétionnaire de maintenir la suspension, ou même de réimposer les sanctions qu'il avait suspendu.

³⁴⁶ La résolution CS/970(1995) du 12 janvier 1995 § 1;

³⁴⁷ Les Etats occidentaux au Conseil ne voulaient renouveler que pour une période de trente jours alors que la Russie désirait une prolongation illimitée, voir le Monde daté des 23 et 24 avril 1995.

³⁴⁸ Résolution CS/988(1995) du 21 avril 1995, § 1.

³⁴⁹ Le § 1 des résolutions CS/ 1003(1995) du 5 juillet 1995 et 1015(1995) du 15 septembre 1995. La question de la durée de chaque période probatoire fit partie intégrante des négociations engagées avec la R.F.Y.

³⁵⁰ Résolution CS/1015(1995) adoptée le 15 septembre 1995.

Le cas yougoslave :

L'accord de paix relatif à la crise yougoslave dit accord de Dayton³⁵¹ fut conclu le 21 novembre 1995. Le lendemain, le Conseil de sécurité a suspendu toutes les sanctions retenues dans les trois campagnes de coercition motivées par le conflit yougoslave. Ainsi, la résolution 1021(1995) suspendit l'embargo sur les armements imposé par la résolution 713(1991), alors que la résolution 1022(1995) suspendit toutes les sanctions économiques décidées contre la République Fédérative de Yougoslavie et contre les serbes de Bosnie-Herzégovine. Par la première résolution, le Conseil de Sécurité a aménagé la levée définitive de l'embargo sur les armements en trois étapes. La première période est de 90 jours pendant lesquels les mesures de la résolution 713(1991) resteront en vigueur. Cette première étape débutera après la remise par le Secrétaire général d'un rapport par lequel il informe le Conseil de Sécurité de la signature de l'accord par la Bosnie-Herzégovine, la Croatie et la République fédérative de Yougoslavie³⁵². Pendant les 90 jours suivant, seuls les armes lourdes définies dans l'accord, leurs munitions, les mines, les aéronefs militaires et les hélicoptères demeureront soumis à embargo; les autres armes pouvant être librement exportés vers les territoires des Etats concernés³⁵³. Il ne sera mis un terme à l'embargo sur les armes qu'à l'issue de ces deux premières étapes, et uniquement si le Secrétaire général remet au Conseil un rapport sur la mise en place de contrôle des armements prévu à l'annexe 1 B de l'accord³⁵⁴. Le Conseil, demeurant saisi de la question, s'est réservé la possibilité d'en décider autrement, y compris en adoptant des mesures supplémentaires et n'a pas mis fin à la mission du comité créé par la résolution 724(1991)³⁵⁵.

La résolution 1022(1995) prévoit la suspension totale des mesures contre la République Fédérative de Yougoslavie et les serbes de Bosnie-Herzégovine, mais la date d'entrée en vigueur de cette suspension n'est pas la même pour les deux cibles. L'effet de la résolution 1022(1995) à l'encontre de Belgrade est immédiat³⁵⁶, alors que les serbes de Bosnie doivent d'abord retirer leurs troupes des zones de séparation désignées dans l'accord de paix avant de pouvoir bénéficier de la suspension³⁵⁷.

³⁵¹ Accords conclus sur la base américaine Dayton par le président bosniaque et ses homologues serbe et croate. Ces accords consacrent l'intégrité de la Bosnie mais partage cette dernière en deux entités : la Fédération croato musulmane (51% du territoire) et la République Serbe de Bosnie (49%).

³⁵² Résolution CS/1021(1995) du 22 novembre 1995, § 1 a).

³⁵³ Idem § 1 b).

³⁵⁴ Idem § 1 c).

³⁵⁵ Idem § 1 c) in fine, 3, 4 et 5.

³⁵⁶ Résolution CS/1022(1995) § 1.

³⁵⁷ Idem § 2.

La suspension totale risque toujours de prendre fin cinq jours après la remise d'un rapport faisant état d'un manquement notable aux obligations incombant aux deux entités en vertu de l'Accord de Dayton. Cependant, même après la déposition de ce rapport par le Haut représentant visé par l'accord ou le commandant de la force internationale, la réimposition des sanctions n'est pas automatique. Le Conseil conserve en effet la possibilité de maintenir la suspension s'il considère que le manquement n'est pas de nature à remettre en cause le processus de paix³⁵⁸.

Indépendamment de l'Accord de Dayton ou de tout autre processus de paix, le Conseil conserve son pouvoir d'apprécier librement l'évolution de la situation; et s'il n'a pas estimé opportun de mettre fin à la suspension totale des sanctions dans le cas yougoslave, il a choisi une attitude différente dans l'affaire haïtienne.

Le cas de Haïti:

Le Conseil n'a réagi au coup d'Etat militaire qui avait eu lieu en Haïti le 30 septembre que le 16 juin 1993 en déclenchant une campagne de sanctions économiques³⁵⁹. Le 3 juillet suivant, les parties ont signé l'Accord de Govérons Island³⁶⁰ qui fixait au 15 octobre suivant le départ des autorités de facto et au 30 octobre, le retour du président Jean Bertrand Aristide. Le paragraphe 4 de cet accord prévoyait en outre que les sanctions seraient suspendues dès la ratification et l'entrée en fonction d'un nouveau premier ministre nommé par le président³⁶¹.

Cette étape étant franchie entre le 25 et 26 août, le Conseil a adopté la résolution 861(1993) le 27 août 1993. Cette résolution prévoyait non seulement que la suspension aurait un effet immédiat, mais également que le maintien de cette mesure dépendrait du respect des engagements prévus par l'accord de Govérons Island. Le paragraphe 2 prévenait que la suspension prendrait fin si les parties à cet accord ne l'appliquaient pas de bonne foi, alors que le paragraphe 3 promettait que la suspension aboutirait à la levée définitive des sanctions si ces dispositions étaient pleinement respectées.

³⁵⁸ Idem § 3.

³⁵⁹ Résolution CS/ 841(1993) du 16 juin 1993.

³⁶⁰ Accord signé par le président haïtien déchu Jean-Bertrand Aristide et le commandant en chef des forces armées le 13 juillet 1993 par une médiation américaine. Par ce pacte les deux parties s'engagent à créer les conditions de la transition pacifique.

³⁶¹ La résolution CS/ 861(1993) du 27 août 1993, considérant 4.

Ainsi et bien que l'application de l'accord suivît son cours, le Conseil n'a pas hésité de menacer de réimposer les sanctions lorsque des actes de violence étaient perpétrés contre la population³⁶². Le débarquement des premiers éléments de la MINUHA³⁶³ avait suscité plusieurs manifestations c'est pourquoi le Conseil a considéré que les autorités haïtiennes n'étaient pas sincères dans l'application de l'accord. Le Conseil a alors précisé que la campagne de contrainte ne prendrait fin le 18 octobre 1993 que si les autorités militaires appliquaient intégralement l'Accord de Gôvèrons Island, notamment en créant les conditions permettant le déploiement de la MINUHA³⁶⁴. Le Conseil a également indiqué qu'il envisageait d'adopter des sanctions supplémentaires³⁶⁵. Cependant, l'assassinat du ministre de la justice a mis fin à la suspension. Le Conseil a alors réactivé les dispositions de la résolution 841(1993) et a demandé la mise en place d'un contrôle maritime destiné à assurer la stricte application des sanctions³⁶⁶.

La suspension totale des sanctions ne garantit donc pas la fin de la campagne de coercition. Elle est un moyen par lequel le Conseil incite les parties à la crise à activer le processus de paix tout en conservant le moyen d'exercer une influence sur la situation, avantage qu'il ne possède plus lorsqu'il met un terme à une campagne de coercition économique.

1-La fin des campagnes de coercition:

L'organe restreint dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour apprécier l'opportunité de lever définitivement les sanctions s'il considère que la situation ne constitue plus une menace pour la paix. Malgré les réclamations des cibles³⁶⁷ et de certaines organisations internationales³⁶⁸, le Conseil ne décide de mettre un terme à une campagne de sanction qu'en fonction de sa propre appréciation. Ce large pouvoir du Conseil de sécurité se manifeste dans la diversité des manières par lesquelles il a procédé pour mettre un terme aux campagnes de contrainte.

³⁶² La déclaration du président du Conseil, S/PV 3278 du 17 septembre 1993, p. 3.

³⁶³ La Mission des Nations Unies en Haïti fut créée conformément au paragraphe 5 de l'accord du 3 juillet.

³⁶⁴ La résolution CS/ 873(1993) du 13 octobre 1993 § 1.

³⁶⁵ Idem § 4.

³⁶⁶ La résolution CS/ 875(1993) du 16 octobre 1993 § 1.

³⁶⁷ Voir par exemple les réclamations yougoslaves à travers les documents : S/25164 du 26 juin 1993 et S/26 329 du 19 août 1993.

³⁶⁸ La Libye fut soutenue par les organisations régionales ; voir le § 5 de la résolution 1457(LVIII) du conseil des ministres de l'OUA : S/26 149 du 27 juillet 1993, p.3; et S/1994/741 du 22 juin 1994, p. 4. La Ligue Arabe a aussi réclamé la levée des sanctions contre Tripoli dans une résolution adoptée le 27 mars 1995 : S/1995/224 du 27 mars 1995, p. 3.

Lors des deux premières campagnes de sanctions économiques, le Conseil a maintenu les sanctions jusqu'au dénouement définitif des crises (a). Il a par contre anticipé sur l'évolution de la situation en Haïti et en Yougoslavie, bien que les conditions de la levée ne soient pas les mêmes (b).

a-La levée comme aboutissement:

La levée des sanctions signifie que le Conseil de Sécurité considère que la situation ne constitue plus un danger. Dans les deux cas de la Rhodésie du Sud et de l'Afrique du sud, plusieurs pas significatifs furent franchis avant que le Conseil ne soit convaincu que la situation dans les deux Etats ne menace plus la paix.

La fin des sanctions contre la Rhodésie du Sud:

La campagne de sanctions contre la Rhodésie du Sud s'est déclenchée le 16 décembre 1966. En 1976, Ian Smith avait déclaré son intention d'accepter un gouvernement multiracial de transition et le passage à la règle majoritaire en échange de la levée des sanctions et de l'arrêt de la guérilla. Mais, la guerre civile s'intensifia et le Conseil décida d'intensifier la contrainte économique³⁶⁹. La dernière étape de la mise en place des sanctions quasi totales fut l'adoption du gel des fonds en 1977. Bien que le Conseil ait déclaré qu'il tiendrait pour nul tout scrutin mené sous les auspices de la minorité raciste³⁷⁰, des élections multiraciales furent tenues en avril et portèrent une majorité noire au parlement. Le conseil ne s'est pas fié aux apparences et a condamné ces élections³⁷¹ qui avaient pourtant rompu avec le régime de Ian Smith et donné le nom de Zimbabwe à la Rhodésie du Sud.

Le pas décisif qui a incité le Conseil à décider la fin de la campagne de contrainte économique fut la conclusion d'un accord portant sur un règlement constitutionnel, sur le cessez le feu et sur les dispositions de la période de transition entre le gouvernement britannique, celui du Zimbabwe et les leaders du Front patriotique. Cet accord dit de Lancaster House³⁷² fut signé le 21 décembre 1979, le même jour le Conseil adopta la résolution 460(1979) qui mit fin aux sanctions économiques édictées depuis treize ans.

³⁶⁹ La résolution CS/ 388(1976) du 6 avril 1976, § 1 et 2.

³⁷⁰ Résolution CS/445(1979) du 8mars 1979, § 6.

³⁷¹ Résolution CS/448(1979) du 30 avril 1979, § 1.

³⁷² Accord signé à Londres par les nationalistes noires et les rhodésiens menés par Ian Smith par la médiation de la Grande Bretagne.

La fin des sanctions contre l'Afrique du sud:

Les premières modifications d'importance de la politique sud-africaine se produisirent depuis la fin des années 80 dans le domaine des relations extérieures. A la fin de l'année 1988, l'Afrique du Sud décida d'une part de retirer ses troupes du territoire angolais et d'autre part de reconnaître le droit à l'indépendance de la Namibie. En 1991, il ratifia le traité de non-prolifération nucléaire, puis annonça deux ans plus tard qu'il avait procédé au démantèlement des six bombes nucléaires qu'il avait conçues dans les années 70³⁷³.

Le premier pas dans le processus de la réforme sur le plan intérieur, fut le remplacement de Pieter Botha par Frédéric Decker qui a libéré Nelson Mandela le 11 février 1990. En mai 1990, le gouvernement a mis fin à la ségrégation raciale dans les hôpitaux; le mois suivant, la loi réservant l'accès des lieux publics aux seuls membres de la minorité blanche fut abolie. Pour sa part, l'ANC a annoncé pendant l'été qu'il abandonnait la lutte armée. Le processus se poursuivit en 1991 avec l'abolition de trois autres lois racistes³⁷⁴. Mais le processus fut entravé l'année suivante puisque la violence s'est accrue, amenant le Conseil de Sécurité à demander à la communauté internationale de "(...) maintenir les mesures imposées (...)" à l'Afrique du Sud³⁷⁵.

L'année 1993 fut décisive dans l'instauration de la démocratie en Afrique du Sud. Le Comité Exécutif de Transition fut créé par un accord approuvé par 85% des parlementaires sud-africains. Ce Comité fut chargé d'assister et de contrôler le gouvernement ainsi que de veiller sur l'honnêteté des premières élections multiraciales dont la date fut fixée au 27 avril 1994. L'Apartheid a pris réellement fin le 22 décembre 1993, lorsque le parlement a ratifié la constitution intérimaire qui ouvrait l'accès à la députation aux non Blancs.

Malgré toutes ces évolutions positives et les nombreux appels lancés par Nelson Mandela en faveur de la levée des sanctions, le Conseil est resté prudent jusqu'au déroulement du scrutin. Le résultat des élections remportées par Nelson Mandela et son parti furent publiés le 6 mai 1994 et la fin des sanctions est intervenue le 25 mai de la même année.

³⁷³ Marion Georges : « Mr. De Klerk affirme que la chaîne de production d'armes nucléaires a été démantelée » Le Monde du 26 mars 1993.

³⁷⁴ Les deux premières attribuaient 87 pour cent du territoire aux Blancs, la troisième portant classification de la population en fonction des races.

³⁷⁵ La résolution CS/ 765(1992) du 16 juillet 1992, second considérant. Ce texte n'est pas fondé sur le chapitre VII.

Dans sa résolution 919(1994), le Conseil a tenu à respecter le parallélisme des formes dont on lui avait reproché l'oubli lors de la levée des sanctions relatives à la Rhodésie du Sud. Ainsi, le premier paragraphe de la résolution 919 se réfère expressément au chapitre VII pour mettre fin à l'embargo sur les armements doté d'une portée obligatoire. Les autres sanctions ne bénéficiant que d'une valeur recommandataire, leur levée définitive fut portée par une disposition de la même nature.

b-La levée comme incitation:

Ce qui unit les deux cas de la Yougoslavie et de Haïti c'est que la levée des sanctions fut décidée avant la concrétisation du rétablissement de la paix, alors que dans les deux cas précédents, elle en fut le couronnement.

La fin des sanctions contre Haïti:

Lors de sa campagne de sanctions économiques contre Haïti, le Conseil a profité de toute la flexibilité offerte par cette technique puisqu'il a imposé, suspendu, réimposé puis renforcé de manière très étendue les sanctions. Durant toutes ces étapes, il s'était expressément référé au chapitre VII; c'est pourquoi la décision finale de lever ces sanctions fut aussi fondée sur ce chapitre.

La spécificité de cette levée réside dans le fait qu'elle fut précédée de la menace et d'un commencement d'une opération militaire et fut pourtant décidée avant la concrétisation du rétablissement de la paix.

Le Conseil avait autorisé le recours à la force pour rétablir le gouvernement légitime par le paragraphe 4 de sa résolution 940(1994) du 31 juillet 1994. Les négociations ne furent cependant pas abandonnées et le président provisoire nommé par la junte militaire se résolut à accepter la fin du coup d'Etat en échange du vote préalable d'une loi d'amnistie par le parlement. Cette solution fut obtenue lorsque Emile Jonas saint a appris que des avions américains de combat avaient décollé dans le but de commencer l'opération militaire³⁷⁶. La conclusion du projet d'accord a mis fin à ces opérations dès leur commencement.

³⁷⁶ Frachon Alain : « Accord entre la mission Carter et la junte militaire : les tergiversations de Washington » Le Monde du 20 septembre 1994.

Les modalités d'application de la levée des sanctions furent déterminées avant la mise en œuvre des dispositions contenues dans le projet d'accord, et même indépendamment de celles-ci. La résolution 944(1994) du 29 septembre 1994 précise que la campagne de coercition prendra fin "(...) à 0 h 01(heure de New York) le lendemain du retour en Haïti du président Jean- Bertrand Aristide"³⁷⁷. Le président Aristide rentra le 15 octobre, et le Conseil confirma le même jour les dispositions de sa résolution 944³⁷⁸. Les sanctions économiques furent définitivement levées le 16 octobre 1994.

Le Conseil n'a donc pas attendu la concrétisation des objectifs de la coercition à savoir le rétablissement de la "démocratie en Haïti" et la fin des émeutes. Il a plutôt anticipé en toute discrétion sur l'évolution de la situation en Haïti. Cette anticipation avait d'ailleurs surpris le représentant russe qui proposa alors d' "(...) élaborer dans le cadre de l'ONU un mécanisme flexible aux fins d'alléger graduellement les sanctions avant de les lever en tenant compte des réalités politique (...)"³⁷⁹. Bien que les mois suivants n'aient pas remis en cause cette anticipation, on ne peut prétendre que la démocratie fut rétablie. Dix ans pendant lesquels la paix civile n'était que précaire, les rebelles ont pu chasser le président Aristide après de longues émeutes. Pourtant, quelques mois plus tard, le pouvoir discrétionnaire du Conseil de Sécurité fut encore mis en relief lors de la levée définitive des sanctions économiques relatives au conflit yougoslave.

La fin des sanctions relatives au conflit yougoslave:

La levée des sanctions économiques à l'encontre des entités issues de l'ex-Yougoslavie illustre l'étendue du pouvoir discrétionnaire du Conseil. Dans sa résolution 1074(1996) qui est fondée sur le chapitre VII, le Conseil a pour la première fois décidé de mettre fin à des sanctions économiques tout en précisant que de nouvelles mesures pourraient être imposées envers toute partie qui "(...) manque (rait) notablement à des obligations spécifiques qui lui incombent en vertu de l'accord de paix"³⁸⁰.

Deux dispositions de l'accord de Dayton étaient mises en exergue: la normalisation des relations entre toutes les entités issues de l'ex-Yougoslavie et leur coopération avec le Tribunal international chargé de juger les auteurs de crimes commis lors du conflit

³⁷⁷ Cette formule se trouve dans deux dispositions de la résolution 944(1994): dans le § 4 relatif à la levée des sanctions et dans le § 5 qui porte dissolution du comité créé par la résolution 841(1993).

³⁷⁸ La résolution CS/ 948(1994) du 15 octobre 1994.

³⁷⁹ Voir les explications de l'abstention russe avancées lors des discussions tenues le jour de l'adoption de la résolution 944, S/PV, 3430 du 29 septembre 1994, p. 5.

³⁸⁰ Respectivement les § 2 et 5 de la résolution 1074 (1996) du 1 octobre 1996.

yougoslave³⁸¹. La décision de lever définitivement les sanctions économiques reposait donc sur l'espoir que les Etats rempliraient ces deux obligations. L'adoption de la résolution 1074(1996) fut toutefois motivée par "(...) les progrès accomplis en ce qui concerne l'application de l'Accord de paix", par les espoirs nés "(...) du processus de reconnaissance mutuelle (...)" et par la tenue des élections en Bosnie-Herzégovine³⁸².

Ces espoirs n'ont guère tardé à s'effondrer puisque u début de l'année 1997, les serbes de la Bosnie-Herzégovine ont annoncé qu'ils ne livreraient aucun des leurs au tribunal international³⁸³. Au mois de mai suivant, le "comité de suivi" a critiqué les dirigeants des trois entités pour leur mauvaise volonté à respecter leurs engagements. Les membres du comité avaient aussi menacé d'arrêter les subventions internationales pour la reconstruction de la Bosnie, si les trois Etats n'appliquent l'intégralité de leurs obligations. Les sanctions économiques étant définitivement levées, le Conseil n'avait d'autres moyens de pressions pour influencer sur l'évolution de la situation.

Le Conseil a donc choisi d'anticiper en décidant de mettre fin aux sanctions dans les deux cas de Haïti et de l'ex-Yougoslavie. Dans d'autres cas par contre, il a adopté une attitude différente. La campagne de pression économique contre la Libye s'est poursuivie jusqu'à ce que Tripoli ait compris qu'elle devait négocier la fin des sanctions indépendamment du Conseil de Sécurité. En ce qui concerne l'Irak, le conseil n'a pas réagi aux déclarations des inspecteurs onusiens qui n'ont cessé d'affirmer que l'Irak ne possédait plus d'armes interdites. La levée des sanctions n'est intervenue que quelques mois après l'agression et l'invasion américaine et britannique de l'Irak et la chute du régime de Saddam Hussein.

Quel que soit les motifs des campagnes de sanctions, ou la manière dont le Conseil a procédé au suivie et à la fin de ces campagnes, la seule constante de l'action de l'organe restreint réside dans le large pouvoir discrétionnaire dont il est investi en matière de sanctions économiques. On ne peut donc ne pas se demander sur la nature et l'étendue du contrôle susceptible de s'exercer sur l'activité du Conseil en la matière.

³⁸¹ Idem § 5 et 7.

³⁸² Idem, voir respectivement les considérants 4, 5, et 6.

³⁸³ Le Monde du 22 janvier 1997 : « Le procès d'Alija Izetbegovic ».

Section II:

Le contrôle de l'exercice du pouvoir de sanctions économiques :

Le maintien de la paix et de la sécurité internationale constitue une mission vitale qui s'inscrit dans le cadre des relations politiques. Le recours aux sanctions économiques internationales ne peut donc être limité par de strictes considérations juridiques. Les rédacteurs de la charte des Nations Unies étaient conscients de la nécessité d'accorder une certaine marge de manœuvre au Conseil de Sécurité. Ainsi, les dispositions de la charte se contentent elles d'orienter l'action de cet organe. De ce fait, les sanctions économiques ne sont pas conçues comme une réponse automatique à la survenance de crises ou de menace à la paix internationale. Elles ne sont qu'un moyen entre autres, mais un moyen dont la flexibilité et la maniabilité permet d'entreprendre une action collective tenant compte des circonstances politiques.

La flexibilité des sanctions économiques en tant que moyen de sécurité collective a permis aussi au Conseil de Sécurité d'investir pleinement sa marge de manœuvre. L'étude de l'exercice du pouvoir de sanction par le Conseil révèle que le contrôle susceptible de s'effectuer sur l'activité du Conseil ne peut être qu'interne et non externe. En effet, l'éventualité et la portée d'un contrôle provenant de l'extérieur du Conseil apparaît très limitée (§ 1) alors que les cinq membres permanents possèdent le pouvoir d'influencer et d'orienter l'action de l'organe restreint grâce à leur droit de veto (§ 2).

I-Les limites du contrôle externe:

Affirmer que le Conseil a un large pouvoir discrétionnaire ne signifie pas pour autant que ce pouvoir est absolu. En vertu de l'article 24 §2 de la charte, il doit respecter les buts et les principes des Nations Unies et agir "(...) conformément aux principes de la justice et du droit international (...)"³⁸⁴. Par conséquent, le seul contrôle pouvant être exercé sur les activités du conseil est un contrôle juridique. Or, une telle mission incombe en principe à la Cour internationale de justice.

³⁸⁴ L'article premier § 1 de la charte.

Toutefois, dans la pratique, le contrôle de la légalité des actes du Conseil par la Cour n'est pas tellement évident, car il se heurte à un certain nombre de difficultés inhérentes à la manière dont le Conseil accomplit sa mission (A). D'ailleurs, l'intervention de la Cour a renforcé le large pouvoir du Conseil de Sécurité au lieu de le contrôler (B).

A-Les handicaps du contrôle externe:

La charte des Nations unies a assigné au Conseil de Sécurité la mission de maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales, et l'a investi d'une large marge de manœuvre. Les rédacteurs de la charte se sont limités à prévoir un cadre général dans lequel le conseil exerce son pouvoir. Cependant, la nature politique de la mission et la rédaction vague des dispositions qui l'encadrent rendent impossible tout contrôle portant sur l'opportunité de l'action du Conseil (1). En outre, la méthode de travail du Conseil entrave tout contrôle de la légalité des décisions de ce dernier (2).

1-L'impossible contrôle de l'opportunité:

La rédaction du chapitre VII de la charte a laissé planer un certain flou quant à l'étendue du pouvoir de coercition du Conseil de Sécurité. L'absence de définitions des trois qualificatifs avancés par l'article 39 ; menace de la paix, rupture de la paix et agression, participe notamment à ce climat d'incertitude et permet au Conseil de qualifier les situations les plus diverses de "menace à la paix".³⁸⁵

La pratique du Conseil a suscité quelques interrogations relatives à la conduite des campagnes de sanctions internationales. Certaines campagnes de coercition ont occasionné des polémiques relatives à la compétence du Conseil pour mener ces sanctions (a) et à la détermination de la réalisation de leurs objectifs (b).

a- La compétence disputée du conseil en matière de conduite des sanctions:

La charte des Nations Unies a investi le Conseil du pouvoir d'adapter ces mesures lorsque se produit une atteinte à la paix et à la sécurité internationale, mais elle reste muette

³⁸⁵ Daillier. P et Pellet. A : "Droit international public" L.G.D.J., 7 édition 2002 ; p.994 995. G. Giorgio : "Le conseil de sécurité" in : R.G.D.I.P. ; Tome 97/1993/2 ; p 299-319. Voir aussi Dupuy. P. M. : "Doit international public" Précis Dalloz ; 2002 ; p. 583-593.

quant à la suite à donner à ces mesures. Dans la première campagne de sanction, certains Etats ont alors contesté la compétence exclusive du Conseil en la matière. Pourtant, celle-ci apparaît juridiquement indispensable.

La contestation de la compétence exclusive du Conseil:

L'intervention du Conseil de Sécurité pour défaire une crise menaçant la paix internationale n'éteint pas totalement le pouvoir de coercition économique des Etats. Rien en effet n'empêche les Etats d'adopter au plan national, des mesures supplémentaires à celles retenues par le conseil. Ils restent cependant dans l'obligation d'appliquer la série de sanctions économiques onusiennes jusqu'à ce que le Conseil en décide autrement.

Pourtant, cette compétence exclusive du Conseil dans la gestion des campagnes de coercition économique a été régulièrement remise en cause. La première campagne de sanction a donné lieu à une divergence d'interprétation portant sur l'entité compétente pour mettre un terme à la pression économique imposée par le Conseil.

Par la résolution 460(1979), le Conseil de sécurité a mis fin aux sanctions économiques contre la Rhodésie du Sud après la signature des accords de Lancaster House. Cependant, certains Etats avaient mis fin à ces sanctions avant la décision du Conseil. Puissance coloniale administrante, la Grande Bretagne a considéré qu'il existait une certaine automaticité entre la fin du régime "illégal" et celle de la campagne de sanction. Ainsi, le gouverneur britannique qui avait pris ses fonctions le 3 décembre 1979 a informé le Conseil dès le 12 décembre qu'il avait cessé d'appliquer les sanctions. La Grande Bretagne s'est donc donné le droit d'abroger une décision du Conseil de sécurité en se fondant sur le fait que la situation qui avait motivé ladite décision a pris fin.

Cependant, cette conception n'a pas emporté la conviction de la totalité de Etats qui ont contesté la position britannique. Le 14 décembre 1979, un groupe d'Etats africains et asiatiques déclarait par une lettre adressée au Conseil que seule une décision de ce dernier pouvait légalement mettre terme à une campagne de coercition onusienne³⁸⁶. Quatre jours plus tard, l'Assemblée générale s'est rangée derrière cette position legaliste qui a également rallié l'ensemble de la doctrine³⁸⁷.

³⁸⁶ S/13693 du 14 décembre 1979.

³⁸⁷ Le § 9 de la résolution 34/192 adoptée par l'A.G le 18 décembre 1979 ; Voir également : Cadoux.Ch, "Naissance d'une nation : le Zimbabwe", A.F.D.I. 1980, p. 27.

Ce "pari sur l'avenir"³⁸⁸ joué par la Grande Bretagne en anticipant sur la décision du Conseil aurait constitué un précédent bien hasardeux si le dénouement heureux de la crise n'avait pas éclipsé la question de la légalité de la levée unilatérale des sanctions. Toutefois, ce précédent n'a pas eu d'incidence sur les campagnes ultérieures de coercition onusienne.

Des déclarations politiques de levée unilatérale peuvent certes être relevés. Les Etats membres de l'Organisation de la Conférence Islamique ont annoncé en août 1994 qu'ils étaient prêts à passer outre la résolution du Conseil de sécurité 713(1991) pour fournir des armes à la Bosnie-Herzégovine³⁸⁹. Cependant, de telles affirmations expriment plus le désaccord de leurs auteurs avec la manière dont le Conseil réagit à l'atteinte à la paix internationale qu'une contestation de sa compétence.

La campagne menée à l'encontre de la Rhodésie du Sud est la seule à avoir occasionné une polémique sur l'entité compétente pour décider de la fin d'une campagne de sanction. La pratique ultérieure a généralement correspondu à la théorie qui postule l'indispensable et l'exclusive compétence du Conseil.

L'indispensable exclusivité de la Compétence du Conseil:

Lorsque la Grande Bretagne a décidé de lever unilatéralement les sanctions adoptées par le Conseil contre la Rhodésie du Sud, elle considérait que sa qualité de puissance administrante la plaçait dans une position privilégiée pour déterminer la réalisation de l'objectif de la coercition. La Grande Bretagne avait besoin de l'organe restreint pour imposer la campagne de sanction ; mais a estimé que la fin de cette dernière ne requérait pas une résolution du Conseil de sécurité³⁹⁰.

Pourtant, deux arguments appuient l'indispensabilité d'une résolution du Conseil. Le premier argument est relatif à l'aspect collectif des sanctions économiques. Lorsque le Conseil décide d'adopter des sanctions économiques au titre du chapitre VII, il le fait au nom de tous les Etats. D'ailleurs, la qualification d'atteinte à la paix et le choix des instruments de coercition résultent de l'assentiment d'au moins neuf membres du Conseil dont les cinq permanents. Par conséquent, admettre que les Etats puissent décider unilatéralement de lever les sanctions contredirait l'esprit dans lequel fut rédigée la charte.

Cette dernière prévoit que tous les Etats membres doivent mettre en œuvre les mesures de contrainte retenues. La fin unilatérale des sanctions constituerait une remise en

³⁸⁸ Cadoux.Ch, op. cit, p. 28.

³⁸⁹ S/1994/949 du 9 août 1994, p.4.

³⁹⁰ S/13 688 du 12 décembre 1979.

cause de l'autorité du Conseil et son pouvoir d'imposer une réaction collective et viderait de tous sens l'obligation pour les Etats d'appliquer les décisions du Conseil.

Le second argument qui s'oppose à la reconnaissance du droit pour les Etats de lever unilatéralement les sanctions onusiennes réside dans la règle du parallélisme des formes. Bien que le droit international ne soit pas fondamentalement formaliste, la logique la plus élémentaire dit que seul le Conseil de sécurité puisse modifier et, à plus forte raison, terminer la campagne de sanction qu'il a déclenchée³⁹¹. Ce qui renforce encore plus cette logique, c'est qu'il n'existe aucune exception permettant à un Etats de se libérer de l'obligation d'appliquer les décisions du Conseil en matière de sanctions économiques. En outre, l'article 50 de la charte dispose que tout Etat en présence de difficultés particulières dues à l'application des sanctions, n'a d'autres choix que de solliciter l'intervention du Conseil de sécurité. Autrement dit, la nécessité économiques ou la force majeure ne peuvent être invoquées pour libérer un Etat de ses obligations en la matière. L'article 50 renforce donc le rôle du Conseil en matière de coercition économique et appui ainsi l'indispensable exclusivité de la compétence de l'organe restreint.

Cette conclusion permet certes d'éviter les conflits de compétences mais ne résout pas ceux relatifs à la détermination de la réalisation des objectifs.

b-La détermination de la réalisation des objectifs:

La difficulté de déterminer les buts des campagnes de sanctions économiques et le moment de leur réalisation a constitué l'une des principales critiques de l'action du Conseil. Ainsi, dans son "supplément à l'agenda pour la paix", le secrétaire général regrettait que "les objectifs aux fins desquels des régimes de sanction ont été institués dans des cas particuliers n'ont pas toujours été clairement définis. De fait, ils semblent parfois changer avec le temps"³⁹².

Bien que les buts poursuivis par les campagnes de sanctions ne soient pas toujours très précisément exprimés, une lecture attentive des résolutions du Conseil permet de déceler ces objectifs. Toutefois, l'adoption de sanctions économiques ne fige pas les événements. L'intervention de l'organe restreint doit pouvoir s'inscrire dans une perspective dynamique

³⁹¹ Cadoux.Ch: "naissance d'une nation : le Zimbabwe", A.F.D.I. 1980, p.27.

³⁹² Boutros-Ghali.B. "le supplément à l'Agenda pour la paix: rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation des Nations Unies" S/1995/1 du 3 janvier 1995, § 68, p.17. Le caractère indéterminé et évolutif des objectifs des sanctions fut aussi soulevé lors de la discussion du bilan des sanctions économiques, voir à titre d'exemple la déclaration du représentant de l'Inde: S/PV.3492 du 18 janvier 1995,p.10.

afin de s'adapter à l'évolution des situations. Les objectifs des campagnes de sanction ont donc parfois varié.

Détermination des objectifs initiaux:

La mission principale du Conseil de sécurité est de maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. Les diverses campagnes de sanctions déclenchées par le Conseil s'inscrivent donc dans ce cadre général, mais chacune d'elles poursuit des buts spécifiques relatifs aux circonstances de chaque atteinte à la paix. Trois orientations peuvent définir les buts spécifiques des campagnes de sanctions. Le Conseil a parfois cherché à imposer certains comportements aux entités visées par la contrainte; parfois à activer ou réactiver des négociations diplomatiques et parfois à obtenir le respect d'un accord conclu entre les parties au différend.

Ainsi, le but de la première campagne de coercition onusienne illustre la première orientation. Les sanctions adoptées contre la Rhodésie du Sud visaient "(...) à mettre un terme à la rébellion en Rhodésie du Sud"³⁹³. De même, l'embargo sur les armes à l'encontre de l'Afrique du Sud était destiné à "(...) prévenir une nouvelle aggravation de la situation déjà sérieuse (...)" dans cet Etat³⁹⁴. Les sanctions imposées à l'Irak furent d'abord destinées à "(...) mettre un terme à l'invasion du Koweït (...)"³⁹⁵. Mais une fois cet objectif atteint, le Conseil chercha l'engagement de l'Irak sur deux plans. Il devait d'abord s'engager à respecter le cessez le feu, le procès-verbal d'accord passé en 1963 avec le Koweït, et l'inviolabilité de la frontière de cet Etat. L'Irak devait respecter en plus le protocole de Genève sur l'interdiction des gaz de combat et le Traité de non-prolifération nucléaire³⁹⁶. Il devait ensuite s'engager à détruire et à ne pas acquérir d'armes nucléaires, bactériologiques et chimiques ainsi que certains vecteurs balistiques³⁹⁷. En fin il devait s'engager à restituer tous les biens saisis au Koweït, à coopérer avec le comité international de la croix rouge et à ne pas soutenir le terrorisme international³⁹⁸.

La campagne de sanction déclenchée dans l'affaire somalienne a eu pour but d'inciter"(...) toutes les parties au conflit à mettre immédiatement fin aux hostilités et à convenir d'un cessez le feu, ainsi qu'à faciliter le processus de réconciliation et de règlement

³⁹³ Résolution 232(1966), troisième considérant.

³⁹⁴ Résolution 418(1977), troisième considérant.

³⁹⁵ Résolution 661(1990), troisième considérant.

³⁹⁶ La résolution CS/ 687(1991), respectivement les § 1, 2, 3, 4 et 11.

³⁹⁷ Idem § 8, 10 et 12.

³⁹⁸ Idem § 15, 30 et 32.

politique en Somalie³⁹⁹. Les sanctions adoptées contre la Libye visaient à obtenir la coopération de cet Etat avec la France et les Etats Unis "(...) afin de contribuer à l'élimination du terrorisme international"⁴⁰⁰. Lors de la crise yougoslave, les mesures retenues visaient à la fin immédiate des combats, de toute forme d'ingérence extérieure et des tentatives de modification de la composition ethnique ainsi qu'à la dissolution des unités de l'armée populaire yougoslave et des forces irrégulières présentes en Bosnie-Herzégovine⁴⁰¹.

La deuxième orientation des sanctions internationales consiste à inciter les parties à entamer ou à reprendre des négociations. Ce fut le cas des campagnes menées à l'encontre de Haïti et des forces serbes de Bosnie. La première visait en effet à activer "(...) une solution rapide, globale et pacifique de la crise (...)"⁴⁰². La seconde visait quant à elle à obtenir "(...) le règlement négocié du conflit" dans le respect de "(...) l'intégrité territoriale de tous les Etats concernés à l'intérieur de leurs frontières internationalement reconnues"⁴⁰³.

La dernière orientation est celle dans laquelle les sanctions ont pour objectif d'obtenir le respect d'un accord conclu entre les parties. Ce fut le cas de l'embargo sur les armements imposé à la République Fédérative socialiste de Yougoslavie qui était destiné à inciter les parties à honorer les engagements leur incombant en vertu de "(...) l'accord de cesser le feu signé le 17 septembre 1991 à Iglo ainsi que de celui signé le 22 septembre 1991"⁴⁰⁴. Les sanctions adoptées à l'encontre du Liberia, de l'U.N.I.T.A. et du Rwanda s'inscrivent dans le même cadre puisque le Conseil de sécurité s'était référé respectivement à l'accord de Yamoussoukro, aux "Acordos de Paz" et à l'accord de paix d'Arusha⁴⁰⁵.

Le Conseil a donc défini les objectifs initiaux de ses campagnes de sanction; mais ces buts ne sont pas toujours précisément exprimés à cause du caractère subjectif des notions de paix et de sécurité internationales. Or, l'incertitude est aussi entretenue par le caractère évolutif des objectifs poursuivis.

³⁹⁹ Le § 4 de la résolution CS/ 733(1992) du 23 janvier 1992.

⁴⁰⁰ Le § 3 de la résolution CS/ 731(1992) du 21 janvier 1992

⁴⁰¹ La résolution CS/757 (1992) du 30 mai 1992, considérants 3 et 4.

⁴⁰² Le huitième considérant de la résolution CS/ 841(1993) du 16 juin 1993.

⁴⁰³ La résolution CS/942(1994) du 23 septembre 1994, respectivement le 2ème et 5ème considérants.

⁴⁰⁴ Le neuvième considérant de la résolution CS/ 731(1991) du 25 septembre 1991.

⁴⁰⁵ Voir respectivement le second considérant de la résolution CS/ 788(1992) du 19 novembre 1992; le second considérant de la partie B de la résolution CS/ 864(1993) du 15 septembre 1993 et le sixième considérant de la résolution CS/918(1994) du 17 avril 1994.

Caractère évolutif des objectifs :

Les objectifs des campagnes de sanctions internationales n'ont pas tous un caractère évolutif. Il arrive le Conseil ne modifie aucun élément de certaines campagnes⁴⁰⁶. Cependant, dans la majorité des campagnes de sanction, le Conseil a procédé à une modification de ses objectifs en fonction de l'évolution des différentes crises. Cette modification s'est parfois trouvée contestée par certains membres du Conseil.

Ainsi, le représentant russe au Conseil regrettait que "(...) à chaque renouvellement périodique de la levée partielle des sanctions, le Comité de sanction a eu tendance à présenter de nouvelles exigences à la République Fédérative de Yougoslavie"⁴⁰⁷. En fait, deux types de considérations appuient le caractère évolutif des objectifs des campagnes de sanction.

L'adaptation des objectifs correspond parfois à une modification de la situation. Le Conseil s'est parfois référé à un accord conclu par les parties pendant le déroulement de la campagne de coercition. Ainsi, par exemple les accords de Dayton conclus le 21 novembre 1995 fournirent par la suite les lignes directrices des campagnes de sanctions menées dans le cadre de la crise Yougoslave⁴⁰⁸. Cependant, puisque les crises n'ont pas toutes suivi le même parcours, le Conseil a dû tenir compte de l'aggravation de la situation pour adapter ses objectifs. Ce fut le cas par exemple lors de la campagne relative à la crise ruandaise puisque le Conseil demanda à toutes les parties de cesser le massacre des populations civiles⁴⁰⁹.

La seconde considération incitant le Conseil à modifier ses objectifs réside dans la volonté de cet organe d'orienter les parties sur la voie qu'il estime la plus adéquate pour mettre un terme à l'atteinte ou à la menace à la paix internationale. Ainsi, lors du deuxième renforcement des sanctions contre la Rhodésie du Sud, le Conseil considérait que la rébellion devait laisser place à "(...) l'autodétermination et à l'indépendance (...) du peuple de la Rhodésie du Sud"⁴¹⁰. Les objectifs furent encore plus détaillés avec la résolution 423(1978) qui précisait que la crise ne pouvait être résolue que par "(...) la dissolution

⁴⁰⁶ La résolution CS/ 418(1977) relative à l'Afrique du Sud; la résolution CS/ 733(1992) relative à la Somalie; et la résolution CS/ 788(1992) relative au Liberia. Ces trois régimes de sanction n'ont pas connu de modification au niveau de l'objectif poursuivi.

⁴⁰⁷ L'intervention de M.Lavrov pour expliquer l'abstention russe du vote sur la résolution CS/ 988(1995); S/PV. 3522 du 21 avril 1995, spécialement P; 15.

⁴⁰⁸ Une semblable modification peut être relevée dans le cadre de la campagne menée contre l'U.N.I.T.A. depuis la signature du protocole de Lusaka le 20 novembre 1994, et dans la crise haïtienne avec la conclusion de l'accord de Governors Island le 3 juillet 1993.

⁴⁰⁹ La résolution CS/ 929(1994) du 22 juin 1994, § 9.

⁴¹⁰ Le septième considérant de la résolution CS/ 253(1968) du 29 mai 1968.

rapide du régime illégal et le remplacement de ses forces militaires et de police (...)”⁴¹¹. Le même texte préconisait "(...) l'organisation d'élections libres et équitables au suffrage universel des adultes sous la supervision de l'organisation des Nations Unies"⁴¹². La même considération se retrouve dans l'appel lancé par le Conseil de sécurité aux "(...) Etats de l'ex-Yougoslavie pour qu'ils se reconnaissent mutuellement sans tarder à l'intérieur de leurs frontières internationalement reconnues (...)”⁴¹³.

La mission assignée au Conseil de sécurité est extrêmement délicate et spéciale puisqu'elle consiste à maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. Le caractère subjectif de ces deux notions s'ajoute au souci de pragmatisme du Conseil participant à rendre impossible l'exercice d'un contrôle portant sur l'opportunité des décisions de l'organe restreint. Les ambiguïtés de la rédaction du chapitre VII de la charte révèlent d'ailleurs qu'un tel contrôle était fort éloigné des intentions des rédacteurs. Par contre, ceux-ci avaient souhaité soumettre les activités du Conseil au respect du droit international, mais la pratique du Conseil a rendu difficile l'exercice d'un contrôle de la légalité de ses décisions.

2-Les difficultés d'un contrôle de la légalité:

Les méthodes de travail du Conseil entraînent des difficultés pour tout contrôle portant sur la légalité de l'action. La rédaction des résolutions du Conseil de sécurité ne répond pas à leur caractère super étatique. Un certain degré de rigueur pourrait être attendu de ces actes qui créent des obligations à la charge des Etats membres, mais l'espoir de précision juridique s'évanouit à la lecture de ces textes. Ni le procédé d'élaboration des résolutions du Conseil (a) ni la manière dont ces actes sont motivés (b) ne permettent la vérification du respect de la légalité.

a-Le procédé d'élaboration des résolutions:

Le représentant français avait remarqué à la fin de 1994 que : "(...) les consultations informelles sont devenues la façon habituelle de travailler du Conseil, alors que les séances publiques qui étaient à l'origine la forme normale des réunions du Conseil,

⁴¹¹ La résolution CS/ 423(1978), § 3.

⁴¹² Idem § 4.

⁴¹³ La résolution CS/ 1003(1995) du 5 juillet 1995, § 3.

sont devenues de plus en plus rares et de plus en plus vides de sens, car chacun sait que lorsque le Conseil entre en séance publique, tout est décidé à l'avance"⁴¹⁴.

En effet, la réactivation du Conseil de sécurité a entraîné une évolution au niveau de la méthode de travail de cet organe. L'élaboration des résolutions s'effectue préalablement aux séances publiques de l'organe restreint. Bien que ce constat n'est pas absolue, cette méthode revêt néanmoins un caractère général⁴¹⁵.

D'ailleurs ce procédé ne présente pas que des inconvénients. En matière de sanction économique, il est même indispensable que les projets de résolutions soient présentés sous une forme développée. Si les condamnations de nature diplomatique peuvent être formulées dans l'urgence, le recours à la contrainte commerciale ou financière nécessite une étude de la structure économique de la cible. Le choix des instruments doit, par conséquent être précédé d'une analyse de la situation dans laquelle ils vont être employés. Ce qui est regrettable dans cette manière d'élaborer les résolutions réside dans le fait que, le plus souvent, les projets de résolutions sont présentés et adoptés sans subir la moindre correction lors des séances publiques. Les projets de résolutions ne sont donc plus une base de discussion, mais prévoient de manière définitive la forme que prendra l'action du Conseil. C'est ainsi, par exemple que le ministre angolais des relations extérieures a pu annoncer, sans attendre la décision du Conseil de sécurité, le 15 septembre 1993, que des sanctions allaient enfin être adoptées à l'encontre de l'U.N.I.T.A.⁴¹⁶.

Ainsi, les débats sur l'opportunité et sur la nature de l'action que le Conseil devrait mener dans une situation déterminée se déroulent généralement de manière informelle. Ce procédé permet de garantir le résultat du vote et d'éviter le désaveu politique lié au rejet de la proposition; mais il entraîne des conséquences variables sur le sort du projet.

Parfois ce procédé n'entraîne qu'un report du projet à une date plus favorable au consensus. Ainsi, les Etats Unis souhaitaient obtenir l'autorisation de recourir à la force pour l'application des sanctions contre Bagdad dès la mi-août, mais ce n'est que huit jours plus tard que cette demande fut présentée au Conseil qui adopta le même soir la résolution

⁴¹⁴ S/PV. 3483 du 16 décembre 1994, p.2.

⁴¹⁵ Le contenu de certaines résolutions résulte parfois de discussion au cours des séances publiques ; en avril 1993, la France avait présenté un projet de résolution visant à un renforcement immédiat des sanctions contre la R.F.Y. Les russes s'y étant opposés, un compromis peut être dégagé : la résolution CS/ 820(1993) prévoyait que les sanctions supplémentaires qu'elle contient n'entreraient en vigueur qu'une semaine plus tard.

⁴¹⁶ "Aujourd'hui, nous pouvons dire sans hésiter que le moment est venu d'imposer des sanctions obligatoires à l'encontre de l'UNITA", déclaration de M. DE MOURA la veille de l'imposition des sanctions contre l'UNITA. S/PV; 3277 du 15 septembre 1993.

665(1990) qui autorise le recours à la force pour appliquer les sanctions contre l'Irak⁴¹⁷. Le vote de cette résolution reflète, entre autres, l'échec des tentatives russes de défaire la crise par les procédés diplomatiques.

Dans d'autres cas, les discussions informelles entraînent un abandon pur et simple des mesures souhaitées. La proposition américaine d'imposer un boycottage pétrolier pour renforcer la pression contre la Libye ne fut pas présentée au Conseil. Washington n'a pas pu avoir le soutien des autres puissances. Une telle mesure aurait confronté les Etats importateurs du pétrole libyen à un coût exorbitant.

Puisque les résolutions sont élaborées principalement au cours de consultations officieuses, les discours prononcés lors des séances ne constituent que des explications de vote. Les débats au sein du Conseil portent donc plus sur des considérations politique que sur des questions juridiques rendant tout contrôle de l'activité du Conseil au niveau de la contrainte économique des plus difficile. En plus, la motivation large des résolutions du Conseil participe aussi à ces difficultés.

b-La motivation des résolutions:

Le Conseil de sécurité mentionne rarement avec précision les fondements en vertu desquels il adopte ses sanctions. Il est en effet rare que les résolutions soient fondées sur des articles déterminés. Le Conseil se contente généralement d'invoquer le chapitre VII de la charte.

L'invocation limitée des articles de la charte:

La rédaction des motifs des résolutions imposant des sanctions économiques laisse parfois apparaître une référence à un ou plusieurs articles déterminés, mais cette référence ne constitue que l'exception. Le Conseil de sécurité tient en effet à s'affranchir du cadre prévu par les fondateurs de la charte, il tient surtout à préserver le caractère flexible des sanctions économiques comme instrument de maintenir ou rétablir la paix.

Le Conseil a ainsi cité dans les motifs de son action le §7 de l'article 2⁴¹⁸, l'article 25⁴¹⁹, l'article 39⁴²⁰, l'article 40⁴²¹, l'article 41⁴²², 48 et 103⁴²³; mais chacun de ces articles ne

⁴¹⁷ Le § 1 de la résolution 665(1990).

⁴¹⁸ Le second considérant de la résolution CS/ 688(1991) du 5 avril 1991.

⁴¹⁹ Les résolutions CS/ 670(1990) septième considérant et RES/CS/ 686(1991) du 2 mars 1991 second considérant.

fut utilisé que très rarement par le Conseil. Le §7 de l'article 2 précise que le principe de non intervention ne peut être invoqué lorsque le Conseil agit dans le cadre du chapitre VII alors que l'article 25 impose aux Etats le respect des décisions du Conseil. Les articles 40 et 48 impose aux Etats les mesures provisoires que le Conseil peut adopter et les charge de l'exécution de ses décisions. L'article 39 se contente d'annoncer les trois situations susceptibles de déclencher l'action du Conseil laquelle peut consister en l'adoption de sanctions prévues par l'article 41. Ces dispositions sont donc générales et ne laissent pas apparaître un lien direct entre la disposition et la situation en question.

D'ailleurs l'organe restreint ne se réfère pas systématiquement aux dispositions de la charte afin de préserver sa marge de manœuvre dans le domaine des sanctions économiques. La référence à un article précis pour fonder l'action du Conseil risque de limiter la liberté de ce dernier. L'article 41 ouvre pour le Conseil la possibilité de réagir aux atteintes à la paix par des instruments de contrainte économique. Toutefois cet article n'est consacré qu'aux "(...) mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée (...)". Or, dans certaines de ses campagnes de coercition, le Conseil autorise les Etats membres à employer la force armée afin d'accroître et de garantir l'isolement de la cible.

Une partie de la doctrine estime que cette pratique a donné naissance à un article 41 et demi. En réalité, seul l'article 42 permet au Conseil de "(...) entreprendre au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales". Cet article précise d'ailleurs que "cette action peut comprendre (...) des mesures de blocus". L'imposition du blocus afin d'accroître l'effectivité de la pression correspond donc parfaitement à cet article. Pourtant, le Conseil de sécurité préfère passer sous silence sur ses motivations afin d'éviter le dilemme entre une référence au seul article 41 qui exclut toute opération militaire et l'invocation de l'article 42 dont les conséquences politiques pourraient être dangereuses.

Plutôt que d'invoquer tel ou tel article, le Conseil préfère se placer dans le cadre plus général du chapitre VII.

⁴²⁰ La résolution CS/ 232(1966), considérant 4 et RES/CS/ 660(1990) considérant 3.

⁴²¹ Résolution CS/ 660(1990) considérant 3.

⁴²² Résolution CS/ 232(1966) considérant 4, cet article est aussi cité pour menacer la cible de l'éventualité d'adopter des sanctions économiques. Voir par exemple les résolutions CS/ 277(1970), § 9; 253(1968), § 9; et 409(1977), § 3.

⁴²³ La résolution CS/ 670(1990), respectivement les considérant 7 et 12.

La référence générale au chapitre VII:

La grande majorité des résolutions par lesquelles le Conseil déclenche ou conduit les campagnes de contrainte économiques est fondée sur le chapitre VII de la charte sans autre précision. La référence au chapitre VII est soit expresse soit implicite. L'invocation expresse du chapitre VII constitue la méthode la plus fréquente. En déclenchant les campagnes de sanction économique, le Conseil s'est directement référé au chapitre VII de trois manières. Dans la première, le Conseil insère la formule "Agissant en vertu du chapitre VII de la charte des Nations Unies" dans le dernier considérant des motifs de ses décisions⁴²⁴. Lorsque le Conseil agit de la manière, la résolution concernée se trouve entièrement fondée sur le chapitre VII. Les deux autres manières par contre aboutissent à un résultat différent. Le Conseil utilise parfois la même formule, mais pour ne fonder que certaines dispositions de la résolution. Ainsi, la référence au chapitre VII sert soit à motiver toute une partie de la résolution⁴²⁵, soit à motiver un ou plusieurs paragraphes seulement⁴²⁶.

La référence indirecte ou implicite au chapitre VII est par contre moins fréquente. Lorsqu'une résolution ne mentionne pas expressément le chapitre VII, deux types de pratiques permettent néanmoins de la relier à ce dernier. L'organe restreint renvoie parfois dans l'un des considérants du texte à des résolutions adoptées antérieurement en vertu du chapitre VII⁴²⁷. Dans d'autres cas, le Conseil indique de manière indirecte qu'il situe son action dans le cadre du chapitre VII. Ainsi, certains des considérants des résolutions du Conseil se contentent de faire de simples allusions au chapitre VII. Le premier considérant de la résolution 688(1991) rappelle, par exemple, les "(...) devoirs et responsabilités du (conseil) en vertu de la charte des Nations Unie en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales", alors que le deuxième considérant renvoie à l'article 2 § 7 qui autorise le Conseil à écarter le principe de non intervention dans les affaires d'un Etat lorsqu'il agit dans le cadre du chapitre VII.

La référence au chapitre VII permet au Conseil de ne pas aborder de manière très détaillée la question du fondement des campagnes de sanctions économiques. En se plaçant dans ce cadre général et aux limites incertaines, le Conseil se protège de tout contrôle

⁴²⁴ Cette méthode est utilisée dans la majorité des résolutions du Conseil relatives aux sanctions économiques.

⁴²⁵ A titre d'exemple : les parties B des résolutions 820(1993) du 17 avril 1993 2 considérant ; 1011(1995) du 16 août 1995 considérant unique, et 1127(1997) du 28 août 1997 considérant 2.

⁴²⁶ A titre d'exemple : les résolutions CS/ 713(1991) du 25 septembre 1991, § 6; 733(1992) du 23 janvier 1992, § 5 et 919(1994) du 25 mai 1994, §1.

⁴²⁷ A titre d'exemple : le premier considérant des résolutions 558(1984) du 13 décembre 1984 ; 665(1990) du 25 août 1990, 997(1995) du 9 juin 1995 et 1041(1996) du 26 janvier 1996.

externe susceptible de limiter ou restreindre sa marge de liberté. Ces précautions étaient toutefois superflues. La Cour internationale de justice, à qui incombe logiquement le rôle de contrôler l'exercice du pouvoir de sanctions, a plutôt conforté le caractère discrétionnaire de ce pouvoir.

B-Le renoncement de la Cour à son pouvoir de Contrôler l'activité du Conseil:

"La Cour internationale de justice constitue l'organe judiciaire principal des Nations Unies"⁴²⁸ et possède, à ce titre, la compétence de connaître de toutes les questions juridiques dont celles que pourraient soulever l'imposition des sanctions économiques. Au cours des années 1990, la Cour a reçu deux séries de demandes en indication de mesures conservatoires de la part de destinataires de la contrainte imposée par le Conseil.

La saisine concomitante de ces deux organes s'avérait de nature à créer une "(...) zone grise de chevauchement de compétences (...)"⁴²⁹ susceptible d'entraîner une restriction juridique du pouvoir de coercition du Conseil. Pourtant, la saisine de la Cour n'a produit qu'un bilan mitigé. La Cour a certainement confirmé sa jurisprudence en vertu de laquelle sa compétence peut s'exercer parallèlement à celle du Conseil de sécurité (1), mais elle a également affirmé la normativité supérieure des résolutions du Conseil (2).

1-La confirmation du parallélisme des compétences de la Cour et du Conseil:

La saisine concomitante de la Cour Internationale de Justice et du Conseil s'était déjà produite lors du différend entre la Grèce et la Turquie relatif au plateau continental de la mer Egée; lors de la prise en otage du personnel de l'ambassade américaine à Téhéran et lors du différend entre les Etats Unis et le Nicaragua. Mais la Cour a profité de sa saisine par la République de Bosnie-Herzégovine pour confirmer sa jurisprudence affirmant le parallélisme de ses compétences et de celles du Conseil de sécurité.

⁴²⁸ L'article 92 de la charte.

⁴²⁹ Bedjaoui. M, "Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité", Bruxelles, Bruylant 1994, p.85.

a-La saisine de la Cour internationale de justice par la Bosnie-Herzégovine:

Avec l'éclatement de la République fédérative socialiste de Yougoslavie, la portée territoriale de l'embargo sur les armements adopté par le Conseil de sécurité fut modifiée. Cette mesure fut en effet étendue aux Etats issus de cet éclatement dont la République de Bosnie-Herzégovine. Cette dernière, s'estimant lésée par cette extension et par les comportements de la République fédérative de Yougoslavie demanda à la cour d'indiquer de mesures conservatoires.

L'extension de l'embargo aux entités issues de l'ex-Yougoslavie:

Le début de la désintégration de la République Fédérative socialiste de Yougoslavie remonte à juin 1991. Lorsque les affrontements armés commençaient à gagner du terrain, le Conseil de sécurité adopta la résolution 713(1991) pour éviter que la crise ne dégénère. Cette résolution prévoit la mise en œuvre immédiate d'un embargo sur les armements à destination de la Yougoslavie⁴³⁰. Mais les combats se poursuivent et à la fin de l'année 1991, la désintégration de la République Fédérative socialiste de Yougoslavie est terminée donnant naissance à trois nouveaux Etats sur la scène internationale. La portée territoriale de l'embargo sur les armements fut ainsi modifiée. Or, la résolution 727(1992) précise que cette sanction "(...) s'applique comme il est dit au § 33 du rapport du secrétaire général"⁴³¹, c'est à dire "(...) à toutes les régions qui ont fait partie de la Yougoslavie, quelles que soient les décisions qu'on pourrait prendre sur la question de la reconnaissance de l'indépendance de certaines républiques"⁴³².

Cependant, cette décision revenait à figer le déséquilibre matériel existant entre les combattants croates et bosniaque d'une part, et serbes d'autre part. La quasi-totalité des industries d'armement de l'ex Yougoslavie était située sur le territoire de la Serbie, laquelle bénéficiait aussi de la majorité de l'équipement et du personnel de l'ancienne armée fédérale. En empêchant toutes les parties de se fournir en armes sur le marché international, le Conseil entérinait une situation injuste. Pour la Bosnie-Herzégovine, l'embargo sur les armements l'empêchait d'exercer son droit de légitime défense. La Bosnie-Herzégovine saisit la CIJ le

⁴³⁰ Résolution CS/ 713(1991) du 25 septembre 1991, § 6.

⁴³¹ Résolution CS/727 (1991) du 8 janvier 1991, § 6.

⁴³² Le § 33 du rapport du Secrétaire général, S/23 363 du 5 janvier 1992, p. 8.

20 mars 1993, suite au refus du Conseil d'accéder à ses nombreuses réclamations⁴³³ de lever l'embargo sur les armes à son profit.

La demande de mesures conservatoires:

Les mesures conservatoires demandées à la Cour par la Bosnie-Herzégovine relevaient de deux types de considérations. En premier lieu, la Bosnie considérait que la République fédérative de Yougoslavie avait commis un nombre important de violations de la convention "pour la prévention et la répression du crime de génocide". Elle demandait donc à la Cour d'indiquer au défendeur de cesser de perpétuer des actes de génocide contre le peuple bosniaque, de mettre fin aux activités militaires ou paramilitaires en Bosnie et d'arrêter toute aide à des entités ou individus susceptible de mener de telles opérations⁴³⁴.

En second lieu, la Bosnie-Herzégovine sollicitait la Cour de lui créer les conditions de se défendre. Le gouvernement bosniaque requérait de la cour qu'elle lui reconnaisse le droit de demander aux Etats étrangers de lui fournir du matériel et une assistance militaire. Il demandait aussi à la Cour de permettre aux Etats de se porter au secours de la Bosnie-Herzégovine y compris au moyen de forces armées⁴³⁵.

Le 8 avril 1993, la Cour rendit son ordonnance, mais elle n'indiqua qu'un nombre limité de mesures conservatoires.

b-La position de la cour internationale de justice:

Par son ordonnance du 8 avril 1993, le Conseil n'a abordé le différend qui lui était soumis que dans son volet juridique, en l'espèce la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide. La Cour a tenu cependant à rappeler le principe du parallélisme des compétences de la Cour et du Conseil.

L'indication des mesures conservatoires:

⁴³³ S/PV 3134 du 13 novembre 1992, p.53/55 ; voir aussi la même réclamation de la part de l'Organisation de la Conférence Islamique S/24 678 du 19 octobre 1992.

⁴³⁴ C.I.J. : "application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide" mesures conservatoires, ordonnances du 8 avril 1993, CIJ, Recueil 1993, § 3 alinéa 1-2- et 3, p.8

⁴³⁵ Idem, voir § 3 alinéa 4-5 et 6, p. 8.

La Cour a indiqué deux séries de mesures conservatoires qui n'avaient trait qu'à la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide. La Cour s'est en effet estimée incompétente pour examiner les mesures relatives à l'embargo sur les armements.

Ainsi, la Cour a, d'une part, indiqué que la République fédérative de Yougoslavie devait "(...) immédiatement (...) prendre toutes les mesures en son pouvoir afin de prévenir la commission du crime de génocide"⁴³⁶.

La Cour a précisé en plus que cet Etat devait "(...) en particulier veiller à ce qu'aucune des unités militaires, paramilitaires ou unités armées irrégulières qui pourraient relever de son autorité ou bénéficier de son appui, ni aucune organisation ou personne qui pourrait se trouver sous son pouvoir, son autorité ou son influence ne commettent le crime de génocide, ne s'entendent en vue de commettre ce crime, n'incitent directement et publiquement à le commettre ou ne s'en rendent complice, qu'un tel crime soit dirigé contre la population musulmane de Bosnie-Herzégovine ou tout autre groupe national, ethnique, racial ou religieux"⁴³⁷.

D'autre part, la Cour a indiqué que les deux Etats devaient veiller "(...) à ne pas aggraver ou étendre les différends existant sur la prévention et la répression du crime de génocide, ou à en rendre la solution plus difficile"⁴³⁸.

Quant au volet relatif à l'embargo sur les armements, la Cour ne l'a pas examiné considérant qu'il ne relève pas de sa compétence. Elle a toutefois affirmé le parallélisme de ses compétences et celles du Conseil de sécurité.

L'affirmation du parallélisme des compétences:

Lorsque le Conseil a refusé de répondre aux demandes bosniaques, cette dernière s'est adressée à la Cour internationale de justice pour l'autoriser à se défendre en lui ouvrant les marchés internationaux de l'armement. Mais, la République fédérative de Yougoslavie a plaidé l'incompétence matérielle de la Cour. En invoquant les nombreuses résolutions adoptées par le Conseil de sécurité, les autorités de Belgrade considéraient que la Cour était

⁴³⁶ C.I.J. "Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide : mesures conservatoires, ordonnance du 8 avril 1993, C.I.J. Recueil 1993, P 3, spécialement A 1) du dispositif, p.24.

⁴³⁷ Idem, A 2) du dispositif, p. 24. Le juge TARASOV estimait que ces mesures conservatoires imposaient des " conditions pratiquement illimitées, mal définies et vagues" et qu'elles manquent d'applicabilité.

⁴³⁸ Idem, B du dispositif, p. 24.

incompétente pour indiquer la levée de l'embargo sur les armements au profit des bosniaques.

La Cour a repris à son compte l'argumentation avancée par la République fédérative de Yougoslavie et s'est déclarée incompetente pour examiner les mesures "(...) qui vont au-delà du champ d'application de la convention sur le génocide (...) "⁴³⁹.

Toutefois la Cour a tenu également à rappeler un passage des motifs de son arrêt de 1984 lors de sa saisine par le gouvernement nicaraguayen qui se prétendait victime d'une campagne de déstabilisation menée par les Etats Unis : "le Conseil a des attributions politiques; la Cour exerce des fonctions purement judiciaires. Les deux organes peuvent donc s'acquitter de leurs fonctions distinctes mais complémentaires à propos des mêmes événements "⁴⁴⁰.

Bien que la Cour n'ait pas examiné la question de la levée de l'embargo sur les armements, elle n'a pas non plus abdiqué toute compétence dans le domaine du maintien de la paix. Elle a donc confirmé ce qu'elle avait affirmé depuis 1980: "(...) c'est à la cour, organe judiciaire principal des Nations Unies, qu'il appartient de résoudre toute question juridique pouvant opposer des parties à un différend; et la résolution de ces questions juridiques par la cour peut jouer un rôle important et parfois déterminant dans le règlement pacifique des différends "⁴⁴¹.

Par son ordonnance du 8 avril 1993, la Cour rappelle cette jurisprudence selon laquelle, la compétence judiciaire de la Cour lui permet d'aborder sous un angle juridique tout différend survenant sur la scène internationale. La compétence de la Cour peut donc s'exercer parallèlement à celle du Conseil. Or, ce parallélisme des compétences est susceptible de créer une situation délicate si la décision de l'un de ces organes contredit la décision de l'autre, au niveau des obligations incombant aux Etats en vertu de ces décisions. Mais cette situation n'est plus délicate depuis que la Cour a affirmé la normativité supérieure des décisions du Conseil de sécurité.

⁴³⁹ C.I.J. "Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide" ordonnance du 8 avril 1993, C.I.J. Recueil 1993, § 33, p. 18.

⁴⁴⁰ C.I.J. "Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats Unis d'Amérique) Recueil 1984 ; § 95, p. 435, ce passage est rappelé dans le § 33, p. 18 de l'ordonnance du 8 avril 1993.

⁴⁴¹ C.I.J. "Affaire relative au personnel diplomatique et consulaire des Etats Unis à Téhéran (Etats Unis c. Iran), arrêt du 24 mai 1980, Recueil 1980, P 3, § 40, p.22.

2-L'affirmation de la normativité supérieure des résolutions du Conseil:

L'expression "normativité supérieure" désigne "(...) la supériorité sur les autres obligations internationales reconnue à la charte par son article 103(...)"⁴⁴². L'article 103 pose en effet le principe selon lequel les obligations incombant aux Etats en vertu de la charte sont supérieures à celles leur incombant en vertu de tout autre traité ou convention. Or, par son ordonnance du 8 avril 1993, la Cour a considéré que cette supériorité devait être également reconnue aux obligations imposées par les décisions que le Conseil adopte en vertu du chapitre VII.

Saisi à l'occasion de la crise de Lockerbie par les Etats Unis et la Grande Bretagne, le Conseil avait imposé certaines obligations à la Libye. Cette dernière ayant contesté la validité de la résolution adoptée a saisi la Cour internationale de justice. Mais la Cour a rejeté la demande libyenne en étendant aux obligations imposées par les résolutions du Conseil la normativité supérieure initialement reconnue à la charte (a). L'attitude de la Cour n'est pas sans conséquences (b).

a-L'extension de l'article 103 aux décisions du Conseil

Le 21 décembre 1988, le bilan de deux cent soixante-dix morts provoqués par l'attentat contre l'aéronef de la Pan Am s'est ajouté à la liste des victimes de terroristes que Washington suspectait d'être soutenues par Tripoli. L'attentat de Lockerbie a été condamné par le Conseil neuf jours après sa survenance. La première résolution demandant à Tripoli de coopérer avec les justices américaine, britannique et française fut adoptée quatre ans après l'attentat. La Libye a porté le différend devant la Cour créant ainsi une véritable imbrication de procédures. La Cour a refusé toutefois d'indiquer les mesures conservatoires.

Le chevauchement des procédures devant le Conseil et la Cour:

Le 21 janvier 1992, le Conseil de sécurité a adopté sa première résolution relative aux attentats aériens contre les vols de la Pan Am et de l'UTA. La résolution 713(1992)

⁴⁴² NGUEN.Q. D, DAILLER.P et PELLET.A "Droit international public" Paris L.G.D.J. 4 édition 1992, pp. 362 et 552.

annonce l'objectif que poursuivra le Conseil pendant toute sa campagne ultérieure. Le Conseil a d'abord affirmé que les "(...) actes de terrorisme international (...) constituent une menace à la paix et à la sécurité internationales", puis il a condamné "(...) la destruction des appareils (...) ainsi que la perte des centaines de vies humaines qui en est résulté". En fin, le Conseil a demandé "(...) aux autorités libyennes d'apporter immédiatement une réponse complète et effective" aux demandes de coopération judiciaire que lui avaient adressées les gouvernements américain, britannique et français⁴⁴³. Cette coopération consistait pour la Libye à extradier ses ressortissants accusés d'avoir commis les attentats.

Lors des débats ayant précédé l'adoption de la résolution 713(1992), le représentant libyen avait contesté la compétence du Conseil: "(...) il s'agit d'une question d'ordre juridique (...)"⁴⁴⁴. Le 3 mars 1992, le litige fut porté devant la Cour internationale de justice.

La requête libyenne visait à ce que la cour traite le différend sur la base de la convention de Montréal de 1971. Adoptée dans le cadre de l'Organisation de l'aviation civile, cette convention oblige les Etats à appliquer le principe "extrader ou juger" à l'encontre des auteurs d'actes mettant en danger la sécurité des aéronefs civils en vol. "La Libye avait donc ce droit de ne pas extradier (...) qui constituait l'objet principal de sa requête"⁴⁴⁵. La Libye a en outre adressé à la Cour une demande en indication de mesures conservatoires.

Une semaine après la saisine de la Cour, les membres du Conseil de sécurité ont entamé des discussions sur un projet de résolution américano-britannique. D'officieuses, les discussions deviennent officielles le 17 mars. Les débats oraux se sont tenus à la Cour les 26-27 et 28 mars. Deux jours après, le Conseil a adopté la résolution 748(1992) qui prévoit que des sanctions économiques partielles entreront en vigueur le 15 avril suivant si, à cette date, le gouvernement libyen n'a pas accédé aux demandes des trois Etats (Les Etats Unis, la Grande-Bretagne et la France)⁴⁴⁶. Dans le deuxième paragraphe de ce texte, le Conseil a décidé également que la Libye devait s'engager à renoncer au terrorisme international. La veille de l'expiration de l'ultimatum posé par le Conseil de Sécurité, la Cour internationale de justice a rendu ses ordonnances relatives aux demandes libyennes.

⁴⁴³ La résolution CS/ 713(1992) du 21 juin 1992, respectivement le considérant 2 et les § 1 et 3.

⁴⁴⁴ La déclaration du représentant libyen ; S/PV. 3033 du 21 janvier 1992, p.3.

⁴⁴⁵ Chappaz.J: "Questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident de Lokerbie (...) mesures conservatoires, ordonnance du 14 avril 1992" A.F.D.I. 1992, p.477.

⁴⁴⁶ Les § 1 et 3 de la résolution 748(1992) du 31 mars 1992.

Le refus de la Cour d'indiquer les mesures conservatoires:

Tripoli avait sollicité la Cour qu'elle interdise aux deux défendeurs d'engager la procédure de sanction devant le Conseil de sécurité, à l'appui de trois arguments. La Libye soutenait qu'une telle décision de la part du Conseil constituerait d'abord une lésion irrémédiable des droits que la convention de Montréal confère à la Libye, qu'elle s'avérerait ensuite contre-productive puisqu'elle aggravait le différend d'interprétation de ladite convention et qu'elle entraînerait enfin des effets préjudiciables à la décision de la Cour⁴⁴⁷.

Toutefois la Cour a pu éviter ces effets préjudiciables puisqu'elle a refusé d'indiquer des mesures conservatoires. La Cour a considéré que "(...) les circonstances de l'espèce ne sont pas de nature à exiger l'exercice de son pouvoir d'indiquer des mesures conservatoires (...)"⁴⁴⁸. L'organe judiciaire considéra qu'une telle indication de sa part porterait atteinte aux droits que la résolution 748(1992) a conférés aux défendeurs d'autant plus que les résolutions du Conseil bénéficient de la normativité supérieure reconnue à la charte. Ce dernier motif était fondé sur le raisonnement suivant:

"Considérant que la Libye et (les défendeurs), en tant que Membres de l'Organisation des Nations Unies, sont dans l'obligation d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à l'article 25 de la charte; que la Cour, qui, à ce stade de la procédure, en est à l'examen d'une demande en indication de mesures conservatoires, estime que *prima facie* cette obligation s'étend à la décision contenue dans la résolution 748(1992); et que, conformément à l'article 103 de la charte, les obligations des Parties à cet égard prévalent sur leurs obligations en vertu de tout autre accord international, y compris la convention de Montréal"⁴⁴⁹.

Ainsi, la Cour étendit aux obligations issues des décisions du Conseil la normativité supérieure que son article 103 reconnaît à la charte. Cependant, en conférant une telle portée au droit dérivé produit par le Conseil de sécurité, la Cour a non seulement abandonné au

⁴⁴⁷ C.I.J. " Affaire relative à des question d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lokerbie"(Jamahiriya arabe libyenne c. Royaume-Uni), Demande en indication de mesures conservatoires, 14 avril 1992, Recueil 1992 P 3, Voir § 10 p. 7.

⁴⁴⁸ C.I.J. Recueil 1992, voir le paragraphe unique du dispositif, p. 15.

⁴⁴⁹ Idem, spécialement § 39, p. 15. Ce raisonnement s'était exposé par les défendeurs, § 37, p.14.

Conseil la gestion d'un différend juridique, mais a surtout abandonné son devoir de contrôler et faire contrepoids au large pouvoir du Conseil.

b-Les conséquences de l'attitude de la Cour:

Les ordonnances rendues par la Cour le 14 avril 1992 ont entraîné deux séries de conséquences. Elles ont certes permis à l'organe restreint d'intervenir dans un différend de nature juridique mais ils ont surtout restreint les possibilités d'un contrôle portant sur la légalité de l'exercice par le Conseil de son pouvoir de sanction.

L'intervention du Conseil dans un différend de nature juridique:

En avril 1992, la Cour ne s'est prononcé que sur des mesures conservatoires et a réservé sa position sur le fond, elle a plutôt retenu des échéances lointaines devant permettre au différend de recevoir, dans l'intervalle, une solution politique⁴⁵⁰. La Cour estime en effet que la distinction entre différend politique et différend juridique réside dans la méthode qui est proposée en vue de sa solution et non dans sa nature.

Mais, la suite des événements n'a pas permis d'aboutir à un règlement politique de la crise puisque le Conseil a choisi de poursuivre la campagne de contrainte économique menée contre le gouvernement libyen qui n'a pu défendre son point de vue. L'embargo sur les armements et l'interdiction des liaisons aériennes sont entré en vigueur le 15 avril 1992 comme prévu par la résolution 748(1992)⁴⁵¹. Le Conseil intensifia la pression en décidant un embargo sur certains biens nécessaires à la production ou à la distribution dans les secteurs pétroliers et gazières ainsi que le gel de la majorité des avoirs libyens à l'étranger⁴⁵².

Confronté à ces sanctions, le gouvernement libyen a tenté d'influencer l'action du Conseil en présentant trois séries d'affirmations. Après avoir avancé les arguments selon lesquels, d'une part la législation libyenne s'oppose à l'extradition et d'autre part, il n'existe aucun traité bilatéral d'extradition entre la Tripoli et Londres ou Washington⁴⁵³; la Libye proposa que les suspects soient jugés en Libye. Cette suggestion fut rejeté par les Etats Unis et la Grande Bretagne pour le motif qu'"(...) il n'existe pas de pouvoir judiciaire indépendant

⁴⁵⁰ En juin, la Cour a fixé les dates d'expiration des délais pour le dépôt des pièces de la procédure écrite au 20 décembre de 1993 pour le mémoire libyen et au 20 juin 1995 pour les contres mémoires des défendeurs. Voir CIJ. Ordonnances du 19 juin 1992, Recueil 1992, p. 231-235.

⁴⁵¹ La résolution CS/ 748(1992) § 3, 4 et 5.

⁴⁵² La résolution CS/ 883(1993) du 11 novembre 1993, § 3, 4 et 5.

⁴⁵³ S/PV. 3312 du 11 novembre 1993.

(...) dans cet Etat⁴⁵⁴. La Libye affirma ensuite être d'accord pour que le procès des accusés ait lieu dans un Etat tiers⁴⁵⁵, proposition à laquelle les trois Etats concernés répondirent que "(...) les suspects ne sauraient être autorisés à choisir le lieu où ils seront jugés"⁴⁵⁶.

En janvier 1995, Tripoli versa au dossier trois nouveaux éléments portant sur le fond du différend. Elle avance d'abord un document du FBI qui démentait la version des faits initialement retenue, ensuite le rapport du médecin légiste établissant davantage de certificats de décès que de corps officiellement retrouvés et en fin la déclaration du père d'une victime:

"Un assistant du Président Bush m'a dit que le gouvernement américain et le gouvernement britannique savaient qui avait placé la bombe et comment cela avait été fait, mais qu'ils ne le divulgueraient jamais"⁴⁵⁷.

Ces révélations projettent un nouvel éclairage sur le différend soumis au Conseil de sécurité, mais le silence des Etats concernés explique leur souci de saisir le Conseil plutôt que la Cour et provoque par conséquent un inévitable sentiment de trouble. L'attitude de la Cour est d'autant plus regrettable qu'elle limite les possibilités d'un contrôle externe sur les activités du Conseil.

La restriction du contrôle du pouvoir de sanction du Conseil:

La réponse de la Cour internationale de justice aux réclamations libyennes a retenu l'intérêt de la doctrine. En affirmant la normativité supérieure des obligations contenues dans les décisions du Conseil de sécurité, la Cour a créé une situation qu'une partie de la doctrine qualifie de "discutable"⁴⁵⁸.

Ainsi, certains juristes considèrent que par ses ordonnances du 14 avril 1992, la Cour "a (...) laissé entendre que même s'il ne lui paraissait pas devoir le faire au stade des mesures conservatoires, elle avait le pouvoir de contrôler la conformité de l'action du Conseil de sécurité au droit international"⁴⁵⁹. Selon cette thèse, l'utilisation par la Cour de

⁴⁵⁴ S/PV. 3033 du 12 janvier 1992, p.78/80.

⁴⁵⁵ Tripoli a proposé que le procès se déroule devant la justice écossaise qui est compétente territorialement puisque Lockerbie se situe en Ecosse, le Monde du 1 octobre 1993, ou au siège de la CIJ à la Haye, voir S/26 852 du 12 décembre 1993, p. 2.

⁴⁵⁶ Déclarations publiées en tant que document du Conseil de sécurité : S/1994/938 du 9 août 1994, p. 2.

⁴⁵⁷ S/1995/226 du 27 janvier 1995, p. 5.

⁴⁵⁸ NGUEN.Q.D, DAILLER.P. et PELLET.A, "Droit international public" Paris L.G.D.J. 4 édition 1992, §249,p.362.

⁴⁵⁹ STERN.B "Chronique de jurisprudence de la Cour international de justice" Journal du droit international 1993, p.675.

l'expression (*prima facie*) aurait donc pour but de réserver l'avenir en préservant la compétence de la Cour au moment de connaître du fond du différend.

Une autre partie de la doctrine estime, par contre, que "la Cour a privilégié une structure hiérarchisée et (...) une conception qui montre les limites de son rôle" dans le système onusien de maintien de la paix⁴⁶⁰. Bien que la charte ne prévoie aucune hiérarchie entre les différents organes principaux de l'organisation, l'attitude de la Cour révélerait sa position en retrait dans le domaine de la sécurité internationale.

Pour le juge BEDJAOUI, la procédure juridique fut en réalité paralysée par la solution politique, puisque le différend a "reçu du Conseil de sécurité une solution obligatoire qui privait par avance de tout sens la solution que devait donner la Cour". La cour devait choisir entre deux attitudes. Elle pouvait contrarier le Conseil de sécurité et le déclarer incompétent pour traiter des attentats de l'aviation civile ce qui aurait abouti à une crise au sein du système onusien. Cependant, la Cour a adopté le deuxième choix et a préféré son auto censure afin de préserver l'équilibre de l'organisation⁴⁶¹.

Depuis le 14 avril 1992, il paraît que la Cour ait privilégié la seconde thèse. Un an plus tard, la Cour ne s'est pas contentée de réaffirmer le principe du parallélisme de ses compétences et de celles du Conseil mais a également confirmé sa position du 14 avril 1992. En effet, dans l'ordonnance du 8 avril 1993 relative à l'application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, la Cour a repris à son compte l'argument présenté par la République fédérative de Yougoslavie selon lequel "(...) le Conseil de sécurité a pris des décisions sur la base de l'article 25 de la charte et a indiqué de façon expresse qu'il agissait en vertu du chapitre VII (...)"⁴⁶². Elle a ainsi motivé son incompétence relative à l'examen des mesures conservatoires relatives à la levée de l'embargo sur les armements au profit de la Bosnie-Herzégovine. Bien que la formulation retenue en 1993 fût moins explicite que celle retenue en 1992, le raisonnement sous-jacent était le même.

D'ailleurs, l'attitude de la Cour a remis en surface la question de savoir si les rédacteurs de la charte ont réellement voulu soumettre les activités du Conseil en matière de

⁴⁶⁰ Sorel.J.M. "Les ordonnances de la cour internationale de justice du 14 avril 1992 dans l'affaire relative à des questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident de Lockerbie" R.G.D.I.P. 1993, voir p; 723.

⁴⁶¹ Bedjaoui.M., "Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité", Bruxelles, Bruylant 1994; p.84-88., Juge à la CIJ, M.Bedjaoui a voté contre ces ordonnances.

⁴⁶² C.I.J. "Affaire relative à l'application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Yougoslavie (Serbie et Monténégro)" demande en indication de mesures conservatoires, ordonnance du 8 avril 1993, CIJ, Recueil 1993, P.3, § 33, p.18.

maintien de la paix au droit international. Certes l'article 24 de la charte dans son deuxième paragraphe impose au Conseil le devoir d'agir conformément aux buts et principes des Nations Unies, mais est ce que les buts de l'organisation imposent le respect du droit international ? Selon une interprétation littérale, le premier paragraphe de l'article premier qui annonce les buts de l'Organisation ne fait devoir au Conseil d'agir"(...) conformément aux principes de justice et de droit international (...)" que dans le domaine des mesures pacifiques. Il est certainement évident que pour assurer la paix, il faut garantir la justice; et que la paix ne peut être qu'illusoire si elle ne repose pas sur la justice. Pourtant, les rédacteurs de la charte se sont convenus à libérer le Conseil de l'obligation de se conformer au droit international lorsqu'il agit dans le cadre du chapitre VII⁴⁶³.

La jurisprudence récente de la Cour internationale de justice semble confirmer cette interprétation. La Cour qui devait se prononcer sur la légalité de la résolution 748(1992) a préféré ne pas entrer en conflit avec le Conseil de sécurité privilégiant la coopération fonctionnelle entre les organes de l'Organisation et reconnaissant au Conseil la primauté nécessaire à l'accomplissement de sa mission. Bien que certains auteurs considèrent qu'il y a des valeurs supérieures au droit qui s'identifient avec la paix, bien suprême qu'il faut absolument préserver ou rétablir; l'attitude de la Cour n'écarte nullement le risque de dérive ou d'abus de son pouvoir de Coercition par le Conseil. Ceci est d'autant plus regrettable que l'influence politique des membres permanents du Conseil est seule capable d'orienter et de limiter de l'organe restreint.

II-Le contrôle politique et le poids des membres permanents:

Puisque la Cour internationale de justice a réduit les possibilités d'un contrôle juridique des décisions du Conseil de sécurité, seul le contrôle politique est désormais possible. Les rédacteurs de la charte n'ont pas prévu la possibilité ou la modalité d'un contrôle juridique, mais ils ont compté sur l'équilibre des puissances au sein du Conseil et entre ses membres permanents pour empêcher les abus de l'organe restreint. Cet équilibre s'est converti depuis la création de l'organisation en antagonisme entre deux blocs ce qui a

⁴⁶³ Bedjaoui. M "Article 1, commentaire général" in : "La charte des Nations Unies" J.P.COT et A. PELLET, Economica, Bruylant - Paris 1985, p. 25.

paralysé le Conseil et l'a empêché d'accomplir sa mission. Mais depuis la fin de l'antagonisme, la situation n'est pas meilleure.

A partir de 1990, le Conseil de sécurité s'est trouvé dans les conditions d'expérimenter le système de contrainte économique prévue par la charte. L'accroissement considérable du nombre de campagnes de sanctions onusiennes signifie que des consensus ont pu être dégagés au sein de l'organe restreint. L'usage rare du veto s'explique par le développement et le succès des négociations officieuses pour arriver aux compromis avant la tenue officielle des séances. Le contenu des résolutions révèle par conséquent le poids respectif des cinq permanents sur la scène internationale ainsi que le volume de leur sphère d'influence. Ainsi, si des sanctions ont été décidées à l'encontre de certaines cibles, d'autres entités ayant troublé la paix et la sécurité internationales n'ont subi aucune réaction de la part du Conseil.

Tous les membres permanents ont cherché avec plus ou moins de succès à orienter les travaux du conseil dans le sens le plus conforme à leurs intérêts de grandes puissances. Cette période fut certainement marquée par la prépondérance des Etats Unis (A), mais les autres membres permanents ont aussi tenu un rôle non négligeable dans les campagnes de sanctions économiques (B).

A- La prépondérance américaine au sein du Conseil de sécurité:

L'invasion du Koweït par l'Irak constitua le premier défi porté au nouveau climat des relations internationales. La rivalité entre les deux supergrands s'étant achevée, le Conseil de sécurité démontra rapidement qu'il pourrait remplir le rôle décisif qui lui avait été attribué en 1945. Sa réaction fut sans commune mesure avec ses campagnes antérieures puisqu'il imposa à l'Irak un ensemble quasi-total de sanctions après quatre jours de l'invasion. L'attitude du Conseil durant cette campagne reflète certes une réactivation des mécanismes de sécurité collective prévus par la charte, mais elle reflète beaucoup plus l'influence du poids politique des Etats Unis au sein du Conseil (1). Cette influence est d'ailleurs ressentie dans les autres campagnes de sanctions adoptées après la chute du bloc socialiste (2).

1-Le suivi américain des sanctions contre l'Irak:

L'invasion irakienne du Koweït a constitué une violation manifeste du droit international et une rupture indiscutable de la paix. Etant donnée la situation géostratégique de l'Irak et du Koweït, cette agression mettait en échec non seulement la stabilité régionale déjà relative, mais plutôt la sécurité internationale.

A cause de l'importance vitale du pétrole pour les économies contemporaines, tous les Etats sont concernés par les événements qui se produisent dans la cave à trésor du Golfe persique. En cas de réussite de son invasion, l'Irak aurait contrôlé près de 30% de production pétrolière de la plus importante zone pétrolifère mondiale et serait donc capable de remettre en cause la stabilité du marché international. D'ailleurs, même si les Etats occidentaux avaient joué la carte irakienne pour s'opposer à l'Iran, ils n'étaient pourtant pas prêts à permettre à l'Irak de menacer l'existence d'Israël. Ainsi, pendant la campagne de contrainte à l'encontre de Bagdad, les Etats Unis ont utilisé leur siège au Conseil de sécurité pour s'opposer aux menaces que fait peser le régime de Saddam sur la "paix régionale" et à la sécurité internationale. D'ailleurs, l'objectif explicitement exprimé par le président Bush père fut de destituer Saddam Hussein : "(...) aucune normalisation n'est possible tant que Saddam Hussein reste en place, tant qu'il reste au pouvoir"⁴⁶⁴. Cet objectif n'est pas retenu par le Conseil qui cherchait officiellement à rétablir la souveraineté du Koweït (a) et à assurer la sécurité régionale (b).

a-Le déclenchement de la coercition contre l'Irak:

La première tranche de sanctions imposées par la résolution 661(1990) avait pour but de rétablir la souveraineté du Koweït. L'objectif américain consistait plus précisément à empêcher l'Irak de tirer profit de cette invasion. L'action des Etats Unis au sein du conseil lors de l'adoption des premières sanctions vise d'abord à légitimer a posteriori, les décisions américaines puis à inciter le Conseil à autoriser le recours à la force.

La légitimation des sanctions unilatérales américaines:

⁴⁶⁴ Voir le discours prononcé lors de la première réunion tenue au niveau des chefs d'Etats et de gouvernement S/PV. 3046 du 31janvier 1992, p.53. Ce n'était certainement pas le seul objectif de Washington, voir L'Abbé.M.H. "L'arme économique" Que sais-je? , P.U.F. 1994, p. 84.

Dès le deux août 1990, le jour même de l'invasion, le président Bush adopta deux "exécutives ordres" par lesquels il décida des mesures économiques⁴⁶⁵. Le Conseil pour sa part se contenta de condamner l'agression, d'exiger le retrait de l'armée irakienne et d'inciter les deux Etats à régler leur différend par des moyens pacifiques⁴⁶⁶. Ce n'est que quatre jours plus tard que les sanctions économiques furent décidées par le Conseil de sécurité à la suite d'un projet de résolution présenté notamment par les Etats Unis⁴⁶⁷. En effet ces derniers cherchaient à travers la résolution du Conseil un consensus international afin de légitimer leur action initiale et afin de rallier le maximum d'Etats à leur politique. Le président américain adopta par la suite deux autres "exécutives ordres" destinés à placer la législation américaine en conformité avec les sanctions retenues par le Conseil⁴⁶⁸.

La réaction du Conseil fut d'ailleurs étroitement calquée sur la politique de Washington, qu'il s'agisse de bâtir un front commun pour intensifier la pression économique ou même de mettre en place un contrôle militaire de l'isolement de l'Irak.

Les Etats Unis avaient également orienté la manière de mettre en œuvre la pression économique imposée à l'Irak. Dès l'adoption de la résolution 661(1990) les Etats Unis à la tête d'un certain nombre d'Etats avaient bâti une force navale nécessaire chargée de s'assurer de l'effectivité de l'isolement de l'Irak. Les commandants de ces bateaux de guerre devaient identifier et même visiter les bâtiments de commerce transitant par les détroits de Bab El Mandeb et d'Ormus. Encore une fois, les décisions de Washington avaient précédé celles du Conseil qui a attendu le 25 août pour demander aux Etats membres qui "(...) déploient des forces navales dans la région de prendre des mesures qui soient en rapport avec les circonstances du moment selon qu'il sera nécessaire (...) pour arrêter tous les navires marchands qui arrivent ou qui partent afin d'inspecter leurs cargaisons (...) "⁴⁶⁹. Le rôle du Conseil de sécurité se réduit donc à entériner les décisions des Etats alliés et notamment les Etats Unis⁴⁷⁰.

La légitimation a posteriori des décisions américaines par l'organe restreint provoqua des commentaires critiques de la part du représentant irakien : "(...) il est regrettable de voir qu'une super puissance essaie d'utiliser les Nations Unies et le Conseil de sécurité dans le but de réaliser ses objectifs comme si le Conseil était tout simplement son

⁴⁶⁵ Les décrets présidentielles n: 12722 et 12723 portent respectivement gels des avoirs irakiens et protection des avoirs du Koweït aux Etats Unis.

⁴⁶⁶ La résolution CS/ 660 (1990), § 1 à 3.

⁴⁶⁷ La résolutions CS/ 661(1990), § 3 et 4.

⁴⁶⁸ Les décrets présidentielles n: 12724 et 12725 adoptés le 9 août 1990.

⁴⁶⁹ Le § 1 de la résolution 665(1990) du 25 août 1990.

⁴⁷⁰ VERHOVEN.J. "Etats alliés ou Nations Unies ? L'ONU face au conflit entre l'Irak et le Koweït" A.F.D.I. 1990, p.159.

ministère des affaires étrangères"⁴⁷¹. Ces contestations n'étaient pas dénuées de toute pertinence même si elles provenaient de l'Etat cible des sanctions.

Pourtant, l'influence des Etats Unis sur l'évolution de la situation allait s'intensifier en Novembre 1990 lorsque Washington présenta un projet de résolution qui fut adopté par le Conseil. Les Etats-Unis, ayant décidé de faire franchir un degré supplémentaire à la riposte à l'agression irakienne, fixèrent un ultimatum à Saddam Hussein : si l'armée irakienne ne se retirait pas du Koweït, des opérations militaires seraient menées afin de restaurer l'indépendance et la souveraineté de l'Emirat. Dans la vision américaine, les sanctions économiques n'étaient donc qu'une étape dans la marche à la guerre.

L'autorisation du recours à la force :

Le déroulement des événements montre que l'administration américaine avait préparé et activé l'option militaire entre septembre et octobre 1990 à travers deux volets. D'une part, le Pentagone avait dépêché 200 000 soldats supplémentaires aux 200 000 déjà installés en Arabie Saoudite. D'autre part, les discours et les déclarations américaines avaient insisté depuis septembre sur l'idée que les résultats des sanctions se feront attendre plus de neuf mois permettant ainsi à Saddam Hussein de faire dégénérer la crise. Saddam Hussein menaçait de s'en prendre à Israël, ce qui risquait de disloquer la coalition dans sa composante arabe. La coalition risquait en outre de ne pas supporter le coût économique des sanctions pour longtemps.

Le conseil de Sécurité a voté le 29 Novembre 1990 la résolution 678 par laquelle il autorisa les Etats alliés à recourir à la force afin de mettre un terme à la présence militaire irakienne au Koweït. Mais le rôle du Conseil s'arrête là. Il n'exerça aucun contrôle sur l'opération militaire qui fut programmé et dirigée par les Etats Unis.

La résolution fut adoptée en dépit de l'abstention de la Chine qui ne voulait pas s'associer aux mesures militaires. "Le gouvernement chinois continue (ait) de penser que la communauté internationale devait maintenir et renforcer ses pressions politique, diplomatique et économique sur l'Irak"⁴⁷² .

Les sanctions n'étaient imposées que depuis trois mois et ne pouvaient donc pas avoir eu d'effet dans ce petit laps de temps. D'ailleurs toutes les conditions de succès des sanctions étaient réunies : vulnérabilité de la cible, globalité des instruments retenues, réelle

⁴⁷¹ La déclaration de représentant irakien lors de la séance du 6 août 1990, S/PV 2933, p.12.

⁴⁷² Déclaration du représentant chinois lors des discussions ayant précédées l'adoption de la résolution 678 ; voir S/PV. 2963 du 29 Novembre 1990, p. 63-65.

coopération internationale...⁴⁷³. Cette résolution fut, certes, fondée sur le chapitre VII, mais ce dernier fut adapté pour la circonstance. L'autorisation donnée par le Conseil de sécurité aux alliés "d'user de tous les moyens nécessaires"⁴⁷⁴ correspond à une "solution intermédiaire entre la légitime défense et l'utilisation de l'article 42 qui est d'avantage couverte par les Nations Unies". Or, puisque le Conseil ne s'est pas chargé de contrôler et de suivre l'autorisation du recours à la force, cette autorisation a fini par mettre au point "une formule qui additionne au profit de la coalition, les avantages d'une action décidée par le Conseil de sécurité - sa forte légitimité - et ceux de la légitime défense, la liberté du point de vue opérationnel"⁴⁷⁵. Le Conseil a même transféré aux alliés l'appréciation et l'évolution des résultats de l'opération puisqu'il n'a pas fixé de durée à cette autorisation.

Saddam Hussein n'ayant pas réagi à l'avertissement onusien, les premiers bombardements du territoire irakien eurent lieu le 16 janvier 1991. L'opération "Tempête du désert" fut intégralement et exclusivement dirigée par l'état-major américain, le Conseil n'y consacra aucune réunion officielle avant le 13 février 1991, l'opération prit fin à la fin février 1991.

L'objectif de la résolution 661(1990) fut donc atteint bien que de façon indirecte, mais la contrainte économique fut maintenue afin de "prévenir toute menace à la stabilité régionale". Le rôle des Etats Unis fut principal dans cette seconde phase.

b-Le maintien des sanctions afin d'assurer la sécurité régionale:

Leur objectif étant réalisé, les sanctions économiques devaient logiquement être levées. Le Conseil pourrait reprendre en tout ou en partie ces mesures si le comportement de l'Irak le justifiait à nouveau. Pourtant, les sanctions furent maintenues. Or même si la résolution 687(1991) s'affirme dans la continuité des résolutions antérieures du Conseil, elle se situe dans une perspective différente.

Avec l'adoption de la résolution 687(1991), l'objectif des sanctions économiques imposées à l'Irak consiste à empêcher cet Etat de troubler la sécurité régionale. Mais, les Etats Unis n'entendent toujours pas abandonner toute possibilité d'influencer l'évolution des événements. Cette volonté est omniprésente dans le contenu de la résolution du 3 avril 1991, et dans la ferme opposition de Washington à la levée totale des sanctions.

⁴⁷³ L'Abbé.M.H. "l'arme économique", op.cit, pp.81 -84.

⁴⁷⁴ Résolution 678(1990), § 2.

⁴⁷⁵ Guillaudis J.F. "Relations internationales contemporaines" Editions du Juris classeur 2002, p.726.

Le changement des objectifs et renversement des procédures:

Auteur du projet dont est issue la résolution 687(1991), l'administration américaine n'a pas souhaité mettre un terme à toutes les mesures de sanctions dirigées contre l'Irak. Désormais seules les expéditions de nourriture et de médicament étaient autorisées. Pour tous les autres bien, le comité de sanctions devait se prononcer tous les 60 jours en fonction du comportement irakien vis à vis de ses nouvelles obligations. Bagdad devait remplir cinq nouvelles obligations avant que les sanctions puissent être levées.

Ces obligations - conditions consistent en le respect de l'inviolabilité de la frontière avec le Koweït et en l'établissement de deux déclarations. La première devait préciser l'emplacement de toutes les armes chimiques et biologiques, ainsi que tous les missiles balistiques d'une portée supérieure à cent cinquante kilomètres. La deuxième déclaration devait préciser l'emplacement de tous les matériaux, sous système, composants et programmes de recherche ayant trait aux armes nucléaires. L'Irak devait aussi restituer tous les biens volés au Koweït, faciliter le rapatriement des ressortissant étrangers retenus en Irak et s'engager à ne pas commettre ou faciliter des actes de terrorisme international⁴⁷⁶. Le paragraphe 28 avance même un objectif qui est "relativement indéfini" et qui "peut fournir une base - ou un prétexte - pour le maintien également indéfini des sanctions à savoir la maîtrise des armements dans la région⁴⁷⁷.

Outre ce changement des objectifs de la campagne de sanction, la modification apparaît également au niveau de la procédure. En effet, pour toute modification ou abolition des sanctions, la résolution, exige, désormais "une décision positive du Conseil qui ne peut être adoptée qu'avec le consentement ou la non opposition des membres permanents"⁴⁷⁸. Ce renversement de la procédure est capital puisque en subordonnant la levée de la contrainte économique à l'accord des cinq, il la subordonnait en fait au bon vouloir de Washington, car cette dernière était ferme dans son opposition à la levée des sanctions.

⁴⁷⁶ Chacune de ces obligations est prévue par une disposition spécifique, voir respectivement les § 2 a), 12, 15, 30 et 32 de la résolution 687(1991).

⁴⁷⁷ Sur. S. "La résolution 687(3 avril 1991) du Conseil de sécurité dans l'affaire du Golfe : problèmes de rétablissement et de garantie de la paix" A.F.D.I. 1991, p.70.

⁴⁷⁸ Sur. S. op.cit, particulièrement p. 69.

L'opposition américaine à la levée des sanctions:

Depuis la reconduction des sanctions par la résolution 687(1991), les Etats Unis étaient entrés dans un véritable bras de fer avec le régime irakien. La position constante de l'administration américaine était que "les sanctions soient maintenues jusqu'à ce que l'Irak observe toutes les clauses pertinentes des résolutions du Conseil"⁴⁷⁹. Or, Saddam Hussein a constamment manifesté sa réticence à remplir les nouvelles obligations. A titre d'exemple, la reconnaissance de l'indépendance du Koweït dans ses frontières internationales n'est intervenue que le 10 novembre 1994⁴⁸⁰.

C'est surtout le dossier de désarmement de l'Irak qui suscita le plus de crises entre les Etats Unis au nom des Nations Unies et le régime irakien. Les deux déclarations réclamées furent remises par l'Irak dès la fin d'avril 1991, mais les commissions dépêchées pour contrôler la véracité du contenu de ces documents n'ont pas tardé à révéler des inexactitudes et des omissions⁴⁸¹.

Depuis son début, l'action du Conseil visant à désarmer l'Irak était "une succession de crises aiguës, de tensions latentes, de négociation, d'obstruction, de confrontation, de menace et de représailles"⁴⁸². Plusieurs points culminants peuvent être repérés dans la conduite de la campagne de sanction contre l'Irak. Ainsi, en mai 1996, l'acceptation par l'Irak de l'allègement contenu dans la résolution 986(1995) fut présentée par le candidat républicain à la présidence américaine comme un " message aux despotes et aux terroristes de par le monde : votre inflexibilité sera récompensée par des concessions américaines"⁴⁸³. Le dossier irakien se discutait donc dans les tribunes électorales plutôt qu'au sein du Conseil. Deux ans après, l'opération américano-britannique Renard du désert - qui n'était d'ailleurs

⁴⁷⁹Déclaration de Bill Clinton le 9 mars 1995, voir Mouna Naim : « Nouvelle bataille diplomatique entre Washington et Bagdad» Monde du 11 mars 1995.

⁴⁸⁰Chipaux Françoise : « Alors que les Etats-Unis attendent d'autres gestes de Saddam Hussein, la reconnaissance du Koweït par l'Irak facilitera la levée de l'embargo » le Monde du 12 novembre 1994.

⁴⁸¹ Le rapport des deux missions menées en Irak par l'A.I.E.A. S/22 788 du 15 juillet 1991 et la troisième mission : S/22 837 du 25 juillet 1991.

⁴⁸² F.M.S. et A.N. "Le désarmement de l'Irak : l'Impasse de la communauté internationale" A.F.D.I. 2000, p. 202.

⁴⁸³ Afsane Bassir Pour : « La population Irakienne accueille dans la joie l'accord entre Bagdad et l'ONU » le Monde du 22 mai 1996.

pas la première⁴⁸⁴ - allait témoigner de l'incapacité du Conseil à défaire la crise, mais surtout du pouvoir de Washington d'agir sans l'appui du Conseil.

La position intraitable que les Etats Unis opposèrent à l'absence de coopération irakienne avait des effets négatifs évidents pour la cohésion du Conseil de sécurité. Dès le milieu des années 1990, la France et la Russie ne se ralliaient plus à la politique américaine. Cependant, la force contraignante de la résolution 687 les empêchait d'agir et maintenait, de façon assez artificielle, la coopération entre les membres du Conseil même si des dissensions apparaissent entre eux par la suite. Dans l'incapacité d'amener le Conseil à lever les sanctions, ces deux Etats ont tenté de les alléger. Toutefois, les Etats Unis étaient décidés à franchir le pas ultime pour réaliser la chute du régime irakien et marquer une nouvelle phase des relations entre les Etats Unis et le Conseil de sécurité.

Certes, les frappes américano-britanniques de 1998 étaient fondées selon - leurs auteurs - sur une interprétation extensive de la résolution 687. Washington et Londres considèrent que tant que l'Irak n'observe pas les obligations qu'il a acceptées comme prix du cessez-le-feu, l'usage de la force peut l'y contraindre sans autorisation du Conseil⁴⁸⁵. Cette interprétation ne peut nullement légitimer la violation du principe de non recours à la force, mais elle laisse apparaître que dans cette étape, l'administration américaine tenait à agir sous la couverture onusienne, au moins en apparence. Toutefois, elle n'a pas hésité à rejeter cette couverture lorsqu'elle a décidé de destituer Saddam Hussein par la force des armes. Washington n'a pas seulement éclipsé le Conseil de sécurité, mais elle l'a carrément dépassé en déclenchant la troisième guerre du Golfe sans l'aval ni le contrôle de l'organe restreint le 20 mars 2003.

Ainsi, l'influence des Etats Unis sur l'évolution du dossier irakien était capitale. Elle a d'ailleurs été majeure sur les autres décisions de sanctions onusiennes.

2-L'influence américaine sur les autres campagnes de sanction:

Les sanctions économiques étaient toujours le premier choix des Etats Unis dans la conduite de leur politique extérieure, mais du moment qu'ils peuvent agir dans le cadre onusien, cet outil est toujours valide. En effet, depuis l'effondrement de l'U.R.S.S., les Etats Unis ont profité d'une marge de manœuvre diplomatique pour recourir de manière

484 Le 26 juin 1993, les Etats Unis tirèrent des missiles sur le centre des services secrets à Bagdad en réponse à un projet d'attentat contre G.Bush lors d'une visite de ce dernier au Koweït en avril 1993.

485 Guilhaudis.J.F. "Relations internationales contemporaines" Editions du Juris-classeur, 2002, pp. 729-730.

privilegiée aux sanctions onusiennes pour protéger leurs intérêts majeurs (a). Même lorsque les intérêts américains ne sont pas directement mis en cause, la prépondérance américaine va lui permettre de mener les campagnes onusiennes en tant que leadership international (b).

a-Le recours privilégié aux sanctions économiques:

La contrainte économique est un instrument souvent utilisé par Washington, mais depuis 1990, elle a modifié sa manière de mener des campagnes de sanctions économiques. Ainsi, si l'administration américaine n'a pas abandonné la politique des sanctions unilatérales, elle recourt de préférence au Conseil de sécurité pour protéger non seulement ses intérêts, mais aussi ceux de ses alliés.

Les Etats Unis n'ont pas renoncé à la pratique des sanctions unilatérales. Après la guerre froide, "l'unilatéralisme coercitif américain" est toujours actif⁴⁸⁶, il est même très actif puisque le gouvernement américain "a décidé près de 70 sanctions unilatérales entre 1993 et 1996 alors qu'il en avait pris 39 de 1970 à 1989"⁴⁸⁷, il a continué à mener un certain nombre de campagnes de contrainte économique en dehors du cadre onusien. Les Etats Unis ont notamment renforcé leurs mesures unilatérales contre Cuba⁴⁸⁸, et allégé celles contre la Corée du Nord⁴⁸⁹. En 1995, ils ont aussi adopté des sanctions économiques à l'encontre de l'Iran en raison, d'une part de la volonté de Téhéran de se doter d'armes nucléaires et, d'autre part, du "soutien accordé par cet Etat au terrorisme international"⁴⁹⁰. Pendant cette période, ils ont parfois appliqué des instruments de sanctions qui sont venus s'ajouter à ceux retenus par le Conseil de sécurité, ce fut le cas notamment dans la crise haïtienne. Toutefois, la pratique américaine des sanctions unilatérales est apparue très restreinte depuis la fin de la guerre froide.

Washington a préféré conduire des campagnes de sanctions dans le cadre du Conseil de sécurité de manière à accroître l'intensité économique et la légitimité politique de la contrainte. Ainsi, lors de la crise haïtienne, les Etats Unis ont sollicité et obtenu du

⁴⁸⁶ Ghazali.N.A. "les mesures coercitives non militaires en droit international : blocus, embargo, sanctions économiques" Relations internationales et stratégiques ; n° 24 ; hiver 1996 ; p.96.

⁴⁸⁷ Chevalier.B. "Quel est l'impact des sanctions économiques ?" in : Problèmes économiques, n° 2743 du 9 janvier 2002, p.25.

⁴⁸⁸ En avril 1992, l'adoption du Cuban Democracy Act a interdit aux filiales américaines à l'étranger de commercer avec Cuba ; puis en mars 1996, le président Clinton a renforcé l'embargo commercial contre Cuba à la suite de la destruction par l'aviation cubaine de deux avions civils appartenant à une association anti-castriste; voir : la rubrique "Analyses" de Sylvie Kauffmann, le Monde 14 mars 1996.

⁴⁸⁹ « Washington lève partiellement les sanctions contre Pyongyang » Le Monde du 22 janvier 1995.

⁴⁹⁰ Le 30 avril 1995, le président Clinton a annoncé l'arrêt de tous les investissements et de tous les échanges commerciaux avec l'Iran et a invité tous les autres Etats à réévaluer leurs relations avec Téhéran.

Conseil l'extension au niveau international des sanctions économiques précédemment adoptées par l'Organisation des Etats américains. De même, les mesures retenues par le Conseil à l'encontre de la Libye sont venues compléter des sanctions américaines datant du milieu des années 1980. Ce dernier cas est d'ailleurs particulièrement révélateur de l'influence exercée par Washington sur les travaux de l'organe restreint.

L'attentat de Lockerbie avait incité l'administration américaine à proroger les sanctions américaines adoptées contre la Libye depuis 1985. Mais, pour protéger les intérêts américains, le président américain avait autorisé cinq compagnies pétrolières américaines à reprendre leurs activités en Libye. D'ailleurs, les Etats Unis demeurèrent soucieux de la situation de l'industrie pétrolière en Libye. Ainsi, le gel des avoirs prévu par la résolution 883(1993) ne s'appliquait pas aux "(...) fonds ou autres ressources financières dérivés de la vente ou de la fourniture de pétrole ou de produits pétroliers (...)"⁴⁹¹. Cette exception illustre la volonté américaine de ne pas s'aliéner les milieux pétroliers libyens.

Washington a également utilisé son siège au sein du Conseil pour protéger les intérêts de ses alliés. Par conséquent, la position du gouvernement américain à l'égard de tout projet de résolution comportant des sanctions reflète l'état des relations extérieures des Etats Unis. Des constantes et des modifications peuvent être décelés dans les partenaires géostratégiques de Washington. Ainsi, alors que les relations entre les Etats Unis et Israël demeurent aussi privilégiées après 1990 que pendant la guerre froide⁴⁹², il n'en va pas de même de celles entre Washington et l'U.N.I.T.A. Ce mouvement a représenté, pendant la guerre froide, l'un des éléments de la stratégie américaine pour contenir l'expansion du communisme en Afrique. Mais l'adoption des sanctions en 1993 signifiait que Washington ne couvrirait plus les opérations militaires menées par ce mouvement qui a perdu donc son rang d'alliés de Washington.

Qu'il s'agisse de protéger leurs intérêts ou ceux de leurs alliés, les Etats Unis exercent une influence majeure sur les travaux de l'organe restreint. Mais les campagnes de sanctions ne sont pas toutes déclenchées en vue de satisfaire les intérêts américains vitaux. Lorsque ces derniers ne sont pas directement mis en cause, leur statut de seule

⁴⁹¹ Résolution 883(1993) du 11 novembre 1993, § 4.

⁴⁹² Les exemples témoignant de ces relations privilégiées sont illimités, en voici un : en avril 1996, Israël a bombardé le Liban pour répondre aux roquettes que le Hezbollah tirait sur les colonies juives au sud du Liban, mais avant même que le Conseil de sécurité ne se soit réuni, les Etats Unis avaient fait savoir qu'ils opposeraient leur veto à toutes résolutions contre Israël, voir : Françoise Chipaux : «Le Liban redoute " l'encouragement" américain aux opérations israéliennes sur son territoire» le Monde du 14 avril 1996.

superpuissance de l'après-guerre froide amène les Etats Unis à se comporter en leadership international.

b-La confirmation du leadership américain:

Les Etats Unis s'impliquent dans la gestion des dossiers soumis aux Conseil en tant que leadership mondial. A ce titre ils ont orienté et influencé l'évolution des campagnes de sanctions onusiennes notamment dans le cas Yougoslave. Le rôle des Etats Unis dans cette crise fut très important que ce soit à propos de la question de la levée de l'embargo sur les armements au profit de la Bosnie-Herzégovine, ou de l'élaboration du plan de paix.

La question de la levée de l'embargo sur les armements au profit de la République de Bosnie-Herzégovine a été au cœur de vifs débats aux Etats Unis. Le président Clinton déclara en 1994 que la levée de cette sanction provoquerait une catastrophe⁴⁹³. Lorsque le congrès américain s'était prononcé en faveur de la levée de l'embargo sur les armes au profit des bosniaques, le président annonça qu'il n'hésiterait pas à soumettre cette proposition au Conseil si le plan de paix n'était pas accepté avant le 15 octobre 1994. Il était même prêt à procéder à une levée unilatérale si le Conseil repoussait son projet⁴⁹⁴. En automne 1994, l'administration américaine présenta au Conseil un projet reprenant l'idée de la levée de l'embargo sur les armes au profit des bosniaques, mais prévoyant que cette mesure n'entrerait en vigueur qu'au printemps 1995. Mais le projet ne fut pas soumis au vote. La chambre des représentants approuva un projet de loi prévoyant la levée unilatérale de l'embargo sur les armements au profit des bosniaques, mais la présidence y opposa son veto. La diplomatie américaine s'impliqua par contre d'avantage dans la poursuite du règlement diplomatique de la crise yougoslave.

Un plan américain de paix fut présenté en août 1995. Il consistait en fait en des propositions négociables susceptibles d'évoluer au cours des entretiens. Le projet comportait notamment la menace du maintien de sanctions économiques sévères à l'égard de la République fédérative de Yougoslavie et des frappes aériennes contre les positions des

⁴⁹³Frachon Alain« Le président Clinton se prononce contre la levée de l'embargo sur les armes à destination de la Bosnie », Le Monde 27 mai 1994

⁴⁹⁴Frachon Alain : « Faute d'accord des Serbes bosniaques sur un règlement de paix, Bill Clinton proposera de lever l'embargo sur les armes à destination de la Bosnie en octobre» Le Monde du 13 août 1994

serbes de Bosnie si ces deux parties ne se départent pas de leurs positions intransigeantes⁴⁹⁵. Un premier accord fut passé sous l'impulsion américaine le 26 septembre 1995. Conclu au siège des Nations Unies, ce document énonce des principes institutionnels et départage le territoire à raison de 49% pour la fédération croato-musulmane et 51% aux serbes de Bosnie-Herzégovine, mais aucun consensus n'a pu être dégagés sur la réalisation de cette répartition territoriale⁴⁹⁶.

Les Etats Unis réunirent, encore une fois, les parties pour de nouvelles négociations sur sa base militaire de Dayton. L'accord de Dayton fut signé le 21 novembre 1995. L'implication de la diplomatie américaine a donc abouti à la conclusion d'un accord entre tous les Etats issus de l'ex-Yougoslavie. Cet accord prévoit entre autres la création d'une nouvelle force d'interposition devant remplacer la FORPRONU. L'IFOR comporte désormais un important contingent militaire américain. Toutefois, le dénouement de la crise n'était que temporaire. La crise du Kosovo qui était déjà sous-jacente en 1995 n'a pas tardé à éclater. La diplomatie américaine s'y est impliquée à travers le cadre du Groupe de contact. Mais Washington a cherché depuis le début de la crise à recourir à la force dans le cadre de l'OTAN. Le Conseil de sécurité fut marginalisé le long de cette crise à cause de sa division profonde sur le traitement à réserver à la situation du Kosovo. Cette crise fut pour les Etats Unis une occasion non seulement pour se comporter en leadership mondial, mais aussi pour légitimer l'existence de l'OTAN dans le monde de l'après -guerre froide et étendre son champ d'action.

B. Le poids relatif des autres membres permanents :

Avec la fin de la guerre froide, la prépondérance des Etats Unis ne signifie pas pour autant que les autres membres permanents du Conseil aient été passifs. Ces Etats cherchèrent an effet à renforcer ou à affirmer leur statut international à travers leurs sièges au sein du Conseil. Ainsi l'évolution des campagnes de sanctions onusiennes illustre la place et le rôle que chacun de ces Etats s'assigne dans la seine internationale. La France et la Grande-Bretagne ont maintenu leurs activités internationales bien que de manière différente (1). Par contre, le rôle de la Russie et de la Chine s'avère plus relatif (2).

⁴⁹⁵Remy Ourdan : « Les propositions américaines de règlement du conflit suscitent l'intérêt des trois belligérants en ex-Yougoslavie » Le Monde du 22 août 1995.

⁴⁹⁶Afsane Bassir-Pour et Claire Trean : « L'accord de New York jette les bases fragiles d'une nouvelle Bosnie »,Le Monde du 28 septembre 1995.

1-L'activité internationale de Paris et Londres :

Situés en Europe occidentale, ne possédant plus les empires qui ont fait leurs gloires d'autrefois, la France et la Grande Bretagne sont à la fois membres permanents du Conseil de sécurité et éléments influents du processus de la construction européenne. Pour toutes ces raisons, ces deux Etats ont fréquemment adopté la même attitude à l'égard des campagnes de sanctions internationales (a). Cependant, le rôle de la France s'affirme plus dans sa tentative de contrecarrer l'hégémonisme américain (b).

a-L'alliance circonstancielle de Paris et Londres:

Durant la première moitié des années 1990, Londres et Paris ont privilégié une approche collective de la gestion des crises internationales. Les gouvernements britannique et français ont d'ailleurs adopté des positions voisines. Ainsi, aucun de ces deux Etats n'a usé de son veto pour empêcher l'adoption d'un projet de résolution relatif à des sanctions économiques. Même la seule abstention pouvant être relevée dans leur pratique respective se produisit à l'occasion du même vote⁴⁹⁷. En outre, ces deux Etats ont également mené des activités communes soit dans le cadre des institutions européennes, soit dans le cadre d'alliance circonstancielle.

Ainsi, la participation de ces deux Etats à la surveillance armée des sanctions économiques contre l'Irak s'inscrit dans le cadre des institutions européennes dont notamment l'Union de l'Europe Occidentale (U.E.O.). Le même cadre fut sollicité pour les activités de contrôle aérien, maritime et fluvial des sanctions décidées contre l'ex-Yougoslavie. D'ailleurs, la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (C.S.C.E.) participa aussi à cette tâche en créant un poste de coordonnateur chargé de veiller au respect des sanctions.

D'ailleurs, les sanctions contre la République fédérative socialiste de Yougoslavie furent décidées en premier lieu dans le cadre communautaire. Pendant l'été 1991, la Communauté économique européenne décida d'un embargo sur les armes et le matériel militaire ainsi que la suspension des deuxième et troisième protocoles financiers conclus avec la République fédérative socialiste de Yougoslavie. Londres et Paris avaient en fait

⁴⁹⁷ Le 29 juin 1993, les deux Etats s'abstinrent de voter à l'occasion d'un projet de résolution prévoyant la levée de l'embargo sur les armements au profit de la Bosnie-Herzégovine.

préfééré agir dans le cadre européen plutôt que saisir le Conseil de sécurité. Mais, les développements ultérieurs de cette crise ont démontré les limites de l'action de la Communauté économique européenne en matière de politique étrangère commune.

D'un autre côté, la coopération entre la France et la Grande Bretagne fut parfois imposée par les circonstances. Ainsi, ces deux Etats qui étaient cibles indirectes des attentats de Lockerbie orientèrent avec les Etats Unis l'action du Conseil contre Tripoli. En effet, l'évolution de la campagne de sanctions économiques contre la Libye résultait d'initiatives conjointes de ces trois puissances. Ainsi, à la mi-août 1991, la France, la Grande Bretagne et les Etats Unis avaient lancé un ultimatum à la Libye: des sanctions économiques supplémentaires seraient envisagées si, au 1^{er} octobre suivant, Tripoli ne s'était pas conformé aux précédentes résolutions du Conseil⁴⁹⁸. Cette menace ne produisit pas l'effet escompté et, à la date butoir, les trois Etats présentèrent un projet de résolution qui fut soumis au vote et adopté le 11 novembre 1993⁴⁹⁹. Cette coopération liée aux circonstances fut l'une des constantes de la campagne de sanctions menées contre la Libye.

Toutefois, la coopération entre Londres et Paris ne fut pas une constante de cette période d'après la guerre froide. Durant toutes les étapes de la campagne de sanctions contre l'Irak, la Grande-Bretagne se rallia à la politique des Etats Unis. La France, par contre a tenu à avoir sa propre place au sein du Conseil.

b-La place spéciale de la France au sein du Conseil:

L'évolution des relations internationales depuis 1990 démontre que la France s'est taillé une place spéciale au sein du Conseil pour se voir reconnaître comme l'une des puissances majeures de l'après-guerre froide. L'étude des campagnes de sanctions économiques conforte cette vision. Paris est en effet impliquée dans tous les processus diplomatiques visant à résoudre les crises qui ont donné lieu à la contrainte économique. Paris, à l'instar de Londres, fit partie du Groupe de contact en ex-Yougoslavie, mais à la différence des Britanniques, les français avaient, lors des deux crises yougoslaves, des impulsions propres. En plus, la France a surtout dirigé l'action pour la levée des sanctions contre l'Irak.

⁴⁹⁸Afsane Bassir Pour : « En accordant un nouveau délai à Tripoli Les Occidentaux menacent d'aggraver les sanctions de l'ONU contre la Libye » Le Monde du 15 août 1993.

⁴⁹⁹ Voir la résolution 883(1993) du 11 novembre 1993.

Les crises Yougoslaves⁵⁰⁰ ont certainement été gérées au sein de la C.E.E., puis de l'Organisation des Nations Unies, bien que le rôle de cette dernière lors de la crise kosovare fut minime. La France avait pourtant ses impulsions propres. Au mois de mai 1995, les casques bleus avaient été pris en otage, faiblement armés et essuyant des tirs, ils ont été obligés de recourir à la protection du drapeau blanc⁵⁰¹. Un mois avant, trois soldats français membres de la FORPRONU avaient été tués⁵⁰². La France émit alors l'idée de la création d'une force qui disposerait des capacités d'intervenir militairement sur le territoire de l'ex-Yougoslavie. L'idée fut concrétisée avec la création par les quinze Etats membres de l'Union européenne et de l'alliance atlantique de "la force multinationale de réaction rapide". La constitution d'une force dotée des moyens de se défendre, voire de conduire de véritables opérations a contribué à débloquer la situation et à encourager les dirigeants nationalistes à faire des concessions. Une force similaire sera créée à l'initiative de la France dans le cas du Kosovo. La résolution 1203(1998) adoptée sur initiative franco-britannique a autorisé cette force à agir en cas d'urgence pour assurer la sécurité et la liberté de mouvement des missions de vérifications.

Lors de la crise kosovare, la diplomatie française fut largement impliquée dans le processus de dénouement de la crise. Membre du Groupe de contact, elle s'est associée à toutes les mesures économiques décidées par ce groupe depuis mars 1998. La France s'est aussi ralliée à la résolution 1160(1998) décidant un embargo sur les armes à destination de la République fédérative de Yougoslavie. Ce qui caractérise la politique française c'est sa volonté d'inscrire son action dans le cadre du droit international, au moins pour la forme. C'est pourquoi elle a tenu à ce que l'intervention de la force de sécurisation soit autorisée par le Conseil de sécurité. Elle a aussi souhaité que l'OTAN ne se présente qu'en tant que prestataire de services pour appuyer l'action du Conseil de sécurité au Kosovo. Ainsi, Paris n'adhère pas à la vision américano-britannique pour laquelle le Conseil de sécurité ne constitue plus un passage obligé pour une intervention armée.

Quant au dossier irakien, la France y a joué un grand rôle même si les résultats n'étaient pas très satisfaisants. La France a dénoncé la globalité des sanctions et la situation

⁵⁰⁰ Les deux crises sont celle de 1993 à savoir la guerre ethnique en Bosnie-Herzégovine, puis les massacres des albanais au Kosovo entre 1996-1999, mais les étincelles de la crise sont toujours présentes.

⁵⁰¹ Jean-Baptiste Naudet : « Moscou fait un geste sur l'OTAN et se fait prier en Bosnie » Le Monde du 30 mai 1995.

⁵⁰² Remy Ourdan : « La Forpronu lance une dernière offensive diplomatique pour obtenir une prolongation de la « trêve » en Bosnie » Le Monde du 19 Avril 1995.

humanitaire grave en Irak, et a, par conséquent œuvré pour alléger les sanctions économiques. Même après l'adoption de la résolution 986(1996), la diplomatie française a cherché à activer la coopération de l'Irak dans le but de mettre fin à la coercition économique.

Dans le cadre de son suivi du dossier irakien, la France a dénoncé à plusieurs reprises la manière d'agir du Comité des sanctions. Paris a toujours déploré les mises en attentes abusives des contrats humanitaires par certains membres du Comité de sanctions⁵⁰³. En plus, bien que la France ait tout fait pour alléger les sanctions civiles contre l'Irak, elle s'est abstenue lors du vote de la résolution 1284(1999) dont elle a dénoncé les ambiguïtés.

L'adoption de cette résolution a pourtant été le fruit d'un grand effort diplomatique français auprès des Etats Unis et de l'Irak. La France est certainement pour le désarmement de l'Irak, mais refuse que cet objectif soit réalisé au prix que paye la population irakienne. Mais ce qu'elle refuse plus c'est le recours à la force sans l'aval du Conseil de sécurité pour atteindre cet objectif. Paris a d'ailleurs dénoncé l'opération "Renard du désert" de 1998 et l'occupation militaire américaine. Après ses opérations militaires en Irak, Washington a réclamé la levée définitive des sanctions dès que possible. Mais la France a plutôt proposé de suspendre immédiatement les sanctions civiles". Pour Paris, la levée définitive des sanctions est certes l'objectif ultime de la diplomatie française, mais elle reste liée à la certification du désarmement de l'Irak⁵⁰⁴. La France tient, en effet, à ce que les Nations Unies continuent de gérer le dossier au moins à travers le programme "pétrole contre biens humanitaires". Or, la levée définitive des sanctions reviendrait à ôter à l'Organisation tout moyen de se faire entendre en Irak.

2-L'activité relative de Moscou et de Pékin :

Depuis l'effondrement du bloc socialiste, la politique étrangère de Moscou et de Pékin a connu quelques changements. Ainsi, si la position de Moscou a été évolutive et orientée vers la recherche du statut de puissance internationale influente, Pékin a, par contre, conservé sa politique de non interventionnisme orienté.

a-L'évolution du rôle joué par la Russie:

⁵⁰³ La déclaration du porte- parole du ministère des affaires étrangères à Paris le 28 mars 2000.

⁵⁰⁴ Corine Lesnes : « La France propose une suspension de l'embargo contre l'Irak » Le Monde du 23 avril 2003.

La dissolution de L'U.R.S.S. fut officialisée à la fin de 1991, avec la création de la Communauté des Etats indépendants par les présidents de la Biélorussie, de l'Ukraine et de la Russie⁵⁰⁵. Cette dernière hérita d'ailleurs du siège de l'U.R.S.S. aux Nations Unies. Depuis la fin des années 1980, le rayonnement international de l'Union Soviétique a commencé à décliner. Ce fut le déclenchement de la campagne de sanctions à l'encontre de Bagdad qui illustra cette perte d'influence due à des facteurs politiques et économiques.

Sur le plan politique, la crise du Golf de 1990 prouva que Moscou n'exerçait plus le même ascendant sur ses alliés et partenaires. Ainsi, Saddam Hussein avait préparé l'invasion du Koweït sans en tenir Moscou au courant. D'ailleurs, la diplomatie soviétique s'avéra incapable de convaincre Saddam Hussein de retirer son armée du Koweït. Les dirigeants du Kremlin n'avaient alors d'autres choix que de laisser agir Washington par le biais du Conseil de sécurité.

D'un autre côté Moscou n'avait pas d'intérêt à contrarier les occidentaux du moment qu'ils la soutenaient économiquement. L'économie soviétique a connu des difficultés majeures avec la fin des années 1980. Dans l'état où elle était, l'Union Soviétique n'avait aucun intérêt à voir l'économie occidentale qui l'aide à affronter ces difficultés, soumise aux soubresauts d'une puissance régionale imprévisible. Moscou ne pouvait alors qu'accorder une marge de manœuvre aux occidentaux membres permanents du Conseil.

D'ailleurs, la campagne de sanctions contre l'Irak ne fut pas la seule à pouvoir illustrer le déclin du statut de puissance internationale influente qu'avait Moscou. Ainsi, en septembre 1990, Les soviétiques ne s'opposèrent pas à l'édiction d'un embargo sur les armements contre l'un de leurs alliés privilégiés à savoir la République fédérative socialiste de Yougoslavie. Les nouveaux dirigeants du Kremlin n'usèrent pas non plus de leur veto lorsque le Conseil de sécurité adopta des sanctions économiques contre la République fédérative de Yougoslavie en mai 1992. Les russes n'ont pourtant pas tardé à quitter leur attitude modeste tentant d'orienter les campagnes onusiennes de sanctions économiques.

A partir de 1993, les russes ont œuvré pour se voir reconnaître un statut international digne des héritiers de la seconde puissance mondiale. Ils ont alors essayé, avec plus ou moins de succès, à participer à la gestion des campagnes de sanctions déclenchées par le Conseil de sécurité, notamment celles relatives à l'Irak et au conflit yougoslave.

⁵⁰⁵ Huit autres Républiques ont rejoint cette communauté le 21 décembre 1991.

Ainsi, Moscou a renoué des relations privilégiées avec Bagdad dès août 1993⁵⁰⁶. La diplomatie Russe s'était d'ailleurs engagée dans la recherche de la levée des sanctions contre l'Irak. Le ministre russe des affaires étrangères avait même évoqué la question de la levée du boycottage devant le Conseil de sécurité à un moment de crise entre l'Irak et les Nations Unies⁵⁰⁷. En réalité l'implication de la Russie dans le dossier irakien ne pouvait aboutir du moment que les Nations Unies avaient verrouillé la procédure lors de l'adoption de la résolution 687(1991). C'est comme si Washington présentait que l'état des relations internationales de 1991 n'allait pas perdurer.

Les efforts déployés par Moscou dans la campagne de sanctions contre l'Irak n'ont certes pas été couronnés de succès, mais ceux relatifs à la crise Yougoslave furent relativement plus probants. La Russie a pu, à travers son siège au sein du Conseil, obtenir des concessions au profit de Belgrade. Dès le mois d'avril 1993, les conditions d'adoption de la résolution 820(1993) révélèrent le revirement de la position des dirigeants du Kremlin. Cette résolution met en place des sanctions quasi-totales certes, mais Moscou parvint néanmoins à retarder son adoption d'une semaine et à obtenir qu'un délai soit accordé à la République fédérative de Yougoslavie avant que cette résolution n'entre en vigueur. La Russie s'était d'ailleurs abstenue de voter à cette résolution⁵⁰⁸.

Dans le cadre de la crise yougoslave, d'autres événements témoignèrent de l'influence progressive de la Russie sur la scène internationale. Moscou opposa par exemple son veto à un projet de résolution qui prévoyait des sanctions contre les Serbes de Bosnie-Herzégovine et de Croatie⁵⁰⁹ et parvint également à modifier la durée des périodes de suspension partielle des sanctions contre Belgrade. Cette période fut de cent jours, puis elle fut ramenée à soixante-quinze jours au début de 1995, mais elle passa à six mois en septembre 1995⁵¹⁰. Cependant, Moscou n'a pu soutenir Belgrade plus longtemps, surtout avec l'éclatement de la crise kossovare.

Ainsi, la Russie, ne pouvant ignorer la politique néfaste et déstabilisatrice de Belgrade pour l'ensemble de la région, a fait partie du groupe de contact qui a décidé les

⁵⁰⁶En août 1993, la Russie a conclu avec l'Irak des accords de coopération dans les domaines économique, commercial et technique; voir « Signature de trois accords économiques entre l'Irak et la Russie » (Bulletin) le Monde du 7 août 1993.

⁵⁰⁷ Voir la déclaration du ministre des affaires étrangères de la Russie devant le Conseil ; S/PV.3439 du 17 octobre 1994, p.4.

⁵⁰⁸ La résolution CS/ 820(1993) avril 1993.

⁵⁰⁹Afsane Bassir Pour : « Le conflit dans l'ex-Yougoslavie La Russie s'oppose à l'embargo contre les Serbes de Bosnie et de Croatie » Le Monde du 4 décembre 1994.

⁵¹⁰ La résolution CS/ 1015(1995) du 15 septembre 1995.

premières sanctions dès le 9 mars 1998⁵¹¹. Mais l'attitude de Moscou le long de cette crise illustre l'ambivalence de sa politique. Bien qu'ayant adhéré aux sanctions du groupe de contact, la Russie a refusé de se rallier à l'interdiction de visa et à la suspension des crédits gouvernementaux. La Russie a aussi refusé de se rallier aux occidentaux qui voulaient avoir l'autorisation du Conseil pour recourir à la force dans le cadre de l'OTAN. La Russie a appuyé l'adoption de la résolution 1160(1998)⁵¹² décidant un embargo sur les armes à destination de la République fédérative de Yougoslavie. Le conseil s'est d'ailleurs contenté de l'embargo sur les armes parce que Moscou n'était pas prête à accepter des mesures plus probantes. Elle ne s'est, par contre, pas associée aux mesures supplémentaires décidées par le groupe de contact réuni le 12 juin 1998 à Londres⁵¹³. La Russie a donc adopté une politique d'équilibriste le long de cette crise. Ne pouvant, au non de la solidarité orthodoxe et face à son opinion publique, accepter les menaces de coercition des occidentaux, elle était toutefois gênée par sa situation économique et sa dépendance vis à vis des crédits du Fond monétaire international.

Même si elle est, parfois, obligée de nuancer ses positions, sa qualité de membre permanent au sein du Conseil de sécurité permet à la Russie de protéger ses intérêts là où ils sont. Elle a pu ainsi mater la rébellion tchétchène par des opérations militaires de grande envergure. La guerre tchétchène se perpétue d'ailleurs depuis plus qu'une décennie dans l'indifférence du Responsable de la paix international. Le double privilège de Moscou – siège permanent et droit de veto - empêche ainsi le Conseil de sécurité d'intervenir dans sa zone d'influence. C'est d'ailleurs le cas des autres membres permanents comme la Chine.

b-Le non-interventionnisme orienté de Pékin :

La position adoptée par le gouvernement chinois à l'égard des campagnes de sanctions onusiennes est relativement constante, mais elle n'est pas dénuée de tout calcul. Ainsi, si son attitude générale est de ne pas entraver l'action du Conseil de sécurité, elle reste prête à l'orienter vers le sens le plus conforme à ses intérêts.

⁵¹¹ Ces sanctions non onusiennes consistaient en un embargo sur les armes et les matériels de répression.

⁵¹² Cette résolution fut adoptée le 31 mars 1998.

⁵¹³ Ces mesures consistaient en un gel des investissements en Serbie, le gel des avoirs des gouvernements serbe et Yougoslave et l'interdiction des vols assurés par les avions yougoslaves.

La Chine affirme à plusieurs reprises qu'elle régit ses relations internationales dans le cadre des principes de non-ingérence, du règlement pacifique des différends et du respect de la souveraineté des autres Etats⁵¹⁴. Elle n'est donc pas favorable à l'imposition de contraintes extérieures, que celles-ci soient militaires ou économiques, bien que les secondes restent beaucoup plus supportables pour les Chinois qui "continu(ent) de penser que la communauté internationale devrait maintenir et renforcer ses pressions politiques, diplomatiques et économiques sur l'Irak"⁵¹⁵ plutôt que d'autoriser le recours à la force.

Ainsi, la Chine s'est le plus souvent abstenue lors des votes sur les projets comportant des mesures de coercition, mais de rares exceptions restes repérables⁵¹⁶. La Chine a par contre toujours refusé de participer aux opérations militaires engagées dans le cadre des campagnes de coercition. Elle n'a participé à aucune surveillance du respect des sanctions, ni à aucun des recours à la force armée destinés à obtenir la réalisation des objectifs du Conseil. Elle ne veut en aucun cas qu'une intervention armée de la communauté internationale puisse constituer un précédent utilisable ailleurs.

Mais la Chine, comme les autres membres permanents du Conseil réagit et utilise son droit de veto dès qu'elle se sent menacée. Ainsi, à la fin du mois d'octobre 1993, Pékin a menacé de bloquer toute action supplémentaire du Conseil dans la campagne de sanction contre Haïti. Pékin faisait ainsi pression sur le président Aristide pour qu'il revienne sur une déclaration faite quelques jours auparavant devant l'Assemblée générale en faveur de la réadmission de Taiwan au sein de l'O.N.U.⁵¹⁷.

La Chine s'est aussi opposée et de façon systématique à ce que des sanctions soient adoptées à l'encontre de la Corée du Nord. En 1993, la Chine s'était abstenue lors du vote de la résolution 825(1993), mais avait notifié qu'elle "ne souhaitait pas que la question soit traitée par le Conseil de sécurité, et à plus forte raison que le Conseil de sécurité adopte une résolution à ce sujet"⁵¹⁸. Pour Pékin, l'implication de l'organe restreint ne contribuera pas au dénouement de la crise, mais lui donnerait une dimension plus compliquée. Un an après, la Corée du Nord refusa de soumettre certaines de ses installations nucléaires aux inspections de l'Agence internationale de l'énergie atomique et déclara qu'elle envisageait de revoir sa

⁵¹⁴ A titre d'exemple la déclaration du représentant chinois au Conseil de sécurité S/PV.3492 du 18 janvier 1995, p. 13-14.

⁵¹⁵ La déclaration du représentant chinois, dans le cadre de l'explication du vote sur la résolution CS/678(1990), S/PV.2963 du 29 novembre 1990, p.63- 65.

⁵¹⁶ C'est le cas notamment de la résolution 661(1990) du 6 août 1990.

⁵¹⁷ Afsane Bassir Pour : « HAÏTI, Le président Aristide appelle à un embargo total contre son pays » le Monde du 30 Octobre 1993.

⁵¹⁸ La déclaration du représentant chinois S/PV.3212 du 11 mai 1993, p.42.

participation au Traité de non-prolifération nucléaire⁵¹⁹. La Chine s'opposa alors à l'adoption de toute résolution sur l'affaire⁵²⁰. La question des installations nucléaires de la Corée du Nord a soulevé plusieurs crises entre les Etats Unis au non du Conseil et la République démocratique et populaire de Corée. La diplomatie chinoise s'est certainement impliquée pour engager des pourparlers entre les deux parties, mais, en maintenant sa position refusant l'intervention du Conseil de sécurité par l'adoption de sanctions.

La Chine exerce donc, à l'instar des autres membres permanents, son contrôle politique sur l'organe restreint des Nations Unies. Puisque la Cour internationale de justice a restreint les possibilités d'un contrôle juridique de l'exercice par le Conseil de son pouvoir de coercition économique, le seul contrôle désormais capable de limiter l'action du Conseil est politique. Cette réalité est d'ailleurs conforme à la logique de la charte. Les modalités de vote prévues par cette dernière et le concert entre les membres qu'elle exige toujours, permettent au Conseil de se contrôler lui-même⁵²¹. Toutefois, exercée par les membres permanents, et orientée plus vers la protection de leurs intérêts directes ou indirectes, cette pratique relève plus de l'instrumentalisation du Conseil plutôt que de son contrôle. Parfois, L'action du Conseil dépasse la logique de la proportionnalité. Par contre, ce "contrôle" empêche le Conseil d'agir dans plusieurs crises internationales lorsqu'elles impliquent la responsabilité directe ou indirecte d'un membre permanent⁵²² ; ou lorsqu'elles ne remettent pas en cause les intérêts de ces puissances au degré de devoir recourir à la contrainte économique. Cette situation a fini par nuire à l'Organisation des Nations Unies et a incité la communauté internationale à repenser le système onusien⁵²³. Le principal élément de la réforme de l'organisation et l'élargissement du Conseil de sécurité afin de le rendre plus démocratique et plus représentatif. « Le Conseil de sécurité deviendrait à la fois un organe plus nombreux, pour faire place aux réalités politiques nouvelles et bien manifester l'égalité de représentation géopolitique de toutes les régions du monde, et un organe plus transparent,

⁵¹⁹Pons Philippe : « La Corée du Nord tient le monde en haleine Pour tenter de survivre, le régime du vieux maréchal Kim Il-sung souffle le chaud et le froid à propos de son programme nucléaire militaire » le Monde du 26 mai 1994.

⁵²⁰Camus Lazaro Brigitte : Chronologie Avril dans le Monde ;Le Monde du 11 mai 1994.

⁵²¹ Sur. S. "la résolution 987(1991) dans l'affaire du Golf" A.F.D.I. 1991, p. 89.

⁵²² L'exemple de la Tchétchénie, du Tibet, de la guerre du moyen orient.

⁵²³ L'idée fut annoncée officiellement à travers « La déclaration du Millénaire » du Secrétaire général A/54/2000.

grâce à des améliorations de ses méthodes de travail, les deux évolutions étant considérées comme parallèles »⁵²⁴.

Les directives de cette réforme de l'Organisation et de son Conseil de sécurité ont été explicitées et détaillées à travers les rapports annuels du Secrétaire Général. Le dernier rapport intitulé « Dans une liberté plus grande » a présenté les dernières propositions à ce sujet et a formulé deux versions d'élargissement du Conseil sur lesquels les Etats devront se décider avant la fin de 2005⁵²⁵. D'ailleurs, la réforme de l'Organisation est aussi orientée vers la réadaptation des sanctions économiques afin d'éviter leurs effets déplorables sur les populations.

⁵²⁴ Rapport du Secrétaire général : « Suite à donner aux résultats du Sommet du Millénaire » 6 septembre 2001, §265, A/56/326.

⁵²⁵ Rapport du Secrétaire général mars 2005 A/59/2005, §167 -170 et Encadré 5.

Conclusion de la Partie I

La compétence du conseil de sécurité en matière de sanctions économiques est fondée sur la délégation par l'Etat de ses compétences en matière de sécurité internationale. Cependant, la légalité des sanctions économiques, en tant qu'instrument de politique extérieure des Etats, est controversée. Les sanctions économiques sont susceptibles de constituer une intervention prohibée ou un recours à la force. Toutefois, Le pouvoir de sanction du Conseil de sécurité est expressément prévu par l'article 41 de la charte des Nations Unies. Les rédacteurs de la charte ont doté l'organe restreint d'un pouvoir considérable quant à la réaction à apporter à une atteinte à la paix et à la sécurité internationales. Ainsi, le Conseil peut conférer à ses décisions de sanctions une intensité variable; elles peuvent être obligatoires ou volontaires, mais aussi totales ou partielles. En plus, de nombreuses fluctuations de la coercition peuvent être notées dans une même campagne; les instruments retenus pouvant être renforcés, allégés, suspendus, réimposés ou levés selon la volonté du Conseil. Même l'existence d'exceptions humanitaires ne dépend que de la seule volonté de l'organe restreint.

Le pouvoir de sanctions du Conseil est donc très discrétionnaire. Or, tout pouvoir discrétionnaire est guetté par l'abus de pouvoir. Dans le cas du Conseil, la Cour internationale de justice aurait pu réaliser l'équilibre nécessaire, mais elle a choisi la coopération fonctionnelle avec le Conseil plutôt que de le contrôler. Les membres permanents, par contre orientent ou limitent l'action de l'organe restreint en fonction de leurs intérêts politiques, économiques ou stratégiques. Le recours à la contrainte économique répond donc d'avantages à des éléments subjectifs et dépend plus du statut international de son auteur, à savoir les membres permanents à travers le Conseil, que de l'acte qui l'a suscité. Cette pratique des "deux poids deux mesures" inhérente à tout pouvoir discrétionnaire est d'autant plus regrettable qu'elle oscille entre la réaction exagérée dans certaines crises et l'indifférence totale dans d'autres.

De surcroît, l'efficacité des sanctions économiques est très relative. Dans la majorité des campagnes de sanction; il y a eu recours autorisé ou non à la force. La plupart des crises ayant suscité l'imposition des sanctions ont duré plusieurs années avant d'être résolues, mais leur dénouement n'est pas toujours la preuve de l'efficacité des sanctions économiques. Les

seuls résultats directs des sanctions économiques sont bien leurs conséquences néfastes sur le niveau des droits socio-économiques et culturelles des populations. Or, les droits de l'Homme constituent une unité dont les constituants sont très interdépendants. Les sanctions économiques mettent alors en échec les droits de l'Homme dans leur globalité y compris le droit au développement et à la paix. On est donc en droit de se demander si la légalité des sanctions économiques présentée dans la première partie pourra persister devant le défi que lui lance le principe universel du respect des droits de l'Homme. S'il est indispensable de réagir aux atteintes à la paix, quelles sont les conditions auxquelles la sanction - réaction doit répondre afin de préserver et d'épargner les droits de l'Homme.

Partie II:

La légalité des sanctions globales défiée par les droits de l'Homme.

L'organe restreint des Nations Unies investit largement son pouvoir en matière de sanctions économiques, surtout depuis 1990. Les circonstances politiques de l'après-guerre froide ont favorisé un recours plus fréquent à cet instrument de sécurité collective.

Bien qu'aucun contrôle juridique n'ait pu limiter l'action du Conseil de Sécurité en matière de sanctions économiques, de nombreuses critiques se sont fait entendre. Les critiques portent sur plusieurs éléments, notamment l'opposition des sanctions aux principes de libre échange et aux principes du commerce mondial, sur l'incapacité de cet instrument de produire des effets notables sur les politiques menaçant la paix...La critique majeure qui fait l'unanimité de la doctrine, des médias et de l'opinion publique internationale est celle qui dénonce les sanctions économiques au nom des droits de l'Homme.

Les sanctions économiques entraînent des effets déplorables sur les populations. La logique même des sanctions suppose que les privations et les difficultés que rencontre la population de l'Etat cible doivent l'inciter à faire pression sur ses dirigeants pour modifier le comportement qui menacerait la paix internationale.

Le plus étonnant c'est que le recours aux sanctions vise parfois à faire respecter les droits de l'Homme. Que la cause soit noble ne justifie pourtant pas l'inadéquation du moyen. "Que l'objectif des sanctions trouve ou non un fondement dans les textes relatifs aux droits de l'Homme, le moyen utilisé peut être remis en cause au nom de ces mêmes droits"⁵²⁶.

Les sanctions économiques sont en effet un instrument peu précis⁵²⁷ dont le bilan est très contradictoire. D'une part, les effets "secondaires" qui affectent les populations sont très alarmants. Leurs conséquences néfastes nous incitent à examiner les campagnes onusiennes de sanction à la lumière des règles minimales que toute sanction doit observer. La légalité supposée des sanctions économiques risque alors d'être remise en cause. Cette légalité est d'autant plus douteuse que les résultats escomptés et les objectifs des campagnes de sanction ne sont que rarement atteints. Les sanctions économiques n'arrivent pas toujours à éviter le recours à la force. Ainsi, le prix payé par les populations reste sans contrepartie. Les sanctions nuisent énormément aux populations et violent constamment les droits de

⁵²⁶Chevalier. Béatrice : "Quel est l'impact des sanctions économiques " Problèmes économiques, n° 2743 du 9 janvier 2002, p.26.

⁵²⁷Ghali.Boutros. B "Supplément à l'Agenda pour la paix".

l'Homme sans pour autant instaurer la paix. L'inefficacité prouvée des sanctions démontre qu'elles sont plus l'expression des politiques de pouvoir des grandes puissances, qu'un instrument onusien de maintien de la paix.

La campagne onusienne de sanction contre l'Irak nous servira de référence dans cette seconde partie en raison de sa globalité, sa longévité exceptionnelle et l'ampleur des dégâts qu'elle a causés.

La présentation des effets des sanctions économiques nous permettra, à travers le premier chapitre, de les confronter aux droits l'Homme. L'ampleur de ces effets et la faiblesse des résultats atteints nous serviront de bases pour l'évaluation juridique et politique des sanctions dans le second chapitre.

Chapitre premier:

Les effets des sanctions économiques sur les droits de l'Homme.

Les sanctions économiques collectives que le Conseil de sécurité décide en se fondant sur le chapitre VII visent à maintenir la paix et la sécurité internationale, mais conduisent toujours à des situations intolérables sur le plan humanitaire. La campagne coercitive menée par le Conseil contre l'Irak à partir de la résolution 661(1990) a donné lieu à une véritable tragédie humaine (Section I).

Toutefois, le Conseil est convaincu que la recherche de la paix ne justifie pas la violation des droits de l'Homme et prévoit dans toutes ces campagnes des exceptions humanitaires. Mais ces exceptions sont souvent incapables de remédier aux conséquences néfastes des sanctions. Dans le cas irakien, l'organe restreint a tenté de résoudre la contradiction entre sanctions économiques et droits de l'Homme en adoptant la résolution 986 qui n'est qu'une réponse partielle à un problème énorme (Section II).

Section I :

Les conséquences humanitaires des sanctions :

Les sanctions économiques engendrent deux ensembles de conséquences qui tracent les limites de leur légalité au non des droits de l'Homme. Les effets directs des sanctions nuisent aux droits économiques et sociaux des populations (§1). Mais, sur le long terme, les sanctions hypothèquent le droit de la nation au développement (§2).

I- L'hypothèque des droits sociaux économiques :

La superficie de l'Irak est de 434000km², dont 91,2 % se trouvent au centre sud et seulement 8,8 % dans les trois gouvernorats autonomes du nord. Cependant, 28 % des terres irakiennes seulement sont cultivables. Mais, les espaces effectivement cultivés sont très insuffisants: 5,75 millions d'hectares dont 2,75 millions se situent au Nord et le reste au Centre sud. Au Centre sud, la majeure partie des terres irriguées a des problèmes de salinité⁵²⁸. Il n'est donc pas étonnant de constater que la production alimentaire est très limitée.

La disponibilité alimentaire en Irak dépend beaucoup de l'importation des produits alimentaires et indirectement des revenus pétroliers. En effet, l'économie irakienne a été dominée par le secteur pétrolier depuis le début des années 1950.

A la veille des sanctions et grâce aux fonds tirés de l'exploitation des ressources pétrolières, l'Irak était considéré comme un pays en voie de modernisation rapide. Les irakiens qui vivaient essentiellement dans les villes à un taux d'urbanisation de 71%, avaient atteint un niveau d'alphabétisation satisfaisant (95%) et disposaient d'un réseau médical très développé dans lequel 90% de la population avaient accès aux soins primaires⁵²⁹. Toutefois, le déclin économique amorcé depuis l'imposition des sanctions, n'a pas tardé à rendre l'état

⁵²⁸ FAO: Evaluation of the Food and Nutrition Situation: Iraq (Rome: FAO, 1997, p.11).

⁵²⁹ GRINDEL. Anne : "L'embargo au cœur de la question irakienne", in Relations internationales et stratégiques, n° 24, 1996, p.182.

alimentaire des irakiens des plus inquiétants (A) et leur situation sanitaire des plus alarmantes (B).

A : Un état alimentaire inquiétant :

En vertu de la résolution 661, toutes les importations vers l'Irak et les exportations en provenance de ce pays ont été interdites à l'exception de l'importation des fournitures destinées exclusivement à des fins médicales. L'importation des denrées alimentaires était soumise à l'autorisation du comité des sanctions lorsque les circonstances la rendaient nécessaire. Depuis l'adoption de la résolution 687, l'importation de ces denrées n'est plus soumise à l'appréciation du comité, mais dépend désormais de la disponibilité des ressources nécessaires pour son financement.

La poursuite de l'embargo pétrolier a engendré la dégradation des conditions de vie de la population irakienne surtout de ses catégories les plus vulnérables. Plusieurs éléments illustrent la dégradation des disponibilités alimentaires en Irak à cause de l'embargo (1). La situation nutritionnelle de la population sanctionnée a des répercussions directes sur le niveau de vie des irakiens et certains de leurs droits sociaux et économiques (2).

1- Les aspects de la dégradation de l'état alimentaire:

La situation nutritionnelle d'un Etat est en profonde corrélation avec sa richesse représentée par le PNB. Lorsque le produit national brut augmente, il y a davantage de disponibilités d'énergie alimentaire, la mortalité infantile baisse et l'espérance de vie s'améliore. L'Irak se plaçait avant 1990 parmi les nations du groupe 3 avec un PNB annuel de 3000 dollars par personne. Après neuf ans de sanctions, le PNB de l'Irak a chuté et les estimations le placent en dessous de 500 dollars⁵³⁰. Trois volets illustrent la dégradation de la situation alimentaire en Irak: l'effondrement des importations de denrées alimentaires, la chute de la production nationale agricole ou industrielle et la faiblesse de l'aide humanitaire internationale.

⁵³⁰ Peter L.Pellett "Sanctions, alimentation, nutrition et santé en Irak", in "L'Irak assiégé, ed: Parangon 2003, p.186.

Avant 1990, 70 % des besoins alimentaires des irakiens provenaient de l'importation annuelle des diverses denrées pour un montant de 2 milliards de dollars⁵³¹. L'embargo pétrolier a privé l'Irak de sa principale source de devise qui lui permettait de financer ses achats. L'effondrement des importations de nourriture exposait donc la population irakienne à la famine. Cette dernière ne fut d'ailleurs évitée - jusqu'à 1996 - que grâce au système gouvernemental de rationnement qui s'appliquait à l'ensemble de la population en dehors des zones sous contrôle kurde⁵³².

Le rationnement devait en principe procurer à chaque famille le minimum nécessaire à une alimentation normale. En 1995, par manque de devise étrangères, le citoyen irakien ne recevait en moyenne que le tiers des calories quotidiennes nécessaires, par comparaison avec les années 1987-1989. Depuis septembre 1994, ce taux était tombé de 53 % à 34 % en raison du déclin de la disponibilité des céréales et à l'augmentation du coût imposé au gouvernement⁵³³. Le système de rationnement restait donc extrêmement insuffisant, et s'il a pu éviter la famine, il n'a pourtant pas pu empêcher la malnutrition⁵³⁴. Afin de satisfaire le reste des besoins alimentaires, la population doit recourir au marché noir. Ce dernier regorge de produits alimentaires de tout genre, mais les prix y connaissent une ascension sans exemple. Ainsi, après cinq ans d'embargo, "le prix de la farine était 11000 fois supérieur au prix de juillet 1990 et 33 fois supérieur à 1993"⁵³⁵. Parallèlement à cette hausse des prix, la déstabilisation du système économique à cause de l'embargo pétrolier a entraîné l'effondrement des revenus des familles. Cette situation lamine donc régulièrement le pouvoir d'achat des irakiens.

Le gouvernement irakien a certes tenté d'encourager l'agriculture qui était traditionnellement négligée⁵³⁶, mais celle-ci reste incapable de combler les besoins alimentaires des irakiens. La production agricole qui ne couvrait initialement que 30 % des besoins de l'Irak en 1989 a baissé de 27 % et ce pour plusieurs raisons. Plusieurs contraintes pèsent en effet sur le secteur agricole parmi lesquelles on peut citer le manque des machines, des pièces de rechanges, des graines de bonne qualité, des engrais et des pesticides. A toutes

⁵³¹ Grindel. Anne : "L'embargo au cœur de la question iraquienne", op.cit. p.182.

⁵³² La ration d'une famille de six personnes revenait à 150 dinars dans le circuit gouvernemental, dans chaque quartier, les habitants recensés selon un système informatique peuvent s'approvisionner dans un magasin agréé au prix subventionnée contre des tickets.

⁵³³ Peter L. Pellett: "Sanctions, alimentation, nutrition et santé en Irak", in: "L'Irak assiégé", op.cit., p.189-190.

⁵³⁴ FAO: "Evaluation de la situation alimentaire et nutritionnelle en Irak" 1995.

⁵³⁵ Grindel. Anne : "L'embargo au cœur de la question iraquienne", op.cit, p. 183.

⁵³⁶ Luizard. J.P: "La question irakienne", ed. Fayard 2002, p. 119et s.

ces restrictions s'ajoutent la destruction des systèmes d'irrigation et la désorganisation des activités agricoles imputables à la guerre.

D'ailleurs, le secteur de la production animale a également reculé en raison notamment du manque d'équipement, de produits vétérinaires essentiels et de l'extension des infections entre le bétail. Le laboratoire qui fabriquait, par exemple, le vaccin contre la fièvre aphteuse a été partiellement détruit dans le cadre du programme de contrôle des armes biologiques de l'UNESCO. De plus le traitement de la maladie même avec le vaccin importé, est très limité par manque de moyens de réfrigération et de transports adéquats⁵³⁷.

Le secteur de l'industrie alimentaire s'est aussi considérablement replié en raison de l'embargo relatif à l'acier inoxydable et à plusieurs produits chimiques utilisés dans cette industrie. Depuis l'imposition des sanctions, il était plus avantageux d'importer les produits alimentaires, même par les voies illégales - c'est à dire à des prix exorbitants - que de les produire localement⁵³⁸. En plus, la guerre de 1991 avait détruit une très grande partie de l'infrastructure irakienne, les usines, les unités de traitement de l'eau et les centrales électriques. Ainsi, les coupures fréquentes d'électricité détruisent les stocks de nourriture des entrepôts frigorifiques, alors que le pays est réputé pour sa chaleur en été⁵³⁹.

Le dernier volet qui rend compte de l'état alimentaire en Irak est celui de l'aide humanitaire internationale, qui n'est pas à la hauteur des besoins de la population irakienne. En attendant le retour à un réseau normal de commercialisation et de distribution des denrées alimentaires, l'aide alimentaire internationale demeure la pierre angulaire du Programme des Nations Unies en Irak.

Le Programme des Nations unies poursuit un double objectif. Il fournit à la population une aide humanitaire financée au moyen de contributions volontaires que les donateurs versent directement aux organismes des Nations Unies et aux ONG concernées. En plus, le Programme assure une présence humanitaire avec l'ouverture de centres humanitaires qui permettent la distribution de l'aide et encouragent le retour des personnes déplacées suite à la guerre. Cependant, cette aide alimentaire internationale a considérablement diminué depuis 1992, lorsque le gouvernement irakien a exigé au nom de sa souveraineté le retrait de tout le personnel des Nations Unies stationné en dehors de Bagdad. Leur sécurité n'étant plus garantie, la plupart des ONG ont préféré mettre fin à leurs activités en Irak, ou se sont repliées dans les zones sous contrôle Kurde.

⁵³⁷ Peter L. Pellet : "Sanctions, alimentation, nutrition et santé en Irak", op.cit; p.184.

⁵³⁸ Peter L. Pellet, op.cit; p. 184.

⁵³⁹ Gresh. Alain : "Lente agonie en Irak", *Manière de voir* (publication du Monde diplomatique), n° 49, janvier-février 2000, p.63.

Le "programme humanitaire inter-agence" des Nations Unies qui regroupe notamment des agences de l'U.N.I.C.E.F. et de la F.A.O. est resté presque seul à opérer dans le Centre sud du pays. Néanmoins, même l'aide fournie par ce cadre a récemment subi des réductions chaotiques liées à la baisse des fonds disponibles⁵⁴⁰. Le programme d'aide humanitaire mis en place par l'Union Européenne s'était concentré depuis 1992 sur le Kurdistan⁵⁴¹. La jonction de tous ces éléments a entraîné une détérioration de l'état alimentaire des irakiens traduite par leur situation nutritionnelle.

2- Les répercussions sur le niveau de vie des irakiens :

La situation alimentaire et ses répercussions sur le niveau nutritionnel et sanitaire ont été longuement étudiées par les institutions spécialisées des Nations Unies (a)⁵⁴². Leurs conclusions reflètent la situation des droits des irakiens (b).

a- Les missions d'évaluation :

Ainsi, le rapport d'une mission conjointe entre la FAO et le PAM publié le 16 juillet 1993 à Rome avait indiqué que la situation alimentaire en Irak était en rapide détérioration, et que le pays était dans un état de pré-famine. L'UNICEF avait également publié en 1994 une étude d'experts américains de l'université de Harvard qui avaient estimé qu'en 1995, 170 000 enfants étaient menacés de mourir de malnutrition⁵⁴³.

Trois missions de nutritionnistes ont été effectuées en l'Irak en 1993, 1995 et 1997 sous les auspices de la FAO. Ces missions visaient à évaluer les disponibilités alimentaires et d'enquêter sur le statut nutritionnel de la population sous l'embargo. Les rapports de ces missions ont constaté un déclin des disponibilités alimentaires, un important accroissement de la malnutrition et une grave détérioration de la santé publique⁵⁴⁴. Le rapport de la FAO de 1997 a révélé que les enfants entre 12 et 36 mois – période de sevrage – étaient davantage exposés à la malnutrition à cause de l'incapacité des familles de leur assurer le lait à des

⁵⁴⁰ Pour la période d'avril 1995 à mars 1996, les appels inter-institutions étaient de 138.8 millions de dollars, mais la somme effectivement reçue n'a atteint que 37.7 millions de dollars.

⁵⁴¹ Peter Pellet, op.cit ; p.194.

⁵⁴² Nombre de ces rapports sont disponible sur le site du Monde Diplomatique.

⁵⁴³ Rapport de UNICEF 1994.

⁵⁴⁴ FAO 1997, FAO : The Nutritional Status Assessment Mission to Iraq, Technical Cooperation Programme TCP/Irak/2356e(Rome FAO 1993); et FAO: Evaluation of the Food and Nutrition Situation Iraq, TCP/Irak /4552(Rome FAO 1995).

quantités suffisantes. La ration alimentaire est essentiellement basée sur les céréales et manque de minéraux et de vitamines⁵⁴⁵, en particulier les vitamines A et C.

La prévalence de la malnutrition grave des enfants en Irak est évaluée de 3 à 13% pour l'amaigrissement, de 14 à 30% pour la sous-alimentation et de 12 à 32% pour l'arrêt de croissance⁵⁴⁶. Les cas d'insuffisance pondérale à la naissance ont augmenté de 4% en 1990 pour se situer en 1997 à 25% des naissances déclarées essentiellement à cause de la malnutrition maternelle⁵⁴⁷. D'importants niveaux de malnutrition furent relevés dans la population irakienne notamment chez les adultes de moins de 25 ans qui avaient eu dans leur période de croissance une insuffisance alimentaire⁵⁴⁸.

b- Les droits bafoués par l'insuffisance alimentaire :

Au regard de toutes ces données, il est établi que l'embargo imposé à l'Irak entraîne la violation de plusieurs dispositions des droits de l'Homme, droit des peuples et du droit humanitaire.

Les sanctions économiques violent la majorité des articles du préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. Si la Déclaration n'a qu'une portée déclaratoire, les pactes qui la prolongent engagent directement les Etats qui les ont ratifiés. Les droits bafoués sont essentiellement les droits sociaux économiques tel le droit à l'alimentation, le droit à un niveau de vie décent et le droit de ne pas être privé de ses moyens de subsistance

Ainsi, l'article 11 du Pacte des droits sociaux et économiques reconnaît le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant incluant l'alimentation, l'habillement, le logement et le droit d'être à l'abri de la faim. Mais, les sanctions contre l'Irak ont instauré la malnutrition jusqu'à la pré famine puisqu'elles ont entraîné la dégradation des disponibilités alimentaires des irakiens. Ils ont aussi instauré la pauvreté en raison de la dépréciation de la monnaie irakienne sur le marché noire et de l'augmentation du taux d'inflation. En novembre 2000, le Secrétaire général de l'ONU affirmait que « L'absence d'une activité

⁵⁴⁵Rapport FAO 1997, p11

⁵⁴⁶ Peter L. Pellet : « Sanctions, alimentation, nutrition et santé en Irak » in : « L'Irak assiégé » p.191. La malnutrition est déterminée par le poids par rapport à l'âge alors que l'arrêt de la croissance est déterminé par la taille par rapport à l'âge.

⁵⁴⁷ Rapport de la Fédération internationale des ligues des Droit de l'Homme, décembre 2001, p.11.

⁵⁴⁸ Peter L. Pellet : « Sanctions, alimentation, nutrition et santé en Irak », op.cit., p. 192.

économique normale fait que la misère gagne du terrain » en Irak⁵⁴⁹. Sous sanctions, le niveau de vie des irakiens s'est considérablement dégradé et ne peut être qualifié de décent.

En plus, l'article premier commun aux pactes internationaux des droits de l'Homme qui annonce le droit des peuples à disposer d'eux même, annonce dans son deuxième alinéa que:

"Pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources nationales...En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance".

Or, l'embargo commercial imposé à l'Irak a, non seulement, privé l'Irak de ses propres moyens de subsistance puisqu'il a tari ses disponibilités alimentaires, mais il a aussi violé le principe de la liberté de disposer de ses ressources naturelles. Ce dernier n'est que le corollaire de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles qui est une composante du droit des peuples à disposer d'eux même.

La première proclamation du principe de la libre disposition de ses ressources naturelles remonte au 21 décembre 1952 dans la résolution 626(VII). Cette dernière était le résultat d'un compromis laborieux entre les occidentaux et les pays en voie de développement menés par les Etats latino américains⁵⁵⁰. Ce principe fut réitéré à maintes reprises⁵⁵¹ par l'AG dans le cadre du droit des peuples à disposer d'eux même. En plus, le droit de disposer librement de ses ressources naturelles était au centre des revendications d'un Nouvel Ordre Economique International, avant d'être consacré dans les pactes internationaux des droits de l'Homme. Bien que les différentes résolutions parlent « du droit souverain de chaque Etat de disposer de ses richesses et de ses ressources naturelles », il n'en demeure pas moins que ce droit est une partie intégrante des droits de l'Homme⁵⁵². D'ailleurs, ce principe qui remet en cause la logique même des sanctions se retrouve dans d'autres dispositions relatives au droit humanitaire.

⁵⁴⁹ Rapport présenté par le Secrétaire général en application du § 5 de la résolution 1502(2000), S/2000/1132. New York 29 novembre 2000, p. 8.

⁵⁵⁰ BENNOUNA Mohammed : « Le droit international relatif aux matières premières », in : Recueil des Cours de l'Académie de la Haie, Volume 177, 1982/IV, pp 128-131.

⁵⁵¹ Voir par exemple la déclaration du 14 décembre 1962 (1903XVII) dite « Souveraineté permanente sur les ressources naturelles » ; la résolution du 12 décembre 1974 (3281XXIX) intitulée : « la charte des droits et devoirs économiques des Etats ».

⁵⁵² SAHLI Fatiha : « La souveraineté permanente sur les richesses et ressources naturelles : principe d'une autre époque ? », in : « Le devenir du droit international », Actes du colloque organisé par le Centre de recherche sur la coopération internationale pour le développement de la Faculté de Droit de Marrakech et l'Institut Walther-Schücking pour le droit international de la faculté de Droit de L'Université Christian Albrecht de Kiel Marrakech, mars 2004, REMALD ; série : Thèmes actuels, n° 48, pp.215-217.

L'article 50 du Règlement de La Haie de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre⁵⁵³ énonce que :

"Aucune peine collective, pécuniaire ou autre, ne pourra être édictée contre les populations à raison de faits individuels dont elles ne pourraient être considérées comme solidairement responsables".

Etant donnée la nature du régime irakien, la population irakienne ne peut nullement être considérée comme responsable de la politique de ses dirigeants. Pourtant, c'est cette population qui subit les effets des sanctions économiques qui prennent la forme d'un châtement collectif. Les sanctions violent d'autres principes du droit Humanitaire. C'est le cas notamment de l'article 54.1 du premier protocole additionnel aux Conventions de Genève de 1977. Cet article intitulé: "Protection des biens indispensables à la survie de la population " stipule dans ses deux premiers alinéas:

"1. Il est interdit d'utiliser contre les civils la famine comme méthode de guerre.

2. Il est interdit d'attaquer, de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage des biens indispensables à la survie de la population civile, tels que des denrées alimentaires et les zones agricoles qui les produisent, les récoltes, le bétail, les installations et réserves d'eau potable et les ouvrages d'irrigation, en vue d'en priver, à raison de leur valeur de subsistance, la population civile ou la Partie adverse, quel que soit le motif dont on s'inspire, que ce soit pour affamer des personnes civiles, provoquer leur déplacement ou pour toute autre raison."

Ainsi, les sanctions économiques affectent la vie quotidienne de la population irakienne, mais leurs effets sur la situation sanitaire compliquent et dégradent encore plus le niveau et la qualité de cette vie.

B. La situation sanitaire alarmante :

Outre la crise généralisée et aiguë dans l'approvisionnement alimentaire, d'autres aspects des sanctions économiques sont intervenus entraînant une chute des services sanitaires en Irak (1). La situation se répercute certainement sur la jouissance de certains droits sociaux économiques des Irakiens (2).

⁵⁵³La Convention IV concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et Annexe : Règlement de La Haie

a- Les éléments du problème :

En 1988, l'Irak possédait un réseau médical très développé et ouvert à tous. Le développement et l'ouverture des services sanitaires avaient permis à l'Irak de réaliser des repères de santé publique proches de ceux des Etats développés. Cependant, la guerre de 1990-1991 a détruit une grande partie de l'infrastructure irakienne, dont notamment les centrales électriques et les centres d'épuration de l'eau (a). L'embargo commercial général pour sa part, empêche la réhabilitation des hôpitaux irakiens et la remise à niveau du personnel soignant (b).

a- La contamination des eaux :

Partie I : Pendant les six semaines qu'a duré la guerre de libération du Koweït, les forces alliées ont systématiquement détruit l'infrastructure vitale de l'Irak. Plus particulièrement, la destruction des centrales électriques a paralysé les systèmes de pompage et de traitement des eaux usées. Bien que les autorités irakiennes aient tenté de réparer ces infrastructures essentielles, une grande partie d'entre elles demeurent inutilisables⁵⁵⁴. Les sanctions empêchent l'Irak d'importer les pièces de rechange nécessaires à la remise en état des usines de traitement de l'eau potable. Les usines de chlore ayant été détruites, l'Irak manque de produits d'épuration permettant de détruire les germes infectieux.

Selon une étude menée par l'UNICEF en 1995, 50% de la population rurale n'a pas accès à l'eau potable. Les usines de traitement de l'eau continuent de fonctionner à très faible rendement. Ainsi, le deuxième rapport de la commission d'évaluation concernant la situation humanitaire en Irak⁵⁵⁵ avance que 41% seulement de la population a régulièrement accès à de l'eau propre. L'insuffisance et la contamination des eaux⁵⁵⁶ ont engendré la propagation de maladies et d'épidémies. D'ailleurs, le deuxième alinéa de l'article 54 du premier protocole additionnel aux conventions de Genève interdit " d'attaquer, de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage des biens indispensables à la survie de la population civile, tels que ...les installations et réserves d'eau potable et les ouvrages d'irrigation...".

⁵⁵⁴ Leïla EZZarki : « La résolution 986 : pétrole contre nourriture » ; CEDIN-PARIS, Perspectives internationales, 1998, p.57.

⁵⁵⁵ La commission est créée en application de la note du président du Conseil de Sécurité en date du 30 janvier 1999 : S/1999/100 ; le rapport : S/1999/356.

⁵⁵⁶ Ammeur Zemali : « La protection de l'eau en période de conflit armé », in La RICR n° 815, pp 601-615.

La contamination des eaux menace encore plus les enfants de moins de cinq ans. En effet pour cette tranche d'âge, la diarrhée constitue une atteinte grave puisque d'une part elle est le résultat direct de la contamination de l'eau ; mais aussi parce que son traitement repose essentiellement sur une consommation accrue de l'eau. D'ailleurs, le c) §2 de l'article 24 de la Convention internationale des droits de l'enfant stipule:

"c) Lutter contre la maladie et la malnutrition, y compris dans le cadre des soins de santé primaires, grâce notamment à l'utilisation de techniques aisément disponibles et à la fourniture d'aliments nutritifs et d'eau potable, compte tenu des dangers et des risques de pollution du milieu naturel ".

Le CICR avait déployé d'énormes efforts pour la remise à niveau des stations d'approvisionnement en eau potable et d'évacuation des eaux usées afin de maintenir les services de base pour la population. Toutefois, les sanctions entravent ces efforts. D'ailleurs, après la guerre de 2003, et comme la IV^{ème} Convention de Genève prévoit que les puissances occupantes sont responsables des services publics, le CICR n'intervient que dans les cas où les problèmes deviennent si graves qu'ils menacent la santé publique.

b- Le délabrement des Hôpitaux :

Pendant la guerre de 1990-1991, 28 hôpitaux civils et 52 dispensaires locaux furent touchés. Suivant le Comité international de la croix rouge, les 130 hôpitaux de l'Irak sont, après dix ans d'embargo, dans un état déplorable. Ils ne sont plus entretenus et manquent en matériel de première nécessité⁵⁵⁷.

Déjà en 1997, faute de fournitures médicales 30% des lits d'hôpitaux étaient inutilisés ; 75% de l'ensemble des équipements hospitaliers ne fonctionnaient pas et 25% des 1305 des centres de santé que comptait l'Irak étaient fermés⁵⁵⁸. Ainsi, plusieurs appareils de dialyse, par exemple, étaient hors services alors que les hôpitaux étaient dans l'incapacité d'obtenir des pièces de rechange ou d'acheter de nouveaux appareils. Avec les restrictions de fournitures et d'équipement chirurgicale, le taux des opérations pratiquées s'est considérablement réduit. D'ailleurs, les conditions où ces opérations sont pratiquées ne répondent nullement au minimum des conditions de sécurité, ni aux normes dictées par les instances internationales. Les systèmes de climatisation sont détruits, les produits de

⁵⁵⁷ Rapport de la FIDH 2001, p.11.

⁵⁵⁸ Document établi par M. Marc BOSSUYT : « Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'Homme », Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'Homme : E/CN.4/Sub.2/2000/33 de 21 juin 2000, p. 16.

nettoyage élémentaire et les désinfectants ne sont plus disponibles et les produits anesthésiques et antibiotiques sont insuffisants... Dans ces conditions, les médecins se trouvent obligés d'opérer des choix et décider "quel patient doit vivre et quel autre mourir"⁵⁵⁹, adaptant ainsi les principes de l'éthique médicales à la situation de crise.

Outre cette dégradation dans la qualité des soins et des services prodigués à la population irakienne, le personnel soignant se trouve assiégé dans ses compétences et ne peut plus suivre les nouveautés scientifiques et le progrès médical international. Les normes thérapeutiques se sont fortement dégradées en raison du manque de littérature médicale et de formation⁵⁶⁰. D'ailleurs, un grand nombre de médecins irakiens a préféré quitter l'Irak. Cet état des choses ne peut qu'affecter le droit des irakiens à la vie et à la santé.

2- La dégradation de la santé publique en Irak :

La contamination de l'eau et le délabrement de l'infrastructure hospitalière conjugués aux conséquences de la crise généralisée dans l'approvisionnement alimentaire ont débouché sur un état sanitaire extrêmement préoccupant. Les effets des sanctions économiques sur la santé publique sont de deux types. Elles se traduisent par une augmentation considérable des taux de mortalité, donc une violation massive du droit à la vie (a) et par l'expansion de plusieurs types de maladies qui constitue un déclin du droit à la santé (b).

a- Le droit des irakiens à la vie :

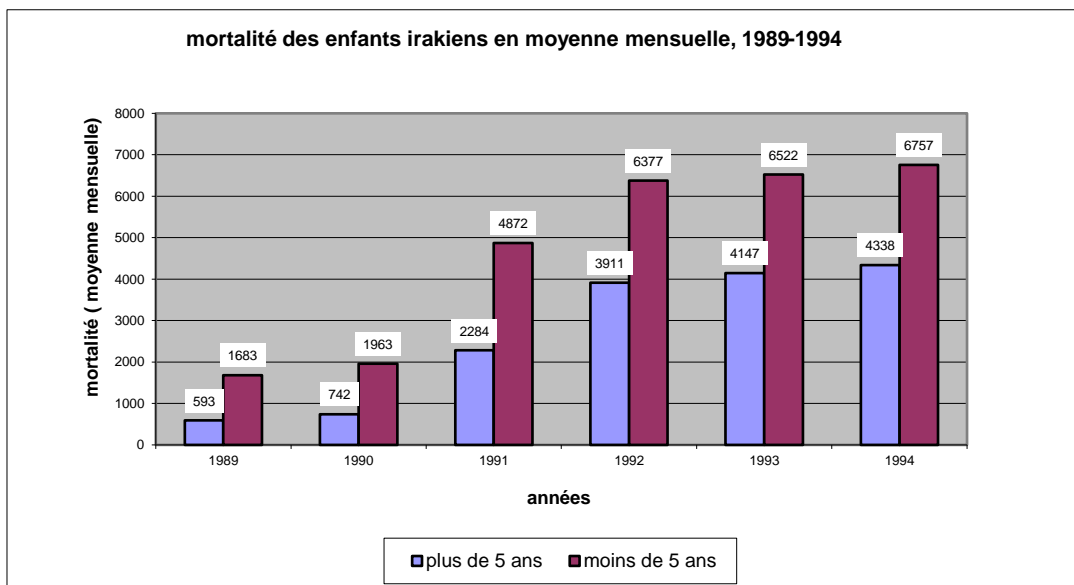
Le droit à la vie, prévu par l'article 3 de la déclaration universelle des droits de l'Homme et par l'article 6 du pacte international des droits civils et politiques n'est pas non plus épargné par l'embargo général imposé à l'Irak.

En fait, la dégradation des disponibilités alimentaires et des services de santé a entraîné des décès parmi la population irakienne. La question du nombre exacte de décès directement imputables aux sanctions a suscité plusieurs controverses, mais les estimations situent ce nombre entre 500 000 et 1 500 000, la majorité étant des enfants. Plusieurs organismes indépendants affirment qu'en Irak des centaines de milliers d'enfants sont décédés à la suite des sanctions économiques.

⁵⁵⁹ George Capaccio : « Des sanctions pour tuer un pays et son peuple » in : « L'Irak assiégé » op.cit, p.172.

⁵⁶⁰ Rapport de la FIDH 2001, p.11.

Selon une étude de l'UNICEF de 1999, la mortalité des enfants de moins de cinq ans est passée de 56 décès pour mille naissances vivantes en 1984 – 1989 à 131 décès pour mille naissances vivantes en 1994 – 1999⁵⁶¹. " Contrairement à la situation qui prévalait avant les événements de 1990-1991, les taux de mortalité infantile en Iraq, à ce jour sont parmi les plus élevés au monde"⁵⁶². L'UNICEF et le ministère Irakien de la santé ont affirmé que la prolongation des sanctions a causé la mort de plus de 5000 enfants de moins de cinq ans, en moyenne chaque mois⁵⁶³.



Source : Ministère de la Santé, Département des statistiques, Irak, 1994.

La situation des taux de mortalité maternelle n'est pas plus satisfaisante. D'après le FNUAP, le taux de mortalité maternelle est passé de 50 décès pour cent mille en 1989 à 117 décès pour cent mille en 1997. Toutes ces données nous permettent d'affirmer, et sans réserves, que le premier paragraphe de l'article 6 du protocole relatif aux droits civils et politiques a été violé. Ce dernier rappel que :

" Le droit à la vie est inhérent à la personne humaine. Ce droit doit être protégé par la loi. Nul ne peut être arbitrairement privé de la vie".

Or, les sanctions économiques empêchent la protection de ce droit et en privent arbitrairement un grand nombre d'irakiens. Les conséquences de ces sanctions sont d'une

⁵⁶¹ Communiqué de presse de l'UNICEF : CF/DOC/PR/1999/29 p.2

⁵⁶² Rapport de la deuxième commission d'évaluation concernant la situation humanitaire en Irak : S/1999/356 Annexe II (30 mars 1999).

⁵⁶³ UNICEF et Ministère de la Santé de l'Irak : Mortality Survey 1999, Préliminary Report, (Bagdad : 1999).

gravité telle qu'on arrive même à les comparer au génocide. Denis Haliday⁵⁶⁴ considère que le terme est seul capable de qualifier une situation où l'on voit des milliers de morts chaque mois à cause d'une politique active de sanctions dont les initiateurs sont parfaitement conscients des conséquences de leurs politique⁵⁶⁵. La Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948 le définit ainsi :

"le génocide s'entend de l'un quelconque des actes ci-après, commis dans l'intention de détruire en tout ou en partie un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel (...) soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle (...)".

Les sanctions économiques sont ainsi *des armes de destruction massive*⁵⁶⁶ ; et ceux qui y ont échappé sont désormais privés de leur droit à la santé.

b- Le droit des irakiens à la santé :

Le droit à la santé est consacré dans de nombreux instruments internationaux. La Déclaration universelle des droits de l'homme prévoit, au paragraphe 1 de son article 25 : "Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé (...) notamment pour (...) les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires". Toutefois, à cause de la prolongation des sanctions, le droit à la santé qui est conformément au §1 de l'article 12 du pacte international relatif aux droits économiques et sociaux "le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mental qu'elle soit capable d'atteindre" n'est plus garanti. Ce droit n'est certes pas quantifiable, mais plusieurs éléments permettent de déceler le degré de jouissance du droit à la santé.

Ainsi, à cause de l'embargo économique généralisé, les services de santé se sont dégradés, les hôpitaux de l'Irak se sont convertis en salles d'attente puisqu'ils manquent de fournitures et de médicaments nécessaires pour traiter les maladies qui ravagent l'Irak. Plusieurs maladies se sont répandues à cause soit de la malnutrition, de la contamination des eaux, de l'usage de l'uranium appauvri et surtout à cause du manque des médicaments les plus élémentaires.

⁵⁶⁴ Coordinateur de l'assistance humanitaire des Nations Unis en Irak entre septembre 1997 et septembre 1998, a démissionné de son poste en signe de protestation contre les sanctions.

⁵⁶⁵ « L'Irak : l'impact des sanctions et de la politique américaine » une interview de Denis J. Haliday, réalisé par David Barsamian, in : « L'Irak assiégé » op.cit. p. 83-84.

⁵⁶⁶ Noam Chomsky, Edward Saïd et Howard Zinn : « Les sanctions sont des armes de destruction massive », in : « L'Irak assiégé », op.cit, pp 217-220.

Des maladies en rapport avec la malnutrition se sont répandues parmi les enfants d'Irak comme le Kwashiorkor, le marasme et l'insuffisance pondérale aiguë. L'insuffisance alimentaire s'est aussi traduite par la multiplication des cas de déficience en vitamines et en minéraux, l'anémie étant la forme la plus fréquente et la déficience en vitamine A la plus grave.

Tableau : Nombre moyen mensuel des cas de malnutrition chez les enfants de moins de cinq ans en Irak, 1990-1994⁵⁶⁷.

Année	Kwashiorkor		Marasme		Autres cas de malnutrition	
	Nombre	Cas /10 ⁵	Nombre	Cas / 10 ⁵	Nombre	Cas /10 ⁵
1990	41	2	4333	14	8063	269
1991	1066	34	8015	258	78 990	2542
1992	1145	36	9289	269	93 610	2511
1993	1261	38	11 612	349	102 971	2989
1994	1748	51	16 025	465	131 349	3613

Source : Organisation Mondiale de la Santé, 1996.

Les maladies parasitaires, virales et infectieuses se sont aussi multipliées. D'ailleurs, l'augmentation de la mortalité constatée dans les hôpitaux publics pour les enfants de moins de cinq ans est due principalement à la diarrhée, à la pneumonie et à la malnutrition. Elle est estimée de 40 000 décès par an comparé à 1989⁵⁶⁸. D'autres maladies hydriques ont été massivement notifiées en Irak comme le paludisme, la gastro-entérite, le choléra, le typhus et la typhoïde. Le rapport de l'OMS publié en 1996 avançait que le nombre de cas de choléra qui était nul en 1989 est passé à 1344 en 1994, alors que le taux d'incidence de la typhoïde a augmenté de 11,6 pour 100 000 à 142,1 pour 100 000 durant la même période⁵⁶⁹.

⁵⁶⁷Organisation Mondiale de la Santé: « La situation sanitaire de la population irakienne depuis la crise du Golfe », mars 1996, p.6.

⁵⁶⁸ UNICEF: Situation Analysis of children and women in Iraq (Bagdad: 1997), 2^e partie, p. 42.

⁵⁶⁹ L'O. M.S : « La situation sanitaire de la population irakienne depuis la crise du Golf », mars 1996 ; pp.9-10.

En réalité, avec l'embargo qui a engendré l'insuffisance des médicaments, même les maladies qui étaient traitables sont devenues mortelles. Pour les tranches d'âge avancées, l'augmentation d'environ 50 000 décès par an par rapport à 1989 est associée aux maladies chroniques mais traitables comme les maladies du cœur, l'hypertension, le diabète ou les maladies du foie et des reins⁵⁷⁰. Dans les services d'oncologie, plusieurs types de cancer chez les enfants ont été notifiés et sont essentiellement attribués à l'utilisation des tubes d'uranium appauvri par les forces coalisées dans la guerre du Golfe. Le taux de rémission pour la leucémie - qui est la plus répandue et la plus grave - et d'autres formes de cancer est de 6 ou 7% alors qu'il était d'environ 70% avant 1990⁵⁷¹.

D'ailleurs, le paragraphe 2 de l'article 12 contient une énumération, à titre d'illustration, d'un certain nombre de "mesures que les États parties ... prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit"

Le droit à la santé impose trois catégories d'obligations aux États parties : les obligations de le *respecter*, de le *protéger* et de le *mettre en œuvre*. Cette dernière implique les obligations d'en faciliter l'exercice, de l'assurer et de le promouvoir. L'obligation de *respecter* le droit à la santé exige l'abstention d'en entraver directement ou indirectement l'exercice alors que l'obligation de le *protéger* requiert des États qu'ils prennent des mesures pour empêcher les atteintes aux garanties énoncées à l'article 12. Enfin, l'obligation de *mettre en œuvre* le droit à la santé suppose que l'État adopte des mesures appropriées d'ordre législatif, administratif, budgétaire, judiciaire, incitatif ou autre pour en assurer la pleine réalisation⁵⁷².

Le droit à la santé, consacré notamment au paragraphe e) iv) de l'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965, au paragraphe 1 f) de l'article 11 et à l'article 12 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979 et à l'article 24 de la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989 n'est donc plus garanti. Mais, outre les droits à l'alimentation, à la santé, à la vie et à un niveau de vie décent, les sanctions économiques ont aussi hypothéqué le droit des irakiens au développement.

⁵⁷⁰ UNICEF: Situation Analysis of children and women in Iraq (Bagdad: 1997), p.42.

⁵⁷¹ George CAPPACCIO : « Des sanctions pour tuer un pays et son peuple », in « L'Irak assiégé » op.cit., p.171.

⁵⁷² « Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint » : 11/08/2000. E/C.12/2000/4. (General Comments).

II- L'hypothèque du droit au développement :

Le droit au développement trouve son fondement dans le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et dans leur souveraineté sur leurs ressources et richesses naturelles. Il a été progressivement consacré par le droit international à travers l'adoption par l'ONU de la déclaration et le du programme d'action sur le Nouvel Ordre Economique International de 1974. En 1977, la Commission des droits de l'homme adopte la résolution (XXXIII) qui souligne la dimension internationale de ce droit collectif. Le processus est couronné par l'adoption par l'Assemblée Générale de la déclaration sur le droit au développement (RES/41/128) et de la résolution (RES/41/133) intitulée "Droit au développement" du 4 décembre 1986⁵⁷³.

Le §1 de la résolution 41/128 réaffirme que le droit au développement est un droit inaliénable de l'homme et que l'égalité des chances en matière de développement est une prérogative aussi bien des nations que des individus qui les composent. Or, les sanctions économiques ont aussi affecté le droit de l'Irak et des irakiens au développement. Ce dernier est entendu dans sa version sociale (A) et politico-économique (B).

A- Les aspects sociaux du développement :

Plus que dix longues années d'embargo ont entraîné l'effondrement du système éducatif irakien (1). En plus, les sanctions économiques ont entraîné la paralysie dans plusieurs, si non, dans tous les secteurs de l'économie. Cette paralysie s'est traduite sur le plan social par une croissance du taux de chômage (2).

1-L'effondrement du système éducatif :

L'Irak avait réussi à se hisser au premier rang des pays arabes pour l'éducation⁵⁷⁴. Mais, les sanctions ont eu un double effet sur le système éducatif irakien. Elles ont entraîné la détérioration des établissements (a) et la chute du niveau de l'enseignement (b).

⁵⁷³ Sur les rapports entre le droit au développement et le droit à la libre disposition des ressources naturelles, voir : SAHLI Fatiha : « La souveraineté permanente sur les richesses et ressources naturelles », op.cit., pp 214-215.

⁵⁷⁴ Luizard Jean Paul : « La question irakienne » Fayard 2002, p.168.

a- La détérioration des établissements :

Le régime irakien était, certes, critiquable au niveau des droits civils et politiques. Toutefois, ce régime avait largement investi au niveau social. Il a construit les écoles, formé les professeurs et a fourni gratuitement des livres aux élèves. 95% de la population irakienne savait lire. Les bacheliers irakiens étaient acceptés dans les universités internationales.

Les sanctions ont battu en brèche tout ce qui a été réalisé. Les bombardements n'ont pas épargné les écoles élémentaires et secondaires. Même lorsqu'ils ne sont pas complètement détruits, ces établissements ne sont plus en état d'accueillir des élèves. Les possibilités de reconstruire ou de construire de nouveaux établissements sont très limitées à cause de l'indisponibilité des fonds. Selon Hans Von Sponek⁵⁷⁵, seulement 1% des revenus du pétrole vendu dans le cadre de la résolution 986 est consacré à l'éducation⁵⁷⁶.

Les salles de classe manquent de tout. La plupart des fenêtres sont brisées, les chaises sont inexistantes ou insuffisantes. Dans la plupart des classes, les élèves de classe se partagent un seul manuel en lambeaux et manquent de la majorité des fournitures scolaires. En raison des contraintes imposées sur la construction de nouveaux établissements, les classes sont surchargées, les écoles manquent des plus rudimentaires moyens de chauffage et d'aération. Les installations sanitaires sont soit inexistantes soit très élémentaires et, la majorité des écoles ne disposent pas d'eau potable ; les conditions hygiéniques s'en trouvent détériorées. En plus, les écoles ne disposent pas d'installations médicales. Elles n'ont ni infirmerie, ni les produits pharmaceutiques essentiels tel que l'aspirine, les antiseptiques ou les sparadraps. Les écoles primaires n'ont surtout pas pu maintenir le programme d'alimentation qui était assuré avant 1990⁵⁷⁷.

De surcroît, un grand nombre d'écoliers ont quitté l'école pour travailler et aider leurs familles. Au cours des dix premières années d'embargo, le pourcentage des enfants qui ont abandonné l'école est évalué à 30%⁵⁷⁸. Avec ce pourcentage, la nation est condamnée à la mort. Le droit à l'éducation et à la scolarisation prévu par l'article 26 de la Déclaration universelle stipule dans son premier paragraphe:

"Toute personne a droit à l'éducation. L'éducation doit être gratuite, au moins en ce qui concerne l'enseignement élémentaire est obligatoire. L'enseignement technique et

⁵⁷⁵ Coordinateur du programme onusien d'alimentation qui a succédé à Denis Haliday.

⁵⁷⁶ George Capaccio : « Des sanctions pour tuer un pays et son peuple » in : « L'Irak assiégé 0 » p. 176.

⁵⁷⁷ Idem ; pp. 174 –176.

⁵⁷⁸ Rapport de la FIDH 2002, p.12.

professionnel doit être généralisé ; l'accès aux études supérieures doit être ouvert en pleine égalité à tous en fonction de leur mérite".

L'article 13 du pacte relatif aux droits sociaux économiques et culturels reprend cette déclaration et l'explique à travers les alinéas du §2 :

"a) L'enseignement primaire doit être obligatoire et accessible gratuitement à tous;

b) L'enseignement secondaire, sous ses différentes formes, y compris l'enseignement secondaire technique et professionnel, doit être généralisé et rendu accessible à tous par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité"

D'ailleurs, l'article 28 de la convention relative aux droits des enfants, reprend le contenu de l'article 13 du pacte des droits sociaux économiques, mais y a inclus le dernier alinéa qui stipule :

"e) Ils prennent des mesures pour encourager la régularité de la fréquentation scolaire et la réduction des taux d'abandon scolaire".

Le droit à l'éducation et à la scolarisation ne peut donc être garanti avec toutes les restrictions qu'imposent les sanctions. D'ailleurs, outre ces restrictions qui ont limité le taux de scolarisation, les sanctions économiques ont atteint le système d'enseignement dans sa qualité.

b- La dégradation du niveau de l'enseignement :

L'embargo a certainement privé les enfants d'Irak de leur droit d'avoir un siège à l'école, mais il a surtout privé toute une génération de son droit d'acquérir la connaissance.

Les sanctions économiques ont empêché l'Irak de renouveler les manuels d'école⁵⁷⁹. Elles ont aussi empêché l'Irak d'importer des livres ou d'obtenir du papier pour en éditer. Depuis l'imposition de l'embargo, l'Irak, qui comptait beaucoup sur l'interaction avec les cultures internationales était réduit à l'ostracisme intellectuel. Pendant les années 1990, alors qu'évoluait la notion de globalisation, de mondialisation et d'ouverture des sociétés, avec le développement des technologies de communication, l'Irak était complètement coupé du reste du monde, et s'isolait de plus en plus. Les irakiens sont rarement invités aux conférences et aux séminaires internationaux, et lorsqu'ils le sont, ils

⁵⁷⁹ LUIZARD Jean Paul : « La question irakienne », op.cit., p.167.

découvrent que le prix du visa et du voyage relève du rêve⁵⁸⁰. L'Irak est toujours privé de l'accès à l'Internet et donc de l'accès à toute la connaissance qui se produit à travers le monde⁵⁸¹.

Sous la pression des sanctions, une grande partie de l'élite, des médecins et des enseignants ainsi que des jeunes diplômés ont quitté l'Irak, avec des conséquences désastreuses à long terme pour la reconstruction du pays⁵⁸². Cet état des choses se traduit par une dégradation des compétences personnelles et professionnelles de la jeunesse irakienne. " Les nouvelles générations, sans être analphabètes, seront sous qualifiées "⁵⁸³.

Mais la sous qualification de plus d'une génération d'irakiens n'est que l'un des aspects du sous-développement social. L'augmentation du taux de chômage et la désintégration de la société en sont d'autres.

2- Le chômage et la désintégration de la société :

Les sanctions économiques ont instauré une situation d'exception, mais c'est une exception qui a duré plus que douze ans. L'effet destructeur de ces douze années a privé beaucoup d'irakiens de leur droit au travail (a), et a surtout atteint toute la structure de la société irakienne (b).

a- Le déclin du droit au travail :

L'article 23 de la déclaration universelle des droits de l'homme annonce le droit de chacun au travail. Cependant, dans une situation de pénurie généralisée où l'économie ne fonctionne qu'à moins de la moitié de ses capacités, le taux du chômage ne peut que s'élever. Ainsi, le boycottage du pétrole et des produits pétroliers irakiens, l'embargo général conjugués aux conséquences de la guerre ont eu des effets énormes sur le marché de l'emploi.

Vu le poids du marché extérieur pour le secteur pétrolier, l'interdiction d'exporter le pétrole et les produits pétroliers a entraîné une chute des revenus qui ne pouvaient être

⁵⁸⁰ GRESH Alain : « Lente agonie en Irak », Manière de voir n°49 de janvier – février 2000, p. 62 voir aussi Barbara NIMRI Aziz : « Des cibles Pas des victimes », op.cit. p.156.

⁵⁸¹ Barbara NIMRI Aziz : « Des cibles pas des victimes », in : « L'Irak assiégé », p.156 –157.

⁵⁸² Rapport de la FIDH 2002, p. 12. Voir aussi : GRINDEL Anne : « L'embargo au cœur de la question iraquienne », in : Relations internationales et stratégiques, n° 24 hiver 1996, p. 184. GRESH.A « Lente agonie en Irak », in : Manière de voir n° 49 de janvier - février 2000, p. 62.

⁵⁸³ LUIZARD Jean Paul : « La question irakienne », op.cit., p.168.

atténuée que par la réduction des dépenses, notamment les salaires. En plus, une grande partie des installations pétrolières ont été détruites lors des bombardements, réduisant encore plus l'activité dans le secteur. Un grand nombre d'employés ont donc perdu leur travail. Même les productions qui ne visent pas l'exportation ont dû réduire leurs activités et par là même, leurs dépenses pour plusieurs raisons. Les usines ne peuvent plus importer ni les pièces de rechange pour remplacer les vieilles machines, ni les matières premières nécessaires, et lorsqu'elles arrivent à produire, le marché intérieur n'est plus capable d'absorber leurs marchandises.

Mais la réduction de l'activité d'un secteur de production entraîne aussi une augmentation du taux de chômage dans les secteurs intermédiaires à savoir les produits semi-finis qui entrent dans la chaîne de production et les services liés au secteur. A cause de toutes ces raisons, le chômage frappe une proportion catastrophique de la population⁵⁸⁴.

L'Etat, pour sa part, n'est plus capable de garantir des fonctions pour les nouveaux diplômés. Tout le marché de l'emploi s'est donc trouvé affecté par les sanctions économiques même si les données chiffrées ne sont pas disponibles parce que l'intérêt a été plus porté sur l'alimentation et la santé des irakiens. Ainsi, le droit de "toute personne (...) au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage" prévu au premier paragraphe de l'article 23 de la déclaration universelle n'est plus garanti. En plus, l'augmentation du taux de chômage a entraîné une autre conséquence à savoir la chute de la couverture et de la sécurité sociale ce qui réduit la capacité de l'irakien à subvenir aux besoins de sa famille. Les sanctions économiques ont ainsi empêché l'application du §2 de l'article 2 » de la déclaration universelle ; ce dernier stipule:

"Quiconque travaille a droit à une rémunération équitable et satisfaisante lui assurant ainsi qu'à sa famille une existence conforme à la dignité humaine et complétée, s'il y a lieu, par tous autres moyens de protection sociale"

Les conséquences des sanctions économiques sont donc générales et affectent la vie du peuple irakien dans toutes ses dimensions. D'ailleurs, le deuxième paragraphe de l'article 6 du pacte international relatif aux droits sociaux économiques établit le rapport entre le droit au travail et le développement. Or, l'embargo a limité la capacité de l'Irak de prendre "les mesures que chacun des Etats parties au présent Pacte prendra en vue d'assurer le plein exercice de ce droit (et qui) doivent inclure l'orientation et la formation techniques et

⁵⁸⁴ Halliday Denis : « Guerre non déclarée contre l'Irak », Manière de voir n° 54, novembre – décembre 2000, p. 68.

professionnelles, l'élaboration de programmes, de politiques et de techniques propres à assurer un développement économique, social et culturel constant et un plein emploi productif dans des conditions qui sauvegardent aux individus la jouissance des libertés politiques et économiques fondamentales."

D'ailleurs, outre ces conséquences qu'on peut qualifier de matérielles, les sanctions économiques ont eu des effets d'autre nature sur la structure sociale en Irak.

b- La désintégration de la société

Sous la pression des sanctions, c'est tout le tissu social qui se délabre. L'embargo a instauré la pauvreté au milieu de l'immense majorité de la population irakienne. « Des marchés de brocante ont surgi dans plusieurs quartiers de la capitale où les bourgeois paupérisés viennent vendre des objets personnels : on y trouve, étalés pêle-mêle sur les trottoirs, des bijoux de famille et des ustensiles de cuisine, des tapis de valeurs... »⁵⁸⁵.

La pauvreté a détruit la classe moyenne qui véhicule le développement économique et politique de toute société. Cette classe était numériquement, la plus importante en Irak jusqu'en 1990. Depuis l'imposition des sanctions, ceux qui ne sont pas au chômage ne reçoivent qu'un salaire dérisoire par rapport aux prix qui grimpent. Plusieurs fonctionnaires se trouvent dans l'obligation de chercher un autre emploi afin d'améliorer leurs revenus, mais ils n'y arrivent pas toujours⁵⁸⁶.

La chute vertigineuse du niveau de vie a eu pour conséquences la montée de la criminalité, la mendicité, le clientélisme, la corruption⁵⁸⁷ et d'autres pratiques immorales qui étaient étranges pour la seine irakienne. Elle a aussi entraîné l'éclatement de la famille, noyau traditionnel de la société. Les enfants qui ont quitté l'école sillonnent les rues où travaillent dans de petits métiers mais dans des conditions d'exploitation. Ne pouvant subvenir aux besoins de leurs familles, plusieurs pères ont quitté leurs foyers et abandonné leurs enfants. La situation des femmes est la plus critique. Elles doivent assumer leurs responsabilités à l'égard de leurs enfants et tout faire pour subvenir à leurs besoins. En plus,

⁵⁸⁵ Rouleau Eric : « Le peuple Irakien, première victime de l'ordre américain », Le Monde Diplomatique, novembre 1994, p .11.

⁵⁸⁶ Luizard Jean Paul : « La question Irakienne », Fayard, p.168.

⁵⁸⁷ De Bentré Anne Laure : « Les conséquences économiques et sociales des embargo », in Relations internationales et stratégique n° 24, 1996, pp.106-107.

elles subissent aussi les impulsions masochistes et violentes d'une société encore imprégnée par des valeurs bédouines⁵⁸⁸.

Parallèlement à la dégradation des relations humaines au sein de la famille comme base de la société, les pratiques motivées par les intérêts mutuels ont gagné toute la société avec le triomphe du tribalisme "Khaldounien" ou « assabiyya » de tout genre : familiale, ethnique ou religieuse.

Pour J.P.LUIZARD la désintégration et l'éclatement de la société est " l'une des menaces les plus graves qui pèsent sur l'avenir de l'Irak, car il sera difficile de recoller les morceaux d'une société en miettes "⁵⁸⁹. La solidarité et l'intégration des composantes d'une société sont certes la pierre angulaire de son développement. Or, du moment que les sanctions économiques ont atteint la structure de la société, l'avenir politique et économique de l'Irak s'en trouve certainement trahi.

B- Le développement politico-économique de l'Irak :

Installées dans le long terme, les sanctions économiques contre l'Irak ne sont plus cette « condition *ad hoc* créatrice de pressions efficaces sur le gouvernement ciblé »⁵⁹⁰. Elles se sont converties en véritable handicap paralysant l'effort de développement économique (1), sans pour autant fragiliser la cible initiale, à savoir le régime irakien (2).

1- L'impact sur le développement économique :

Les sanctions économiques ont placé l'économie irakienne dans une situation de crise, mais c'est une crise qui a fini par s'institutionnaliser essentiellement à cause de sa longévité exceptionnelle. Les fonds nécessaires pour reconstruire le pays et réactiver l'économie sont hypothéqués sur le long terme (a). En plus, dans une situation où seul le court terme prime, les politiques économiques et les plans de développement ont laissé la place aux économies parallèles de spéculation et de contrebande (b).

⁵⁸⁸ Luizard Jean Paul : Op.cit p. 168.

⁵⁸⁹Idem, Op.cit. p. 166.

⁵⁹⁰ De Bentré Anne Laure : « Les conséquences économiques et sociales des embargos », in Relations internationales et stratégiques, n°24, hiver 1996 p.106.

a- Hypothèque des revenus sur le long terme :

Particulièrement dépendante du commerce extérieur, l'économie irakienne est spécialement vulnérable à l'embargo. Les revenus pétroliers sont capitaux pour le fonctionnement de tous les autres secteurs : achat des machines, des produits nécessaires à l'industrie et à l'agriculture et l'importation de la majeure partie des vivres et des produits manufacturés. Depuis l'imposition des sanctions, ces revenus ont certainement chuté, mais ont surtout été hypothéqués pour de longues années à venir. Cependant, l'économie irakienne a besoin de 214,4 milliards de dollars pour rembourser ses dettes, financer ses importations, les projets de développement et les services, réparer les dommages de guerre et reconstituer les stocks⁵⁹¹.

Dans l'immédiat, le boycottage du pétrole irakien a entraîné la réduction du niveau de l'emploi dans le secteur. Vu l'importance de ce secteur, cette réduction d'activité a affecté le volume de l'activité économique entière à cause de la baisse des besoins de ce secteur en biens intermédiaires et du changement dans le niveau et la redistribution de ses revenus. Installée dans le long terme, cette seule sanction a freiné le taux de croissance de toute l'économie irakienne. Elle a non seulement privé le pays des devises nécessaires à alimenter le marché, mais l'a surtout empêché de dégager des ressources pour sa reconstruction. L'Irak a perdu le ¼ de son PNB au bout de six ans d'embargo⁵⁹². Même lorsque l'Irak fut autorisé à vendre son pétrole dans le cadre du programme « Pétrole contre nourriture », les revenus pétroliers sont restés limités pour plusieurs raisons. Les installations pétrolières ne sont plus capables d'atteindre des niveaux élevés de production et les prix sont fixés pour le pétrole irakien dans les commissions des Nations Unies. En plus, ces revenus pétroliers subissent de nombreuses amputations à la source au titre de dédommagement divers⁵⁹³. La plus importante de ces amputations est celle effectuée au profit de la Commission d'indemnisation des Nations Unies pour l'Irak. Cette commission a reçu des demandes d'indemnisation pour une valeur de 320 milliards de dollars. Pour le tiers de cette somme, l'Irak « aura achevé ses remboursements en 2050 ou 2060 »⁵⁹⁴. Les revenus pétroliers sont ainsi hypothéqués pour le très long terme.

⁵⁹¹ Luizard Jean Paul. : « la question irakienne » Fayard 2002, p.149.

⁵⁹² De Bentré Anne Laure : « Les conséquences économiques et sociales des embargos », op.cit, p.105.

⁵⁹³ Luizard Jean Paul : « La question irakienne », op.cit, p. 150.

⁵⁹⁴ Gresh Alain « Comment les Etats Unis étrangent l'Irak » in : Manière de voir n°53 septembre – octobre 2000, p.70.

Conjugués aux effets du boycottage pétrolier, le gel des avoirs irakiens et la fuite du capital productif ont fini par anéantir les conditions de développement de l'Irak. Les sanctions économiques ont en effet étranglé l'épargne nationale tout en rompant le flux des investissements⁵⁹⁵.

L'économie irakienne souffre désormais de plusieurs déséquilibres résultant essentiellement de la prospérité des économies parallèles.

b- Spéculation et contrebande :

Les sanctions économiques contre l'Irak ont mis le pays dans une situation de pénurie au niveau des disponibilités sur les marchés des matières de première nécessité, mais surtout au niveau des ressources. L'Irak est en effet " écartelé entre des ressources qui vont s'amointrissant et des besoins qui, au mieux, stagnent "⁵⁹⁶. Cette pénurie générale a débouché, avec la paupérisation de la société, sur des pratiques économiques illégales qui consacrent et entretiennent le déséquilibre de l'économie irakienne.

La conséquence logique de la pénurie est la hausse des prix. Mais avec la déréglementation du commerce extérieur qui est entre les mains d'une minorité et la spéculation, les prix ont plutôt explosé mettant le pays dans une situation d'hyper-inflation. L'inflation serait passée de 45% en moyenne avant les sanctions à 1000% pour les denrées alimentaires entre 1990 et 1991⁵⁹⁷. *Le dînâr swisri* imprimé en Suisse avant les sanctions valait cent fois *le dînâr* émis après les sanctions et imprimé en Irak⁵⁹⁸.

En plus, la pénurie suscite aussi la contrebande qui est d'autant plus aisée lorsque les Etats limitrophes subissent aussi les effets de l'embargo. Le commerce illégal s'organise en plusieurs filières, avec un rôle primordial pour le Kurdistan. Ainsi des sociétés turques entretiennent des relations étroites avec l'Irak et acheminent leurs marchandises à travers le Kurdistan vers le centre de l'Irak. Des petits commerçants de Jordanie alimentent aussi le marché irakien essentiellement en produits de base. D'un autre côté, de grandes quantités d'essence sont exportées vers la Turquie ou la Jordanie. D'ailleurs, compétitif, le pétrole irakien est vendu sans être raffiné même dans des pays producteurs. Il est sujet d'une contrebande active vers la Turquie, l'Iran et les pays du Golf⁵⁹⁹.

⁵⁹⁵ De Bentré Anne Laure : « Les conséquences économiques et sociales des embargo », p.105.

⁵⁹⁶ Idem, p .106.

⁵⁹⁷ De Bentré Anne Laure : « les conséquences économiques et sociales des embargos », p.106.

⁵⁹⁸ Luizard Jean PAul : « La question irakienne », p.167.

⁵⁹⁹ Idem, p.154.

L'activité de la contrebande ne pouvait que se poursuivre en raison de la longévité exceptionnelle des sanctions. Cependant, elle prive l'économie nationale de sommes énormes qui circulent sans être investies dans l'effort de développement. Ce qui faisait la prospérité de l'Irak, c'est la large redistribution de la rente pétrolière. Toutefois, le commerce illégal et l'économie grise ne profitent qu'à l'élite qui les entretient. Au moment où la majorité de la population s'appauvrit, une minorité qui est la plupart du temps en relation avec le régime, s'enrichit. D'ailleurs, même au niveau politique, le régime irakien ne ressent pas l'effet des sanctions.

2- L'impact sur la situation politique :

Vu l'ampleur de leurs effets sur la situation humanitaire en Irak, il s'avère que " les sanctions économiques sont des armes de destruction massive "⁶⁰⁰; mais elles ne sont certainement pas des armes intelligentes. En effet, les sanctions ont complètement raté leur cible. En Irak, les conséquences humanitaires des sanctions sont telles qu'on peut se demander quelle est leur vraie cible⁶⁰¹. Pour Anne Laure De Bentré "il est évident que la société est visée"⁶⁰² du moment qu'elle seule subit les effets des sanctions alors que ces effets sur le régime sont très limités (a) devant une opposition de plus en plus éparpillée (b).

a- L'effet des sanctions sur le régime :

Les répercussions économiques et humanitaires devraient inciter la population à contester la légitimité du régime ou à le destituer. Mais elles ont plutôt provoqué l'effet contraire et le pouvoir s'est trouvé renforcé.

L'utilisation politique des conséquences de l'embargo et la propagande qu'en a fait le régime ont exacerbé le sentiment national du peuple et l'ont incité à se rallier avec les autorités face à cette « *agression* » extérieure. Mais, la soumission de la population à son gouvernement ne s'explique pas seulement par cette manipulation sentimentale ou fanatique.

⁶⁰⁰ Chomsky Noam, Edward. S., Howard.Zinn et d'autres : « Les sanctions sont des armes de destruction massive » Déclaration parue dans le New York Times du 28 mars 1999 et publiée in : « L'Irak assiégé », p.218.

⁶⁰¹ Barbara Nimri Aziz : « Des cibles. Pas des victimes », op.cit, p.151 et s.

⁶⁰² De Bentré Anne Laure : « Les conséquences « économiques et sociales des embargos », Op.cit, p.106.

Les répercussions économiques des sanctions ont aussi augmenté la dépendance économique du peuple vis à vis du régime conforté dans son rôle de distributeur exclusif des richesses⁶⁰³.

Frappée de plein fouet par les effets désastreux des sanctions, la population reste essentiellement préoccupée par sa survie. La mise en place du système de rationnement en 1990 a permis au gouvernement de contrôler encore plus la population désormais dépendante du régime. Loin d'aider à un changement politique en Irak, l'embargo a permis au pouvoir de renforcer légitimement son contrôle sur le peuple⁶⁰⁴. Ainsi, la mainmise des leaders locaux et provinciaux sur la distribution du rationnement sert de cadre à contrôler la population⁶⁰⁵. L'accord « Pétrole contre nourriture » a renforcé encore plus ce contrôle. Des milliers d'agent gouvernementaux assuraient la distribution et la répartition alimentaire constituant ainsi un quadrillage de la population à travers tout le pays. En réalité, les sanctions et le rationnement ont réduit la société civile à un état de dépendance, sans motivations à l'initiative.

Parallèlement à ce contrôle, les actions répressives du régime se sont multipliées. Outre la réaction violente à la rébellion chiite au sud en mars 1991, et qui a suscité l'adoption de la résolution 688(1991) ; les pratiques répressives du pouvoir ont continué sous plusieurs versions. Il en est ainsi de l'intolérance religieuse, des persécutions des personnalités religieuses, des attaques armées des villages notamment au Kurdistan en 1996 et constamment dans la partie Kurde exclue de la zone protégée, des arrestations et détentions arbitraires, des traitements inhumains et torture...⁶⁰⁶.

Des exécutions extrajudiciaires étaient pratiquées contre les militaires déserteurs et contre des petits commerçants soupçonnés d'entretenir la pénurie et de déstabiliser les marchés. Ces actions répressives visaient à disculper le régime des conséquences de l'embargo tout en générant un sentiment de crainte parmi la population qui sera encore moins motivée à se révolter. D'ailleurs, l'opposition qui aurait pu investir le mécontentement de la population pour accélérer un changement politique en Irak était si faible que le régime a pu survivre pendant les douze ans de sanctions.

⁶⁰³ Luizard Jean Paul : « La question irakienne », Fayard 2002, p.159.

⁶⁰⁴ Gendreau Monique Chemillier : « L'embargo contre l'Irak : prétexte au châtement d'un peuple », in « Droit international et démocratie mondiale : les raisons d'un échec », les éditions Textuel 2002 paris, p. 257 –263.

⁶⁰⁵ Raimond.J.B : « Irak : faut-il lever l'embargo ? » les documents d'information, n° 2519, 3/96, Assemblée Nationale, Paris 1996, p.9.

⁶⁰⁶ Voir le rapport spécial sur la situation des droits de l'Homme en Irak : E/CN.4/2001/42 du 16 janvier 2001, particulièrement, pp.6-13.

b- L'éparpillement de l'opposition :

La désintégration de la société n'a pas épargné l'opposition irakienne. La longévité exceptionnelle de l'embargo a, peu à peu, réduit toute expression politique dans le pays. Le jeu des alliances et contre alliances a fini par aboutir à un véritable éclatement de la scène politique sur des bases autres que la conviction ou l'idéologie politiques. " Partout, les positions idéologiques et politiques se sont effacées au profit des intérêts familiaux et tribaux "⁶⁰⁷.

Les mouvements politiques se trouvent traversé par des alliances ethniques ou religieuses encouragées par les puissances limitrophes. Ainsi, les mafias liées aux deux grands partis kurdes⁶⁰⁸ se sont confrontées jusqu'en 1999. Les Partis Turkmènes sunnites soutenus par la Turquie sont en opposition avec les Partis Turkmènes chiites appuyés par l'Iran. Le Mouvement Islamique du Kurdistan est aussi périodiquement en guerre contre les forces de L'Union Patriotique du Kurdistan. Même l'opposition irakienne en exil n'a pas échappée à cet éparpillement. Plusieurs partis ont vu le jour, mais n'ont pas pu dépasser leurs divisions internes⁶⁰⁹. Cet éparpillement de l'opposition ne pouvait que servir le régime qui se renforce et n'hésite pas à utiliser son puissant appareil de répression.

Avant les sanctions, le régime irakien a privé les irakiens d'une grande partie des droits civils et politiques, tout en leur garantissant leurs droits sociaux économiques. Dans " le contexte du régime des sanctions, les droits civils et politiques d'un grand nombre d'irakiens sont bafoués...Et de plus, avec ces sanctions... les droits économiques et sociaux ont disparu "⁶¹⁰.

Ce constat soulève la question des objectifs réels des sanctions contre l'Irak. En théorie, ces mesures visent à affaiblir un régime qui a menacé la paix ; mais elles ont entraîné les conséquences néfastes que nous avons présentées dans la première section. Les sanctions économiques ont ainsi violé les droits sociaux économiques des irakiens et ont hypothéqué le droit du peuple irakien au développement.

Depuis les premières années de sanction, le Conseil de sécurité a été alerté de la gravité de la situation humanitaire. Il a alors cherché à atténuer les effets des sanctions sur la population à travers l'adoption d'une version allégée des sanctions. Dans ce cadre, la

⁶⁰⁷ Luizard Jean Paul : « La question irakienne », p.166.

⁶⁰⁸ Le Parti Démocratique du Kurdistan dit parti Barzani, et l'Union Patriotique Kurde dit parti Talabani.

⁶⁰⁹ Luizard Jean Paul : op.cit, p.173 et s.

⁶¹⁰ Phyllis Bennis : « L'impact des sanctions et de la politique américaine », in : « l'Irak assiégé », op.cit, p.81.

résolution 986 qui sera le cadre du programme « pétrole contre nourriture » constitue à la fois un mécanisme onusien inédit de contrôle des sanctions et une réponse limitée aux besoins de la population irakienne. Seule la présentation de cette dérogation humanitaire nous permettra son évaluation.

Section II :

La dérogation humanitaire : « Pétrole contre nourriture » :

La succession des rapports décrivant la situation humanitaire en Irak et l'effet destructeur des sanctions⁶¹¹ a soulevé la question de savoir s'il était suffisant de prévoir des exceptions humanitaires aux régimes de sanctions. La résolution 687 a exclu les fournitures médicales et les denrées alimentaires de l'embargo. Pourtant, la population irakienne a énormément souffert des sanctions. Le Comité de sanctions, créé par la résolution 661 et en porte le nom, statuait sur les demandes d'autorisation pour exporter vers l'Irak des fournitures à usage strictement médical et des denrées alimentaires, ce qui revient à dire que ces fournitures étaient soumises en pratique à l'appréciation du Comité⁶¹². Cependant, même lorsque l'achat des fournitures médicales et des denrées alimentaires est autorisé, le problème de leur financement restait posé⁶¹³. Le programme instauré par la résolution 986 est intervenu pour résoudre le problème du financement des biens humanitaires et pallier le déficit en devises. Il autorise l'Irak à vendre des quantités limitées de son pétrole pour financer ses importations en biens humanitaires. Etant donnée la nouveauté de la formule et son caractère exceptionnelle, la présentation de son aspect technique s'impose (§1) avant d'en déterminer la nature juridique (§2).

I- Le fonctionnement de la dérogation humanitaire :

Le Conseil de sécurité a levé l'embargo imposé sur les denrées alimentaires dans le § 20 de la résolution 687, et a prévu dans le § 23 un mécanisme qui peut être le noyau du programme pétrole contre nourriture. Ce paragraphe prévoyait que l'Irak pourrait être autorisé, de manière ponctuelle avec l'autorisation du Comité des sanctions, à exporter du pétrole pour financer des achats de biens essentiels. Toutefois, cette possibilité n'a pas

⁶¹¹ Voir spécialement le rapport de Sadr Eddine Aga khan du 15 juillet 1991, S/22799.

⁶¹² On note ici un décalage entre les textes imposant les sanctions et leur application.

⁶¹³ Plusieurs rapports avaient soulevé ce problème, voir notamment, le rapport de l'OMS : la situation sanitaire de la population irakienne depuis la crise du Golf ; 1996, p.1.

fonctionné car elle n'envisageait pas de contrôles ni suffisamment de garanties⁶¹⁴. L'adoption des résolutions 706(15 août 1991) et 712(19 septembre 1991) devaient justement combler cette lacune. D'ailleurs, le Conseil de sécurité a pris note des demandes irakiennes d'autorisations d'exporter tout en se déclarant : « Convaincu de la nécessité d'assurer, par un contrôle efficace et la transparence du processus, la distribution équitable de l'assistance humanitaire à tous les groupes de la population civile iraquienne ». Ces résolutions énoncent les conditions et les mécanismes de la vente limitée de pétrole et de l'achat et la distribution des biens humanitaires⁶¹⁵. L'Irak s'y étant opposé, ces résolutions n'ont pas été mises en œuvre⁶¹⁶.

Les négociations se sont poursuivies sous la pression des souffrances de la population irakienne pour aboutir à l'adoption de la résolution 986(1995). Cette dernière ne fut acceptée par l'Irak qu'un an après avec la signature du mémorandum d'accord le 20 mai 1996. Le programme s'est poursuivi par tranches négociées de six mois chacune (jusqu'en mars 2000). La résolution 986 a mis en place un mécanisme d'échange commercial qui ne porte que sur le pétrole et les biens humanitaires. La vente limitée de pétrole (A) devant permettre l'achat des biens humanitaires (B) sous le contrôle de l'ONU.

A- Le mécanisme de vente limitée de pétrole :

La résolution 986 autorise certes le retour de l'Irak sur le marché pétrolier, mais ce retour reste très encadré par le Comité des sanctions. Cet organe subsidiaire est seul compétent pour superviser l'exportation du pétrole et des produits pétroliers (1) et d'en contrôler le paiement (2).

⁶¹⁴ L'Irak a présenté 5 demandes d'autorisations en vertu du § 23 de la résolution 687 entre avril et juillet 1991, elles sont restées sans réponses. Certains membres du Comité considéraient qu'il était indispensable de prévoir des modalités précises concernant la vente et l'utilisation des ressources produites : S/PV 3004 du 15 août 1991.

⁶¹⁵ La résolution 706 avait fixé le montant de pétrole brut que l'Irak pouvait exporter à 1,6 milliards de dollars pour une période de six mois. Le montant fut fixé par référence au rapport S/22799 qui estimait les besoins irakiens urgents à 3,6 milliards de dollars par an, et à 2,4 dans un scénario plus serré.

⁶¹⁶ L'Irak considérait que ces deux résolutions ne cherchaient nullement à répondre aux besoins de la population, mais plutôt à exploiter l'Irak et lui imposer de nouvelles sanctions financières et surtout à violer la souveraineté nationale de l'Irak.

1- L'autorisation d'exporter :

L'Organisation des Nations Unies, à travers le comité des sanctions et le secrétariat exerce un contrôle strict sur les exportations de pétrole irakien. Ce contrôle se concrétise d'une part au niveau de l'approbation des contrats de vente (a) et d'autre part lors de l'exécution effective des contrats (b).

a- L'approbation des contrats :

Les autorités de Bagdad avaient considéré que la résolution 986 constituait un premier pas vers la levée prochaine des sanctions, mais les Etats Unis insistaient sur le caractère exceptionnel du programme qui ne signifie nullement une levée partielle ou une suspension des sanctions. D'ailleurs, le mécanisme ne peut fonctionner qu'à la condition que les sanctions soient maintenues puisque son but essentiel est d'y apporter un arrangement.

La résolution 986 a autorisé l'Irak à vendre du pétrole pour un montant de 1 milliard de dollars tous les 180 jours⁶¹⁷. Contrairement aux résolutions 706 et 712, le paragraphe 4 de la résolution 986 dispose que « le Conseil de sécurité déclare qu'il a l'intention avant la fin de cette période de 180 jours d'envisager favorablement de proroger les dispositions de la présente résolution à condition que les rapports visés au § 11 et 12 ci- après fassent apparaître que leur application donne satisfaction». Ces rapports doivent être soumis au Conseil par le Secrétaire général et le Comité des sanctions 90 jours après l'entrée en vigueur du § 1 et, de nouveau, avant la fin des 180 jours. Cette possibilité de reconduction permet de vérifier régulièrement si la formule est bien utilisée. La résolution 986 a assigné au Comité le rôle primordial dans la gestion du programme pétrole contre nourriture.

Le Comité fut chargé depuis sa création de veiller à l'application des sanctions. Les § 20 et 23 de la résolution 687 l'avaient notamment investi de la mission de recevoir les notifications des livraisons des denrées alimentaires et d'accorder des dérogations pour les importations de produits de première nécessité. Il n'a cependant jamais autorisé l'exportation du pétrole à des fins de financement. Dans le cadre de la résolution 986 (1995), le Comité est chargé de statuer sur les demandes d'autorisation présentées par les Etats souhaitant acheter le pétrole irakien.

⁶¹⁷ Le paragraphe premier de la résolution 986. Ce montant fut révisé par la résolution 1153 (1998) § 1 qui l'a porté à 5 milliards 256 millions de dollars, le montant fut ensuite déplafonné avec la résolution 1409.

Le processus de conclusion des contrats pétroliers comprend plusieurs étapes. Les sociétés étrangères qui souhaitent acheter le pétrole doivent au préalable passer des contrats avec le gouvernement irakien ou avec l'organisme d'Etat de commercialisation du pétrole. Cette étape est d'ailleurs la seule où le gouvernement irakien agit souverainement puisqu'il reste libre de choisir ses partenaires commerciaux⁶¹⁸. Le gouvernement irakien, ou l'OECP, soumet alors des mécanismes de prix de vente au Comité qui les examine selon la procédure d'approbation tacite. Les Etats adressent en suite au Comité une liste d'acheteurs nationaux⁶¹⁹. Le Comité prend note de cette liste et la transmet aux superviseurs indépendants qui pourront désormais communiquer directement avec les acheteurs.

Le contrat de vente de pétrole établi sur la base d'un mécanisme de fixation des prix approuvé par le Comité sera examiné par deux superviseurs indépendants⁶²⁰. Ces derniers, au non du Comité, contrôlent la conformité du contrat aux conditions de la résolution 986 dans un délai de 24 heures⁶²¹. La transaction ne doit pas dépasser l'allocation trimestrielle accordée à l'Irak par la résolution 986, et le prix de vente doit être raisonnable compte tenu des prix du marché comme prévu dans le paragraphe 6 de la résolution. Le contrat doit aussi mentionner l'itinéraire qu'emprunteront les produits exportés⁶²². Au regard de toutes ces conditions, les superviseurs approuvent le contrat au nom du Comité, ou en font un rapport à ce dernier pour qu'il prenne les mesures qui s'imposent⁶²³.

Le pouvoir d'approbation est organisé par le § 1a) de la résolution 986 et par les articles 17 et 18 du mémorandum d'accord ainsi que par les procédures du Comité des sanctions⁶²⁴. Conformément au mémorandum d'accord, les ventes de pétrole et de produits pétroliers sont couvertes par des documents contractuels⁶²⁵ dont une copie est transmise aux

⁶¹⁸ Dans le choix de ses partenaires, l'Irak donne la priorité aux compagnies et aux Etats qui ont soutenus l'Irak et ont pris position en faveur de la levée des sanctions, ces éléments favorisent la France et la Russie. Voir : « Les sociétés françaises et russes favorisées pour la signature des contrats de vente de brut irakien » Le pétrole et le Gaz Arabes, vol. XXX, n° 693, 1998, p. 13.

⁶¹⁹ Des sociétés privées, sociétés publiques ou des organismes d'Etat.

⁶²⁰ Aucun superviseur n'examinera un contrat présenté par un ou au non d'un acheteur ayant la même nationalité.

⁶²¹ Le délai de ce contrôle était sujet à de critiques irakiennes dans le cadre des résolutions 706 et 712 car l'Irak considérait que « la procédure d'approbation constituait une perte de temps et rendait difficile le pompage systématique du pétrole irakien du fait que le Comité ne se réunit qu'une fois par semaine selon une tradition bureaucratique » S/PV 3004, p.42.

⁶²² Dans le cadre des résolutions 706 et 712, le pétrole devait être acheminé exclusivement à travers l'oléoduc Kirkouk-Yumurtalik qui relie l'Irak à la Turquie, le § 6 de la résolution 986 mentionne que la part la plus importante est acheminée par le même oléoduc et le reste à travers le terminal de Mina Al Bakr.

⁶²³ S/ 1996/636. Art 10.

⁶²⁴ Paragraphe 1 a) de la résolution 986 ; S/ 1996/356 du 20 mai 1996 et S/1996/636 du 8 août 1996.

⁶²⁵ Ces documents doivent comporter des renseignements sur : quantité et qualité du pétrole et des produits pétroliers, durée du contrat, condition de crédit et de paiement et mécanisme d'établissement des prix. Ce dernier doit comporter des précisions sur : pétrole brut de référence et cours utilisés, ajustement pour frais de transport, qualité et dates d'établissement de prix.

inspecteurs indépendants chargés du contrôle sur place. En ce qui concerne l'exportation vers l'Irak de pièces et de matériel nécessaire pour assurer le fonctionnement de l'oléoduc, le Comité approuve les demandes présentées à ce titre au cas par cas suivant sa procédure d'approbation tacite. Conformément au § 10 de la résolution 986, le comité peut jusqu'à ce que les recettes de la vente de pétrole et de produits pétroliers soient versées au compte irakien, approuver au cas par cas le financement à titre exceptionnelle de l'exportation de pièces et de matériel à l'aide de lettres de crédit tirées sur les produits des ventes futures de pétrole.

Le contrôle des Nations Unies à travers le Comité des sanctions ne se limitait pas à l'approbation des contrats de vente puisqu'il concerne aussi la supervision de l'exécution effective du contrat.

b- Le contrôle de l'application des contrats :

Lorsque les contrats de vente de pétrole sont approuvés et le mode de paiement réglé, l'application des contrats se trouve aussi soumise à un contrôle rigoureux. Le Comité des sanctions décide notamment le nombre de barils par jour que l'Irak peut pomper en se référant au prix du brut sur le marché international. Il appartient aux inspecteurs indépendants nommés par le Secrétaire général en conformité avec le § 6 de la résolution 986 de superviser la vente.

Les inspecteurs indépendants ont été mis à la disposition de l'ONU par des sociétés ayant signé des contrats afin de superviser les exportations irakiennes. Le pétrole et les produits pétroliers dont la vente est autorisée jouissent de l'immunité de juridiction et de toute forme de saisie en vertu de l'article 14 de la résolution. Les Etats sont d'ailleurs tenus de prendre toutes les mesures requises en droit international pour empêcher que le produit des ventes ne soit utilisé à des fins autres que celles stipulées par la résolution. Il s'agit notamment d'éviter que des créanciers tentent d'obtenir réparation par la réquisition ou la saisie de ce produit.

La supervision de la vente s'effectue aux lieux à travers lesquels le pompage est autorisé, à savoir la station de l'oléoduc Kirkouk-Yumurtalik jusqu'au terminal de Ceyhan en Turquie et le terminal de Mina al Bakr⁶²⁶. La part la plus importante du pétrole est acheminée par l'oléoduc Kirkouk-Yumurtalik sur la méditerranée vers Ceyhan en Turquie.

⁶²⁶ 14 inspecteurs au total : 4 au terminal de Ceyhan, 4 à la station de l'oléoduc de Kirkouk-Yumurtalik et 6 au terminal de Mina Al Bakr.

Les frais d'acheminement par la Turquie sont financés par l'exportation de quantités supplémentaires de pétrole comme le prévoit le § 2 de la résolution 986.

Le contrôle au lieu de pompage s'exerce au moyen de documents contractuels provenant des superviseurs. Le contrôle consiste à vérifier la qualité et la quantité des produits exportés, ainsi que le prix de vente. Le contrôle porte aussi sur l'acheminement de ce produit. L'annexe 2 du mémorandum d'accord précise que les inspecteurs indépendants autorisent le chargement après avoir été informés par les superviseurs que le contrat en question a été approuvé. Les inspecteurs sont d'ailleurs habilités à arrêter le chargement s'ils soupçonnent la moindre irrégularité qu'ils soulignent immédiatement au Comité et au Secrétaire général.

Les dispositions du § 3 de la résolution 661 et de la résolution 665 (1990) étant toujours en vigueur, « aucune expédition de pétrole irakien ne pourra être effectuée au moyen de navires irakiens ». Ainsi, les acheteurs de pétrole communiquent au Secrétariat les informations concernant les navires utilisés pour expédier le pétrole. En effet, la dérogation à l'embargo qu'encadre la résolution 986 doit être mise en œuvre dans le respect du cadre général des sanctions.

Les inspecteurs indépendants adressent en suite au Comité, par l'intermédiaire des superviseurs, un rapport hebdomadaire sur leur évaluation des opérations effectuées. Un dernier contrôle à posteriori est effectué après le chargement de pétrole. Les inspecteurs indépendants adressent aux superviseurs le renseignement correspondant au contrat concerné pour les comparer au contrat initialement approuvé. Il appartient toujours au Comité de décider en suivant ses procédures normales, s'il faut maintenir ou réviser le système d'approbation et de contrôle des contrats.

Les autorités irakiennes avaient contesté ce contrôle rigoureux qui était prévu par les résolutions 706 et 712. L'Irak considérait que ce contrôle impliquait une intervention des Nations Unies dans l'exercice de ses compétences souveraines. Pourtant, l'Irak a fini par accepter toutes ces procédures en signant le mémorandum d'accord le 20 mai 1996. Ce contrôle dépasse d'ailleurs l'exportation du pétrole et des produits pétroliers puisqu'il s'étend au mode de paiement.

2- La procédure de paiement :

L'Irak n'est autorisé à vendre son pétrole que pour répondre aux besoins de sa population. L'ONU doit donc pouvoir contrôler les recettes irakiennes qui ne doivent pas excéder la somme autorisée par la résolution 986, ni être utilisées pour des fins non prévues par la résolution. Ainsi, la principale étape dans la mise en œuvre de la dérogation humanitaire est l'ouverture du compte séquestre (a). En plus, le choix de la lettre de crédit comme mode de paiement présente plusieurs garanties pour l'application de la résolution 986 (b).

a- L'ouverture du compte séquestre :

Le Conseil de sécurité « prie le Secrétaire général d'ouvrir un compte séquestre aux fins énoncées dans la présente résolution »⁶²⁷. Conformément à ce paragraphe, le Secrétaire général a procédé à l'ouverture du compte séquestre, après consultation du gouvernement irakien⁶²⁸ auprès de l'agence de la Banque Nationale de Paris (BNP) à New York. Les autorités irakiennes ont alors désigné parmi les responsables du secteur bancaire, un haut fonctionnaire chargé d'assurer la liaison avec le secrétariat.

Les recettes de chaque expédition de pétrole et de produits pétroliers irakiens sont déposées sur le compte séquestre qui est ouvert au nom de l'ONU puisqu'elle est le bénéficiaire des lettres de crédit. L'originalité du mécanisme empêche l'Irak, conformément au paragraphe 15 de la résolution 986, de disposer librement de ses propres ressources. Le Compte séquestre est placé sous l'autorité du Secrétaire général et géré conformément au règlement financier de l'ONU. En plus, le compte intitulé « compte Irak » jouit pleinement des immunités des Nations Unies prévues à l'Article 105 de la Charte des Nations Unies⁶²⁹. Cette mesure confère une grande sécurité aux fonds qui ne risquent plus d'être réquisitionnés à titre de remboursement des dettes irakiennes. L'ONU s'approprie donc les recettes de pétrole irakien pour empêcher leurs détournements. D'ailleurs le choix du paiement par lettre de crédit participe au même souci.

⁶²⁷ Le paragraphe 7 de la résolution 986.

⁶²⁸ L'approbation par l'Irak du choix de la banque est l'une des rares étapes où il a exercé un choix souverain.

⁶²⁹ Voir l'article 105 de la Charte des Nations Unies, notamment le § 1 et 2.

b- L'émission d'une lettre de crédit :

L'émission de la lettre de crédit intervient dès l'approbation du contrat. La lettre de crédit est un mode de paiement ; c'est l'opération par laquelle la banque de l'acheteur accepte à la demande de ce dernier, de mettre des fonds à la disposition du vendeur contre la remise de documents constatant la bonne exécution de la vente.

Le crédit peut être révocable ou irrévocable, dans ce cadre, il est irrévocable. Que le crédit soit irrévocable signifie que la banque émettrice de la lettre s'engage fermement à l'égard du bénéficiaire (l'Irak à travers l'ONU), la lettre fonde donc un droit direct de celui-ci à l'encontre de la banque. La procédure est la suivante.

L'acheteur soumet un projet de lettre de crédit irrévocable à l'approbation du Comité des sanctions. Le contrat de vente doit d'ailleurs comprendre une disposition relative au paiement par le biais de la lettre de crédit. Outre l'engagement que le crédit de la lettre sera irrévocablement versé au compte Irak auprès de la BNP, d'autres clauses relatives au règlement des frais doivent être mentionnées : « Tous les frais engagés à l'intérieur de l'Irak sont portés au débit du compte du bénéficiaire et tous les frais engagés en dehors de l'Irak sont à la charge de l'acheteur ». La lettre de crédit doit aussi comporter des éléments d'information relatifs à la qualité, la quantité, le prix et la date de chargement du pétrole. Après l'approbation de ce projet de lettre par le Comité, l'acheteur fait émettre une lettre de crédit confirmée et irrévocable par laquelle sa banque s'engage à verser le produit de cette lettre directement au compte séquestre.

En fin, après l'inspection et la supervision de l'exportation effective du pétrole, la banque tenant le compte séquestre présente les documents l'attestant et obtient le paiement auprès de la banque émettrice de la lettre de crédit.

Cette complexité des procédures et la rigueur des contrôles ne concernent pas que les exportations pétrolières. Les achats des biens humanitaires n'y échappent pas.

B- L'importation des fournitures humanitaires :

Les exportations de pétrole ne sont autorisées dans le cadre du programme « pétrole contre nourriture » que pour financer des objectifs précis par la résolution 986. Le principal objectif du programme serait d'alléger les souffrances de la population irakienne. Ainsi, la

résolution 986 prévoit un système de financement destiné à couvrir les divers objectifs (1) et un contrôle dans l'importation et la distribution des fournitures humanitaires (2).

1- Le système de financement :

L'intitulé du programme « pétrole contre nourriture » donne l'impression que toutes les recettes de l'exportation du pétrole seront destinées à l'achat des denrées alimentaires ou aux biens humanitaires. En réalité, ces ressources sont destinées à financer un ensemble d'objectifs. En effet, une répartition très précise des revenus dégagés a été établie dans le paragraphe 8 de la résolution 986. D'après cette répartition, on peut considérer que l'objectif prioritaire est de permettre à l'Irak de s'approvisionner sur le marché international en denrées et biens humanitaires (a). Les autres objectifs sont plutôt liés aux conséquences de l'invasion du Koweït (b).

a- L'objectif prioritaire :

Après la succession des divers rapports des différentes organisations des Nations Unies, notamment l'UNICEF, l'OMS et le PAM qui faisaient état d'un problème humanitaire d'une ampleur tragique, il devenait urgent d'intervenir afin de corriger les effets pervers des sanctions. Répondre aux besoins humanitaires est donc l'objectif prioritaire de la résolution 986. En effet, le paragraphe 8 a) de cette résolution prévoit que les recettes générées par la vente de pétrole et des produits pétroliers irakiens sont utilisées prioritairement par le Secrétaire général afin de répondre aux besoins humanitaires irakiens. La part des besoins humanitaires est la somme restante après le décompte de tous les autres financements, mais qui constitue toutefois la majorité des recettes.

Les modalités d'achat des biens humanitaires sont prévues par le mémorandum d'accord. Le processus commence par l'établissement par le gouvernement irakien d'une liste par catégorie de fournitures et de marchandises qu'il a l'intention d'importer conformément à la résolution 986⁶³⁰. La liste des biens que l'Irak est autorisé à acheter s'est relativement élargie avec l'adoption de la résolution 1380 (2001) à laquelle est annexée une liste des biens civils. La liste établie par le gouvernement fait partie du plan de distribution qui est la pierre angulaire du programme « Pétrole contre nourriture ». Le Secrétaire général

⁶³⁰ Il s'agit notamment des denrées alimentaires, des fournitures médicales, du matériel nécessaire au secteur de l'eau et assainissement, l'électricité, l'agriculture et l'éducation.

approuve le plan de distribution et fait tenir la liste au Comité et la fait connaître à tous les Etats.

Puisque la distribution se fait par le gouvernement irakien au Centre et au Sud du pays et par le Programme humanitaire des Nations Unies dans le nord, les deux parties contractent tous les arrangements selon les pratiques commerciales ordinaires sur la base des résolutions du Conseil. Des experts du Secrétariat examinent alors chaque contrat, spécialement le prix et la valeur pour empêcher tout détournement de fond et déterminer si les articles à importer figurent sur la liste. En cas de circonstances exceptionnelles, il est permis de soumettre au Comité des demandes pour exporter vers l'Irak d'autres articles qui n'étaient pas initialement dans la liste. Les experts consultent aussi les rapports du Secrétaire général relatifs à l'approvisionnement du "Compte Irak", et communiquent leur conclusion au Comité qui va se prononcer sur les demandes d'exportation de marchandises vers l'Irak. Si le Comité déclare que le contrat n'est pas en bonne et due forme, le paiement ne peut être effectué. Mais, les médicaments, les denrées alimentaires ou les biens de première nécessité pour la population civile peuvent être expédiés si l'exportateur le souhaite, auquel cas, on peut parler d'aide humanitaire. Lorsque le Comité déclare le contrat en bonne et due forme, il informe les parties intéressées⁶³¹ que l'exportateur peut prétendre au paiement par prélèvement sur "le compte irakien". La banque centrale irakienne demande alors à la BNP d'émettre en faveur du fournisseur des produits une lettre de crédit irrévocable et d'assurer le prélèvement sur le compte séquestre. La demande est alors soumise au Secrétaire général pour approbation aussi rapidement que possible. Le paiement s'effectue alors par prélèvement sur le compte séquestre sur présentation des documents conformes⁶³².

Le financement des biens humanitaires est donc soumis à un contrôle strict pour empêcher que les fonds ne soient utilisés pour d'autres fins que celle mentionnées au paragraphe 8a) de la résolution 986. Les alinéas suivant du même paragraphe précisent les autres objectifs qui seront financés par les recettes pétrolières.

⁶³¹ Le gouvernement irakien et les parties dont émanent les demandes.

⁶³² Il s'agit des documents commerciaux déterminés par application des procédures établies par le comité : le informations des inspecteurs, une copie de la lettre de comité indiquant que l'exportateur peut prétendre au paiement par prélèvement et une confirmation par le Secrétaire général de l'arrivée en Irak des marchandises.

b- Les autres objectifs de la résolution 986 :

Le paragraphe 8 a) de la résolution 986 stipule que les fonds déposés au compte séquestre sont utilisés également à d'autres fins que celles relatives aux besoins humanitaires de la population irakienne. Ces autres objectifs sont présentés par le même paragraphe.

L'alinéa c) prévoit le virement d'un pourcentage des sommes déposées au compte séquestre au Fond d'indemnisation. Ce pourcentage est égal à celui fixé par le Conseil de sécurité au paragraphe 2 de la résolution 705(1991), soit 30% de la valeur annuelle des exportations de pétrole et de produits pétroliers autorisées par la résolution 986. Le Fond de compensation et d'indemnisation fut créé conformément au paragraphe 18 de la résolution 687(1991) sous forme d'un compte spécial de l'ONU. Il est utilisé pour le paiement des réparations en cas de « toute perte, de tout dommage – y compris les atteintes à l'environnement et la destruction des ressources naturelles – et de tous autres préjudices directs subis par des Etats étrangers et des personnes physiques et sociétés étrangères du fait de... l'invasion irakienne du Koweït »⁶³³.

Le Fond d'indemnisation est donc créé pour financer la réparation de ces dommages. Il est géré par une commission créée par la même résolution. Le conseil d'administration de cette commission se compose des représentants des quinze membres du Conseil de sécurité. Il décide du montant des indemnisations à verser à chaque plaignant sur la base du rapport de trois experts choisis par le secrétariat exécutif. Une procédure purement judiciaire est donc confiée à une commission administrative, créée par un organe politique bien que l'ONU dispose de l'organe judiciaire compétent. Or, le Conseil de sécurité n'a pas le pouvoir de déterminer les montants des compensations dues à la suite d'un litige. Toutefois, la principale aberration de la procédure est l'exclusion du droit de l'Irak en tant que partie au "procès". "Pour la première fois dans l'histoire du droit international depuis la fin de la seconde guerre mondiale, un Etat n'a pas son mot à dire dans une procédure qui le concerne"⁶³⁴. Cependant, même un criminel a droit à une défense et à des avocats ; et on ne lui demande pas de payer la procédure, les juges et l'enquête. La Commission d'indemnisation des Nations Unies pour l'Irak a donc suscité plusieurs critiques, mais elle a surtout monopolisé le un tiers des revenus des exportations irakiennes entre 1996 et 2001.

⁶³³ Le paragraphe 16 de la résolution 687. L'Irak a d'abord dénié toute responsabilité de tous les dommages ou conséquences de son invasion du Koweït. La résolution 674 du 29 août 1990 a affirmé pour la première fois la responsabilité de l'Irak au regard du droit international de tous dommages ou préjudice subi du fait de l'invasion du Koweït, cette responsabilité fut rappelée dans la résolution 686(1991).

⁶³⁴ Gresh Alain : « Comment les Etats Unis étranglent l'Irak », op.cit, p. 70.

Pourtant, la résolution 687 reconnaît que l'on devrait prendre en compte pour le paiement des indemnités "les besoins du peuple irakien, (et) la capacité de paiement de l'Irak"⁶³⁵. D'ailleurs, les exportations de pétrole financent d'autres objectifs.

Le compte séquestre sert également à financer les dépenses afférentes aux inspecteurs indépendants nommés par le Secrétaire général afin d'aider le Comité dans la supervision de la vente du pétrole ainsi que les comptables publics agréés⁶³⁶. Une part du financement est affectée aux activités associées à l'application de la résolution 986.

De plus, le compte sert à financer les dépenses courantes relatives au fonctionnement de la Commission Spéciale. Cette dernière est chargée de superviser la destruction, l'enlèvement ou la neutralisation de toutes les armes chimiques ou biologiques de l'Irak, ainsi que ses missiles balistiques et aide l'AIEA à détruire les armes nucléaires de l'Irak⁶³⁷. Un montant maximum de dix milliards de dollars est prélevé tous les 90 jours du compte séquestre afin de satisfaire les paiements envisagés au paragraphe 6 de la résolution 778 (1992). Les recettes servent aussi à financer toutes les dépenses raisonnables engagées en dehors de l'Irak et dont le Comité a établi qu'elles sont directement liées à l'exportation de pétrole ou à l'importation des biens humanitaires.

Ainsi, il s'avère que la résolution 986 est un prolongement de la résolution 687. Cette dernière énumère ces différents objectifs encadre les autres résolutions du Conseil qui se sont limitées à rappeler ou expliciter les différents axes de l'action de l'ONU en Irak à la suite de son invasion du Koweït. En effet, outre le financement des coûts liés à l'exécution de la formule « Pétrole contre nourriture », la résolution 986 met à la charge de l'Irak les coûts occasionnés par les opérations menées par les Nations Unies. Mais, parallèlement au système de financement, la résolution a instauré un mécanisme de contrôle des achats et de distribution des biens humanitaires.

2- La supervision et la distribution des marchandises:

Pour garantir les conditions de réussite du programme « Pétrole contre nourriture », la résolution 986 a mis en place un encadrement strict de l'arrivée des marchandises en Irak (a) et de leur distribution à travers le pays (b).

⁶³⁵ Le paragraphe 19 de la résolution 687(1991).

⁶³⁶ Le paragraphe 8 d) de la résolution 986.

⁶³⁷ Paragraphe 8 e) de la résolution 986.

a- Le contrôle à l'arrivée des marchandises :

Le paragraphe 8 de la résolution 986 renvoie au paragraphe 20 de la résolution 687 qui régit la dérogation à l'embargo pour les livraisons de denrées alimentaires et de produits de première nécessité. Le paragraphe 20 dispose que « l'exportation de denrées alimentaires vers l'Irak doit faire l'objet de notification au Comité de sanctions tandis que celles de produits de première nécessité doit faire l'objet d'une approbation au Comité des sanctions suivant la procédure d'approbation tacite ». L'objectif de ce contrôle est de s'assurer que les marchandises exportées correspondent à celles autorisées par les résolutions du Conseil de sécurité. Toutefois, une possibilité de modification est prévue par l'article 23 du mémorandum d'accord qui stipule que « le Comité 661 se prononce sur les demandes d'exportation de marchandises vers l'Irak selon ses procédures en vigueur, sous réserve de modification futures en vertu du § 12 de la résolution »⁶³⁸.

L'arrivée en Irak des marchandises achetées dans le cadre du Plan de distribution est confirmée par les inspecteurs indépendants désignés par le Secrétaire général. Les marchandises doivent entrer à travers des points déterminés à l'avance, le Comité n'ayant retenu que trois points : le Port d'Um Qasr, Trebil à la frontière jordanienne et Zakho à la frontière turque. Cependant, le 29 septembre 1997, un quatrième point d'entrée situé à Al Walid à la frontière syrienne a été mis en service. La détermination de ces points d'entrée a permis d'instaurer un contrôle précis et une surveillance à même d'éviter toute diversion ou manipulation dans le déroulement du processus. Il s'agit surtout de répondre aux exigences des Etats Unis qui voulaient encadrer l'Irak le plus strictement possible. Aucun paiement n'est effectué tant que ces inspecteurs indépendants n'ont pas fourni au Secrétaire général « une confirmation authentifiée »⁶³⁹ indiquant que les marchandises en question sont arrivées en Irak. Ils comparent, avec toutes les opérations nécessaires, notamment les documents de l'expédition avec les marchandises effectivement arrivées en Irak. Tous les produits entrant en Irak doivent faire l'objet de contrôles depuis leurs points d'arrivée jusqu'au installations des stockages et jusqu'au niveau des bénéficiaires eux même. Toutes les irrégularités doivent être notifiées au Comité. Si l'irrégularité est grave, les marchandises sont alors retenues en attendant les instructions du Comité (661).

Le contrôle à l'arrivée des marchandises instauré par la résolution 986 n'est qu'une facette de l'encadrement stricte qui poursuit les marchandises jusqu'à leur arrivée à la

⁶³⁸ S/1996/356.

⁶³⁹ Paragraphe 8 a) iii) de la résolution 986.

population irakienne conformément au « Plan de distribution » approuvé par le Secrétaire général.

b- La supervision et l'observation dans la distribution :

Avant de pouvoir exporter son pétrole, l'Irak doit remettre aux Nations Unies un « Plan de distribution ». Ce dernier doit contenir une description du système de distribution que l'Irak s'engage à mettre en place pour les produits humanitaires achetés avec la description notamment du système de rationnement. Le premier plan fut réparti en six parties contenant respectivement : les denrées alimentaires, les médicaments et les fournitures médicales, l'eau et l'assainissement, l'électricité, l'agriculture et l'éducation⁶⁴⁰. C'est d'ailleurs l'approbation de ce plan qui déclenche le programme « Pétrole contre nourriture »⁶⁴¹. Cette approbation signifie que le Secrétaire général estime que le plan présente suffisamment de garanties pour une distribution équitable des fournitures humanitaires à la population dans l'ensemble du pays. L'Irak est désormais engagé à garantir effectivement l'application du Plan de distribution. Cependant, le rôle de l'ONU ne se limite pas à approuver le Plan, elle intervient au moment de la distribution pour la superviser, puis après cette opération pour l'évaluer à travers des activités d'observation.

La supervision de la distribution :

La distribution des fournitures humanitaires à travers le pays se fait de deux façons selon qu'il s'agisse du Centre et du Sud ou des quinze gouvernorats du Nord.

Dans les quinze gouvernorats du centre et du sud de l'Irak, c'est le gouvernement irakien qui est chargé de la distribution. Cette dernière se fait conformément au système irakien de rationnement alimentaire. La distribution est contrôlée afin de garantir que les fournitures humanitaires soient réparties équitablement et de déterminer si les ressources sont suffisantes pour répondre aux besoins humanitaires de la population. Lors de la distribution des fournitures, le gouvernement irakien tient les observateurs de l'ONU informés de la mise en œuvre du plan et des activités qu'il implique.

⁶⁴⁰ Le quatrième plan fut divisé en dix annexes couvrant : la nourriture, les infrastructures liées à l'alimentation, les médicaments, les équipements médicaux, les secteurs de l'eau et des systèmes sanitaires, de l'électricité de l'agriculture, de l'éducation, le secteur pétrolier, les réhabilitations des installations (l'habitat et le déminage), Le plan est établi conformément à la résolution 1153 (1998).

⁶⁴¹ L'approbation du premier Plan fut acquise le 18 juillet 1996 ; S/1996/ § 14 et annexe II.

Dans les trois provinces du Nord de l'Irak⁶⁴², la distribution est assurée par le Programme Humanitaire des Nations Unies au nom du gouvernement irakien, selon le Plan de distribution et dans le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Irak⁶⁴³. En réalité, le régime juridique dans cette région échappe à toute catégorisation en droit international. Depuis que les alliés (Etats Unis - la Grande Bretagne et la France) ont institué des zones de surveillance aérienne, suite à l'adoption de la résolution 688, la situation au Kurdistan d'Irak est ambiguë. Le Kurdistan n'est pas un Etat au sens du droit international public, mais il ne relève plus de l'administration centrale irakienne depuis 1991⁶⁴⁴. Le programme humanitaire de l'ONU n'est pas chargé de la seule distribution des marchandises. Il détermine les besoins de la population dans ces trois provinces et les discute avec le gouvernement irakien qui les prend en considération dans l'établissement du plan de distribution⁶⁴⁵. Dans l'évaluation des denrées alimentaires, le Programme prend en considération les besoins de la population dans sa totalité dans un souci d'égalité. Le gouvernement irakien procède alors à l'achat en bloc des denrées alimentaires et de médicaments, puis livre au Programme la part des trois provinces⁶⁴⁶. Le Programme se charge par contre de l'achat des fournitures de première nécessité destinées spécialement à ces provinces par l'intermédiaire des organismes de l'ONU. Le Programme procède ensuite à l'acheminement des marchandises vers les entrepôts situés dans les trois provinces. Le Programme est alors chargé de gérer ces entrepôts et d'assurer la distribution équitable des fournitures humanitaires⁶⁴⁷. Le programme veille à ce qu'il soit satisfait aux besoins particuliers des réfugiés et des patients d'hôpitaux. En fin, il effectue des visites sur place pour s'assurer que les fournitures humanitaires sont affectées aux fins pour lesquelles elles sont destinées. Il avise le Département des Affaires Humanitaires au siège de l'ONU et le gouvernement irakien de ses conclusions. Le gouvernement irakien est d'ailleurs tenu de fournir toutes les facilités aux agents du programme, à savoir la délivrance des autorisations et des papiers administratifs nécessaires pour la bonne conduite de leurs missions.

⁶⁴² Erbil, Dohouk et Soulaymania qui sont une partie du Kurdistan.

⁶⁴³ Paragraphe 8 b) et annexe I du mémorandum d'accord.

⁶⁴⁴ Bozarslan Hamit : « La question Kurde » Problèmes économiques et sociaux, 20 octobre 1993.

⁶⁴⁵ Article 6, alinéa 2 de l'annexe I du mémorandum d'accord.

⁶⁴⁶ Le montant correspondant au coût des marchandises livrées est déduit du montant alloué aux trois provinces.

⁶⁴⁷ Annexe I du mémorandum d'accord, article 6.

L'observation de la distribution :

Le contrôle de l'ONU se poursuit après la distribution des fournitures humanitaires par une procédure d'observation. En effet, l'observation effectuée par le personnel des Nations Unies sous l'autorité du département des affaires humanitaires constitue un contrôle à posteriori de la distribution.

Selon le rapport intérimaire du Secrétaire général, un total de 151 fonctionnaires internationaux chargés des opérations d'observation et d'information doit être déployé en Irak. Ils sont répartis entre les opérations d'observation et d'information par zones géographiques et par secteurs. L'observation consiste principalement à vérifier si la distribution équitable des fournitures dans l'ensemble du pays a été assurée. Elle détermine en outre si les ressources disponibles suffisent à répondre aux besoins humanitaires de l'Irak. D'ailleurs, la procédure d'observation se différencie selon les différents secteurs.

Pour les denrées alimentaires, l'observation de la distribution équitable repose sur des informations sur les marchés à travers le pays et auprès du Ministère irakien du commerce. L'information peut aussi découler des enquêtes et des sondages effectués par le personnel des Nations Unies. Les activités d'observation portent aussi sur les quantités de denrées alimentaires importées conformément à la résolution 986 et à leurs prix.

Quant au contrôle relatif aux articles et matériels médicaux, l'observation se fait par des visites dans les hôpitaux et dispensaires, ainsi que dans les installations médicales et pharmaceutiques où ces articles sont stockés. L'observation relative aux articles et matériels destinés à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement porte sur la quantité de l'eau et la qualité de l'assainissement. La mission des observateurs porte aussi sur le secteur du matériel et fournitures nécessaires à la remise en état de infrastructures indispensables pour répondre aux besoins humanitaires. L'observation consiste à vérifier si ce matériel a atteint sa destination déterminée par le Plan de distribution et s'il est utilisé conformément aux fins auxquelles il est destiné. La mission d'observation vise également à déterminer si les biens et fournitures humanitaires sont suffisants pour répondre aux besoins essentiels de la population irakienne.

Le gouvernement irakien est consulté dans toutes les étapes de cette observation et prête son concours pour faciliter l'accomplissement de la mission. La coopération entre le pouvoir irakien et le personnel des Nations Unies est nécessaire pour assurer le bon fonctionnement du programme « Pétrole contre nourriture ». Le gouvernement irakien consent à autoriser l'ONU et ses institutions spécialisées à importer temporairement les

fournitures, le matériel et les moyens de transport exigés par l'application de la résolution 986 en franchise des droits de douanes et des autres redevances. En plus, le personnel des Nations Unies qui agit dans le cadre de la résolution 986, ainsi que les experts techniques, les inspecteurs indépendants nommés par le Secrétaire général jouissent de privilèges et immunités leurs facilitant leurs mission⁶⁴⁸.

Le programme « Pétrole contre nourriture » a mis en place un mécanisme complexe et inédit où le technique et le juridique s'entrecoupent. Il traduit la volonté des Nations Unies de réduire les effets des sanctions sur la population irakienne, sans permettre au régime d'en profiter. Toutefois, la jonction de plusieurs autres objectifs à côté de l'objectif principal est de nature à entraver la réalisation de ce dernier. Ainsi, un aperçu sur le bilan de ce programme nous permettra de déceler ses défaillances.

II- Evaluation juridique et humanitaire de la dérogation :

Le mécanisme « pétrole contre nourriture », instauré par la résolution 986, est une formule juridique originale (A). Cependant, plusieurs éléments techniques et juridiques entravent sa bonne conduite (B).

A- La dimension juridique de la résolution 986 :

La nature juridique de la résolution 986 est spéciale. En l'adoptant, le Conseil de sécurité a imposé son contenu à l'Irak (1). Toutefois, la mise en œuvre de la résolution requiert une coopération des autorités irakiennes, c'est pourquoi elle a été réglée par Accord (2).

1-Un contenu imposé par le Conseil de sécurité :

La résolution 986 a imposé à l'Irak un ensemble de conditions contraignantes qui finissent par mettre le commerce irakien sous tutelle. Avant de les rappeler (a), il est nécessaire de situer la résolution sur le plan juridique (b).

⁶⁴⁸ La présence du personnel des Nations Unies sur le territoire irakien a été l'objet de discordes et l'une des raisons du refus irakien des résolutions 706, 712 et 986 et fut considérée comme portant atteinte à la souveraineté de l'Irak.

a- Le fondement juridique de la résolution 986 :

Dans le préambule de la résolution, le Conseil rappelle ses résolutions pertinentes antérieures et précise qu'il agit dans le cadre du chapitre VII de la charte. Le Conseil se contente d'ailleurs fréquemment de cette référence sans donner une base plus précise à son action. La pratique du Conseil veut que la référence au chapitre VII serve d'avantage à affirmer le caractère décisionnel et coercitif de la résolution qu'à justifier son contenu précis. Pourtant, cette pratique ne suffit pas pour affirmer le contenu décisionnel d'une résolution. Encore faut-il se référer à la position adoptée par la CIJ dans son avis consultatif du 21 juin 1971 qui précise qu'il faut analyser le libellé d'une résolution du Conseil pour conclure à son effet obligatoire⁶⁴⁹. En l'espèce, il ressort de la résolution 986 que le Conseil a entendu prendre une décision. Tous les paragraphes qui établissent la formule « Pétrole contre Nourriture » débutent par le verbe « décide » qui porte effet obligatoire. Le Paragraphe 17 utilise quant à lui le verbe « exige » qui s'inscrit dans la même logique avec plus d'intensité.

Or la résolution 986 comme les résolutions 706 et 712, constitue une dérogation à l'embargo commercial imposé à l'Irak par les résolutions 661 et 687. Il est donc logique d'inscrire celle-ci dans le cadre des actions coercitives du chapitre VII. Mais, la finalité de cette mesure coercitive n'est plus de condamner l'agression irakienne, mais plutôt d'obtenir le respect des différentes mesures imposées par les résolutions antérieures tout en soulageant la population des effets de l'embargo. La résolution n'est qu'un prolongement dans le temps de la qualification initiale opérée par la résolution 687 ; c'est pourquoi le troisième alinéa de la résolution rappelle les résolutions antérieures pertinentes. Ainsi, en plus de son contenu qui exprime une décision obligatoire, la résolution 986 a une valeur contraignante qui s'impose à tous les Etats conformément à l'article 25 de la charte.

Cependant, cette résolution est en même temps permissive puisque le Conseil « autorise » dans les deux premiers paragraphes une dérogation au boycott du pétrole irakien. L'Irak a toujours refusé l'« offre » faite par le Conseil de sécurité « d'exporter une quantité limitée de pétrole »⁶⁵⁰ dans le cadre des résolutions 706 et 712 puisque « les conditions imposées consistaient à le mettre sous une véritable tutelle internationale »⁶⁵¹. En effet, lors de l'adoption de ces résolutions, des critiques ont été émises par l'Irak et d'autres

⁶⁴⁹ CIJ Recueil 1971 « Les conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie, nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité ».

⁶⁵⁰ S/1994 /566 du 13 mai 1994, p.1.

⁶⁵¹ S/PV 3004 du 15 août 1991, p. 40.

Etats, notamment le Yémen, qui dénoncèrent une intervention dans les affaires intérieures de l'Irak.

Afin atténuer ces critiques, une disposition garantissant le respect de la souveraineté de l'intégrité territoriale de l'Irak fut incluse dans la résolution⁶⁵². Sur le plan pratique, le respect de la souveraineté a besoin d'autres garanties. Ainsi, l'application effective du programme et la présence du personnel des Nations Unies chargé des contrôles doivent être régis par accord. Le consentement de l'Irak conditionne l'application de la résolution 986. Toutefois, la résolution n'est pas un instrument contractuel reposant sur un accord de volontés. Elle s'apparente plutôt à un contrat d'adhésion où le contenu du contrat est fixé à l'avance⁶⁵³. En fait, le consentement de l'Irak ne produit aucun effet sur le contenu de la résolution qui a été unilatéralement établi et imposé à l'Irak. Ce dernier n'a que la liberté d'accepter ou de refuser l'application de la résolution 986 dont le dispositif reflète la dimension afflictive des conditions contraignantes imposées sans négociation. La nature unilatérale de la résolution, modifiable ou révoquée en tout ou en partie par le Conseil et à sa disposition est bien établie. Le consentement de l'Irak ne produit qu'un effet d'estoppel lui interdisant de remettre la résolution ultérieurement en cause en bloc ou en partie ; et conditionne la mise en œuvre pratique du programme humanitaire.

En dépit du caractère coercitif et unilatéral de son action, le Conseil de sécurité a laissé une liberté d'action au Secrétaire général au paragraphe 13 de la résolution. Ce paragraphe vise ainsi à tempérer la contradiction entre la vocation humanitaire du programme et le cadre coercitif et rigide dans lequel il s'inscrit. Le Secrétaire général a alors effectué une interprétation large de l'expression « tous les accords » en subordonnant l'application de la résolution à l'accord officiel de l'Irak. Ce dernier fut acquis le 20 mai 1996 avec la conclusion du mémorandum d'accord entre le Secrétaire général et les autorités irakiennes. Il s'agit d'une solution négociée uniquement pour l'application du programme « pétrole contre nourriture » et non pour les conditions contraignantes qui l'encadrent.

b- La mise sous tutelle du commerce irakien :

Etant inscrite dans le cadre général de la coercition internationale, la résolution 986 a imposé des conditions contraignantes que les autorités irakiennes ne pouvaient négocier. Les

⁶⁵² Voir l'alinéa 5 et le paragraphe 18 de la résolution 986.

⁶⁵³ C'est le même procédé retenu pour la résolution 687 (1991).

dispositions imposées par la résolution 986 vont être à l'origine d'autres dispositions sur lesquelles l'Irak ne va avoir aucune maîtrise.

Il s'agit des procédures permettant au Comité 661 de s'acquitter de ses tâches en vertu de la résolution 986, notamment le paragraphe 12. Ce dernier prie le Comité « de mettre au point, en étroite coordination avec le Secrétaire général, les modalités d'application accélérée des arrangements prévus aux paragraphes 1, 2, 6, 8, 9 et 10 de la présente résolution »⁶⁵⁴. Le Comité 661 est donc chargé d'élaborer ses procédures sans la participation de l'Irak. Ces procédures⁶⁵⁵ s'apparentent à un acte unilatéral et permettent au Comité de réguler unilatéralement l'intensité des contrôles prévus par la résolution. Ayant accepté la résolution, en signant le mémorandum d'accord, l'Irak ne peut contester ces procédures ni leurs éventuelles modifications. Les conditions contraignantes imposées à l'Irak à travers les procédures du Comité vont convertir le programme « Pétrole contre Nourriture » en une mise sous tutelle du commerce extérieur irakien.

En premier lieu, le contrôle du Comité des sanctions - donc des Etats membres - sur les exportations pétrolières de l'Irak constitue une véritable limitation de la souveraineté économique du pays. L'indépendance ne peut être effective sans la maîtrise de l'activité économique. Or, la présence de représentants étrangers pour contrôler ce qui relève exclusivement de la compétence de l'Irak est une atteinte évidente à la souveraineté de ce dernier. De même, l'obligation d'exporter la majeure partie de son pétrole à travers la Turquie⁶⁵⁶ empêche l'Irak de déterminer librement la voie par laquelle il exporte son pétrole et limite relativement le choix des partenaires. La résolution retire aussi à l'Irak son droit en tant qu'Etat souverain de disposer librement de ses ressources au service des intérêts du peuple irakien. Le Secrétaire général et la Banque Nationale de Paris remplacent le gouvernement irakien dans la gestion de ses recettes pétrolières. Cependant, la disposition qui a suscité le plus de controverses et qui a provoqué le retard dans l'application de la résolution est celle relative au prélèvement de 130 millions de dollars -soit 13% des recettes totales- tous les trois mois au bénéfice des provinces Kurdes du nord⁶⁵⁷. Ce prélèvement signifie que la part des revenus réservée au Kurde échappe au contrôle de Bagdad. Cette partie du territoire et de la population irakienne est ainsi traitée comme une entité à part, ce qui constitue une grave atteinte à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Irak. Cette

⁶⁵⁴ Voir le texte de la résolution 986 en annexes.

⁶⁵⁵ Ces procédures furent communiquées au Secrétaire général le 18 août 1996.

⁶⁵⁶ Luizard Jean Paul : « La question irakienne », op.cit, p. 162.

⁶⁵⁷ Ces provinces sont positivement discriminées et profitent mieux du programme.

question avait déjà justifié l'abandon par l'Irak des négociations relatives aux résolutions 706 et 712 pour éviter d'entériner la division du pays.

De même, le contrôle par des observateurs internationaux, de la distribution équitable des rations alimentaires, constitue une intervention dans les affaires intérieures de l'Irak. Ce contrôle limite ainsi la souveraineté de l'Irak à l'égard de sa population et porte atteinte au principe de non intervention. En fin, le contrôle rigoureux des opérations de vente de pétrole et d'achat des fournitures humanitaires instaure une surveillance qui nuit aux règles du commerce international et au principe de libre circulation des marchandises.

Le caractère contraignant des conditions d'application du mécanisme « pétrole contre nourriture » explique le conditionnement de sa mise en œuvre par le consentement officiel de l'Irak. Seul l'engagement écrit du gouvernement irakien pouvait garantir la poursuite du programme.

Le consentement de l'Irak recueilli par le Secrétaire général avec la signature du mémorandum d'Accord, était donc une garantie préalable pour assurer l'application du programme sous les conditions du Conseil et du Comité. Cette garantie est d'autant plus nécessaire que la mise en œuvre de cette formule humanitaire requiert la coopération des autorités irakiennes.

2- Une mise en œuvre négociée :

La résolution 986 fut adoptée par le Conseil le 14 avril 1995, mais elle n'a pris effet que vers la fin de 1996. Puisque la mise en œuvre de la dérogation humanitaire requiert la coopération des autorités irakiennes, le Secrétaire général a estimé qu'il était nécessaire qu'elles acceptent la résolution par accord et s'engage pour sa mise en œuvre. A cet égard, la conclusion du mémorandum d'accord le 20 mai 1996 (a) a permis l'exécution effective de la résolution 986 dans ses deux volets humanitaire et coercitif. Dans cette application de la résolution, le Secrétaire général se voit investi de plus de pouvoirs (b).

a- Le mémorandum d'accord :

L'innovation de la résolution 986 se traduit par l'établissement d'un mécanisme intermédiaire négocié qui permettra sa mise en œuvre. En effet, l'Irak refusait cette résolution qu'il considérait restrictive de sa souveraineté. Convaincu que la collaboration

avec le gouvernement s'imposait, le Secrétaire général a différé l'établissement du rapport qu'il devait présenter au Conseil de sécurité en vertu du paragraphe 13 en attendant que les négociations aient progressé.

Il était donc nécessaire de conclure un accord pour activer les modalités pratiques d'application de la résolution. Ainsi, l'entrée en vigueur de la résolution se trouve en pratique subordonnée à la coopération et au consentement irakien bien que la résolution ne dispose pas expressément qu'un tel accord était nécessaire. D'ailleurs, cette interprétation du Secrétaire général a été constante depuis 1991.

La signature du mémorandum d'Accord le 20 mai 1996 traduit donc un véritable changement dans la politique de l'Irak. Le mémorandum d'Accord est un arrangement contractuel qui sert de complément à un cadre juridique préexistant. Il contient des règles qui permettront la mise en œuvre en bonne et due forme de la résolution. L'accord reprend les conditions de mise en œuvre prévues par la résolution en les précisant et en les assortissant de détails techniques sans pouvoir les négocier. Depuis les négociations de 1991, l'Irak estimait que cet accord devait être indépendant de la résolution et devait être négocié dans tous ses détails. " Le processus de négociation qui s'est déroulé entre l'Irak et le Secrétariat visait dès le départ à parvenir à un accord sur les objectifs visés par les deux parties, indépendamment des deux résolutions du Conseil de sécurité (706 et 712), nous avons cru comprendre que c'était la base des négociations, nous le pensons toujours "⁶⁵⁸. Or, le Secrétaire général agissait toujours dans le cadre de ses compétences en vertu de la résolution et ne pouvait le méconnaître. Ainsi, le premier article du mémorandum d'accord confirme que " l'objet du (présent) mémorandum d'accord est d'assurer l'application effective de la résolution 986 du Conseil de sécurité".

Le mémorandum d'accord est placé sous le commandement du Secrétaire général mandaté par le Conseil de sécurité en vertu du paragraphe 13 de la résolution 986. Il régit, à travers ses 59 articles, la mise en œuvre sur le territoire irakien de la formule « Pétrole contre Nourriture ». L'article 50 dispose " qu'une fois signé, le présent mémorandum entrera en vigueur le jour où prendront effet les paragraphes 1 et 2 de la résolution ; il restera en vigueur jusqu'à l'expiration du délai de 180 jours visé au paragraphe 3 de la résolution ". Il rappelle aussi dans son article 4 que " l'arrangement prévu dans le présent mémorandum est une mesure de caractère exceptionnel et provisoire ". Il s'agit donc d'un mécanisme souple qui ne fonctionne que durant des périodes déterminées, ce qui permet d'ailleurs d'en

⁶⁵⁸ Lettre du ministre des affaires étrangères adressée au président du Conseil de sécurité le 22 juillet 1992, S/24339 du 7 août 1992, p.2.

corriger les éventuels défauts⁶⁵⁹. Cet accord exprime donc l'intention des autorités irakiennes de s'engager et d'être liées par les dispositions de la résolution 986. Il répond à un souci d'efficacité juridique et crée, grâce au consentement de l'Irak, un climat favorable à l'application de la résolution.

En réalité, bien que très important, le choix de l'Irak n'était pas pour autant libre puisque les deux alternatives étaient aussi contraignantes l'une que l'autre. S'il refuse l'accord, l'Irak sera le seul responsable des souffrances de sa population alors que la communauté internationale sera innocentée et déculpabilisée auprès de l'opinion publique. Cette éventualité aurait éloigné encore plus les perspectives de la levée des sanctions et maintiendrait l'isolement économique de l'Irak. Dans le cas contraire, l'Irak devra consentir à limiter son intégrité territoriale et sa souveraineté sur ses richesses et à l'égard de sa population. Certes, les dispositions du mémorandum d'accord et de la résolution prétendent respecter la souveraineté de l'Irak. Cependant, ce respect formel vise surtout à combler par les textes les lacunes effectives qui découlent de la mise en œuvre du programme humanitaire.

b- Les pouvoirs du Secrétaire général :

Placé à la tête de l'administration de l'administration de l'ONU, le Secrétaire général est à la fois un agent administratif comme tous les autres fonctionnaires de l'organisation et un homme politique. Il est nommé par l'Assemblée Générale sur recommandation du Conseil de sécurité pour un mandat de cinq ans⁶⁶⁰. Les fonctions politiques du Secrétaire général exigent une action plus personnalisée que la direction administrative, et permettent une prise de position sur des événements de grande portée.

La résolution 986 a confié au Secrétaire général un ensemble de missions, mais l'a surtout investi du pouvoir de décider. En premier lieu, toutes les tâches techniques susceptibles de mettre le programme humanitaire en œuvre sont confiées au Secrétaire général. Ainsi, le paragraphe 7 prie le Secrétaire d'ouvrir un compte séquestre aux fins énoncées dans la résolution. Le Secrétaire général est donc libre de choisir la banque auprès de laquelle le compte sera ouvert à la condition que l'Irak accepte son choix. En plus, le paragraphe 11 prie le Secrétaire général d'inclure dans ses rapports qu'il doit établir au

⁶⁵⁹ A chaque reconduction de la résolution, le mémorandum d'accord est reconduit par échange de lettre entre la mission permanente de l'Irak aux Nations Unies et l'organisation.

⁶⁶⁰ Article 97 de la charte des Nations Unies.

début et à la fin de chaque exercice, ses remarques et observations ainsi que ses propositions pour améliorer le programme. C'est dans ce cadre que le Secrétaire a, à plusieurs reprises, souligné la nécessité de lever le plafond des exportations pétrolières⁶⁶¹. Le Secrétaire a aussi réussi à faire valoir une approche multi- sectorielle liant l'amélioration des conditions de vie à une réhabilitation d'ensemble des infrastructures de bases. Il a notamment attiré l'attention du Conseil sur la nécessité d'autoriser l'Irak à importer les pièces de rechange et le matériel nécessaire pour la remise en état de l'oléoduc de Kirkouk-Yumurtalik⁶⁶². Ainsi, dans sa résolution 1175 du 19 juin 1998, le conseil a répondu aux propositions du Secrétaire général et a autorisé l'exportation vers l'Irak des pièces de rechanges. Le Secrétaire général est au centre de tout le mécanisme, que ce soit à travers la procédure de vente de pétrole et des produits pétroliers ou celle d'achat et de distribution des biens humanitaires.

Toutefois, c'est le paragraphe 13 qui illustre l'évolution du rôle du Secrétaire général en vertu de la résolution 986. Ce paragraphe prie le Secrétaire général de " faire le nécessaire pour assurer l'application effective de la présente résolution " et l'autorise à prendre " tous les arrangements et à conclure tous les accords requis ". Cette disposition accorde au Secrétaire général une marge considérable de liberté d'action puisqu'elle ne détermine que l'objectif à atteindre. En effet, le secrétaire général est autorisé à choisir les moyens qui devront aboutir à la mise en œuvre effective de la résolution et du programme qu'elle prévoit. Le mandat du Secrétaire général est donc large⁶⁶³ et lui laisse un pouvoir d'appréciation, pouvoir qu'il a d'ailleurs investi.

Ainsi, il a interprété les termes « arrangements » et « accords requis » par la nécessité de chercher l'accord officiel de l'Irak pour la mise en œuvre de la résolution, surtout que cette dernière requiert la coopération des autorités irakiennes.

En plus, le Conseil de sécurité a subordonné, dans le paragraphe 3 de la résolution l'entrée en vigueur du programme humanitaire au rapport du Secrétaire général. Tout le mécanisme dépendait en fait de la capacité de ce dernier à garantir la coopération de l'Irak. Une telle responsabilité implique que celui qui en est chargé dispose des mesures nécessaires pour s'en acquitter efficacement. Le paragraphe 13 a justement investi le Secrétaire général de l'autonomie de jugement qui lui permet de prendre des initiatives. La signature du mémorandum d'accord illustre donc le succès politique et diplomatique du Secrétaire général Boutros Boutros Ghali, qui a pu concilier des points de vue opposés dans

⁶⁶¹ S/1998/90 du 1 février 1998 et S/1998/92 du 2 février 1998.

⁶⁶² S/1998/166 du 2 mars 1998, et S/1998/469 du 4 juin 1998.

⁶⁶³ La résolution 687 par contre charge le Secrétaire général de l'exécution de plusieurs mandats précis (§ 3, 13, 15, 19 et 26).

une situation conflictuelle. L'Irak voulait être assuré que sa position et ses problèmes soient fidèlement présentés. Les Etats alliés et à leur tête les Etats Unis voulaient par contre être assurés qu'aucune concession ne sera faite à l'Irak. Le chef de la diplomatie internationale a donc pu recueillir le consentement de l'Irak pour la mise en œuvre de la résolution sans pour autant lui faire de concessions.

Encore une fois, le Secrétaire général a pu affirmer et investir le volet politique de ses fonctions indépendamment des directives des grandes puissances⁶⁶⁴. Cependant, l'influence des grandes puissances sera manifestée ailleurs comme l'une des limites de la dérogation humanitaire.

B - Les limites de la dérogation humanitaire :

Le programme « Pétrole contre Nourriture » visait à remédier à la dégradation de la situation humanitaire suite à l'embargo. Toutefois, la moitié seulement des revenus pétroliers est réservée à l'achat des biens humanitaires alors que 47% sert à financer les autres objectifs. Le côté humanitaire du programme reste donc limité bien que très médiatisé. Sur le plan pratique, après plusieurs exercices de ce programme, la situation humanitaire de la population irakienne restait critique⁶⁶⁵. Les résultats médiocres de la formule trouvent leurs sources dans la lenteur du processus technique (1) et dans sa forte politisation (2).

1-La lenteur du processus :

La complexité technique du mécanisme et les contrôles rigoureux qu'elle prévoit ne pouvaient qu'avoir des effets sur sa mise en œuvre⁶⁶⁶. Ainsi, si le retour de l'Irak sur le marché fut réalisé sans heurt (a), l'arrivée des marchandises humanitaires a, par contre, connu certaines entraves (b).

⁶⁶⁴ Les grandes puissances ont toujours voulu confiner le Secrétaire général dans une mission purement administrative. On rappelle à cet égard le premier Secrétaire général de l'organisation M. Trygve Lie qui fut boycotté par les Etats de l'est, et le second, M. Dag Hammarskjöld dont l'esprit d'indépendance lui a valu l'animosité de l'URSS, voir : Tavernier Paul « Article 97 » in : « La charte des Nations Unies commentaire article par article », pp. 1301 et 1306.

⁶⁶⁵ Voir notamment les déclarations de Denis Halliday après sa démission, Le Monde 20 janvier 1999.

⁶⁶⁶ Bennouna Mohammed : « L'embargo dans la pratique des Nations Unies » Recueil des Cours Euroméditerranéens BANCAJA de Droit International, Recueil des cours 1999, p. 226.

a- La réintégration du marché pétrolier :

Après la signature du mémorandum d'accord le 20 mai 1996, l'Irak devait attendre la mise en place par les Nations Unies de la procédure longue et complexe en vue de superviser les transactions. Dès juin 1996, l'Irak a entamé des opérations de réparations des oléoducs.

L'Irak espérait pouvoir reprendre ses exportations pendant l'été 1996. Toutefois, le retour tant attendu de l'Irak sur le marché international n'a pris effet que le 10 décembre 1996, mais ce retour a tout de même suscité quelques tensions. Les milieux pétroliers craignaient la déstabilisation et même la chute des prix de pétrole sur le marché international. En effet, le marché international n'a pas eu besoin du pétrole irakien pendant les années d'embargo surtout avec le refus de l'Arabie Saoudite, qui assure plus que le tiers des besoins internationaux, de réguler la production. Le prix du baril qui a été fixé à 21dollars en 1990 par l'Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole n'en était qu'à 15, 69⁶⁶⁷.

Toutefois, ces craintes n'avaient pas d'effet. Les demandes de contrats ont afflué surtout de la part des sociétés étrangères qui voulaient renouer des liens commerciaux avec l'Irak avant la levée définitive des sanctions⁶⁶⁸. Ce retour fut aussi favorisé par sa coïncidence avec l'hiver qui occasionne un accroissement des besoins.

Dans le cadre de sa politique visant à maintenir ses contacts avec ses anciens clients, l'Irak a conclu des accords préliminaires avec eux, en ajoutant que l'Organisation d'Etat pour la Commercialisation du pétrole⁶⁶⁹ pourrait trouver facilement des acheteurs pour trois millions de barils par jour si les exportations n'étaient pas limitées. De son côté, le Comité de sanction avait suspendu, le 23 décembre 1996, l'approbation de nouveaux contrats de crainte que les volumes déjà contractés ne dépassent le plafond fixé par la résolution⁶⁷⁰.

La résolution 986 est donc entrée en vigueur le 10 décembre 1996, et les premières recettes de vente de pétrole ont été versées le 15 janvier 1997 au « Compte Irak ». Pendant le premier exercice, 51 contrats de vente de pétrole et de produits pétroliers furent approuvés pour un total de 121 millions de barils pour 180 jours. Les activités de supervision et d'inspection des ventes s'étaient effectuées sans heurts. Cependant, au début de juin 1997, l'Irak avait décidé d'arrêter le pompage du pétrole pour protester contre les retards dans le

⁶⁶⁷ Luizard Jean Paul : « La question irakienne » p.149.

⁶⁶⁸ Chevalier Béatrice « L'embargo : essai sur la nature du pouvoir dans les relations économiques internationales » Thèse soutenue le 15 Juin 2000, Université Pierre Mendés, France. P.189.

⁶⁶⁹ Le nom initial est en anglais : SOMO ou Iraqi State Oil Marketing Organisation.

⁶⁷⁰ « La SOMO continue de recevoir des offres d'achats de brut irakien bien que la limite autorisée de 540 000b/j ait été atteinte » Le Pétrole et le Gaz Arabes, vol XXIX, n° 667, 1janvier 1997, p.5.

mécanisme d'approbation des contrats. Les exportations ont repris en août de la même année. Ainsi 125,6 millions de barils furent pompés au titre du deuxième exercice. Le volume est passé à 184,1 millions lors du troisième exercice⁶⁷¹.

Bien que la hausse du volume total des exportations est perceptible d'un exercice à l'autre, les recettes restent en dessous des besoins de la population de l'Irak. Le montant des exportations autorisées a été à l'origine de critiques émises par les autorités irakiennes lors de l'adoption de la résolution 706. L'Irak avait noté que " la valeur de 1,6 milliards de dollars, ... est en deçà des besoins de l'Irak pour financer ses importations "⁶⁷². Même le montant de 2 milliards de dollars fixé par la résolution 986 était estimé insuffisant⁶⁷³.

L'ampleur de la catastrophe humanitaire en Irak a fait prendre conscience qu'il fallait élargir le mécanisme et augmenter substantiellement les fonds⁶⁷⁴. D'ailleurs, le paragraphe 11 de la résolution 986 prévoit que le Secrétaire général peut proposer⁶⁷⁵ dans ses rapports " toute observation qu'il jugerait utile de faire quant à la mesure dans laquelle le niveau des recettes permet de répondre aux besoins humanitaires de l'Irak ". Ainsi, la résolution 1153 (1998) a levé le plafond des exportations autorisées à 5,2 millions de dollars avant de l'éliminer en 2001. Néanmoins, le délabrement de l'infrastructure pétrolière limite de fait la capacité d'exportation de l'Irak.

Quelques soient les entraves qui ont altéré l'exportation du pétrole irakien, cette altération reste relative en comparaison avec les retards enregistrés dans l'arrivée et la distribution des biens humanitaires.

b- L'arrivée des biens humanitaires et leur distribution :

Alors que les exportations de pétrole se sont déroulées sans problèmes, des retards ont été enregistrés dans les expéditions des fournitures humanitaires. Les premières recettes provenant de la vente du pétrole et des produits pétroliers ont été versées au compte séquestre le 15 janvier, soit plus d'un mois après l'entrée en vigueur de la résolution. La population irakienne a dû attendre quelques mois avant de pouvoir profiter de ces fonds.

Les premières demandes d'exportation des biens humanitaires ont été approuvées par le Secrétariat le 23 janvier 1997. Celui-ci examine les demandes et les inscrits dans l'ordre

⁶⁷¹ Ezzarqui Leila : « Résolution 986 : « Pétrole contre Nourriture » » Montchrestien, Paris 1998, pp. 134 –135.

⁶⁷² S/PV 3004 ; p.42.

⁶⁷³ Tarek Aziz : « Bagdad et les complots » Politique Internationale, automne 1995, n° 69, p.104.

⁶⁷⁴ S/PV.3840, p.7.

⁶⁷⁵ Voir la lettre adressée au Conseil de sécurité par le Secrétaire général : S/1998/330 du 15 avril 1998.

dans lequel il les reçoit. Mais conformément à ses procédures, le Comité n'examine les demandes de fournitures que si le montant correspondant au contrat est disponible sur le compte Irak. L'émission des lettres de crédits, leur examen par la BNP et leur modification s'il y a besoin retardent aussi l'expédition des biens humanitaires. Afin de réduire ces retards, un modèle de lettre de crédit fut adressé aux vendeurs éventuels pour qu'ils puissent demander les éclaircissements avant de soumettre leurs demandes au Comité.

En janvier 1997, le Comité de sanctions n'a approuvé que deux contrats pour une valeur de 50 millions de dollars et de 2 millions de dollars. Toutefois, ce n'est que le 20 mars 1997 que le premier envoi a eu lieu et ce n'est qu'en avril que la première distribution de farine a pu être effectuée. La distribution de rations de riz, d'huile, de lait et de céréales n'a été prévue que pour mai 1997. En plus, en raison de l'insuffisance des stocks, de sérieuses difficultés ont été enregistrées dans la distribution de la farine. L'arrivée tardive des livraisons de blé a retardé la distribution des vivres d'octobre vers novembre 1997.

Dans le secteur de la santé, les livraisons sont souvent partielles et continuent de faire obstacle à l'utilisation efficace des médicaments par les services de santé. Jusqu'à avril 1997, aucune livraison de médicaments ou de matériel hospitalier n'a été annoncée alors que le premier exercice touchait à sa fin. Quant au secteur de l'assainissement et de l'approvisionnement en eau, les livraisons des pièces de rechange n'ont eu lieu qu'en 1998. Cependant, ces livraisons restaient insuffisantes vu les besoins énormes du secteur. Dans les autres secteurs aussi, les retards et les irrégularités des livraisons sont toujours la règle. Pour l'éducation, par exemple, les premières livraisons ont raté l'entrée scolaire et ne sont arrivées qu'au cours du premier trimestre de 1998.

Au fil des exercices du programme, la situation humanitaire en Irak reste précaire. Malgré la réduction sensible des retards dans les livraisons, la complexité technique du mécanisme et la pratique du Comité entraînent des cumuls de retards, ce qui fait que la population ne profite pas à fond de chaque exercice. Ainsi, au 15 mai 1998, seulement 76% des fournitures médicales et médicaments de la première phase étaient arrivés en Irak ; 25% de ceux de la deuxième phase (résolution 1111), et 36% de la troisième phase (résolution 1143)⁶⁷⁶.

Certes, le programme « Pétrole contre Nourriture » a atténué, dans une certaine mesure, la situation humanitaire en Irak, mais il n'est qu'un médiocre palliatif⁶⁷⁷. Même

⁶⁷⁶ EzzarquiLeïla : « Résolution 986, Pétrole contre Nourriture » Montchrestien Paris. 1998 ; p.143.

⁶⁷⁷ Al Rachid Loulouwa Talal « L'humanitaire dans la logique des sanctions contre l'Irak », in Politique Etrangère 1/2000, p. 115.

après l'amélioration du programme en élargissant la liste des biens dont l'importation est autorisée⁶⁷⁸ et en supprimant le plafond des exportations pétrolières⁶⁷⁹, la logique coercitive était omniprésente et produisait toujours ses effets sur la population. Le programme constituait en effet « une tentative de ciblage des sanctions »⁶⁸⁰ qui n'est pourtant pas concluante : les sanctions perdurent, leur intensité n'est que relativement atténuée et les besoins de la population ne sont pas satisfaits. La dérogation humanitaire fut encore plus limitée par sa forte politisation qui illustre comment l'exception humanitaire peut être dévoyée.

2- La politisation de la dérogation humanitaire :

Si le programme « pétrole contre Nourriture » a permis une visible amélioration de certains droits comme l'alimentation ou l'accès aux médicaments, il n'a pas permis l'amélioration fondamentale de la situation globale des droits de l'homme en Irak. Cet état des choses s'explique par la complexité technique du mécanisme et par sa politisation. En effet, la manipulation du programme par le Comité des sanctions (a) et par le gouvernement irakien entrave la bonne conduite du programme (b).

a- Les réticences des autorités irakiennes :

Une bonne mise en œuvre du programme humanitaire suppose une très grande coopération entre le personnel de l'ONU et les autorités irakiennes. Le paragraphe 16 de la résolution incite d'ailleurs le gouvernement irakien à fournir toutes les facilités administratives aux observateurs onusiens pour qu'ils puissent superviser et s'assurer de la distribution équitable des biens humanitaires.

Pourtant, les autorités irakiennes étaient réticentes pour régler avec l'ONU les aspects techniques⁶⁸¹ qui doivent présider au recrutement et au déploiement des observateurs⁶⁸². L'Irak s'est efforcé également de limiter l'efficacité du système d'observation en refusant le déploiement d'observateurs dans des sous stations à travers le

⁶⁷⁸ Résolutions 1382 (2001) du 29 novembre 2001.

⁶⁷⁹ Résolution 1360 (2001) du 3 juillet 2001.

⁶⁸⁰ Rapport d'information sur les sanctions internationales : Assemblée Nationale Française, n° 3203 du 27 juin 2001, p.25.

⁶⁸¹ Les deux parties devaient notamment se mettre d'accord sur les moyens de communications à utiliser.

⁶⁸² D'ailleurs, suite aux événements militaires dans le Kurdistan, le Secrétaire général a préféré retarder l'envoi des experts et des contrôleurs des douanes chargés de confirmer l'arrivée de marchandises.

pays⁶⁸³. Il a aussi exigé que ces observateurs demandent des autorisations pour voyager dans le pays, ce qui limite leur liberté de mouvement. Or, pour assurer l'efficacité de la résolution 986, il a fallu que les observateurs des Nations Unies puissent se déplacer librement et sans entraves dans le pays afin de superviser la distribution et d'empêcher toute discrimination. Ainsi, l'article 44 du mémorandum d'accord stipule que les autorités irakiennes doivent coopérer et accorder aux observateurs toutes les facilités requises. Les discussions entre l'ONU et l'Irak n'ont abouti qu'en avril 1997 lorsque les autorités irakiennes ont permis le déploiement des observateurs et leur ont donné la possibilité d'utiliser des téléphones cellulaires et des radios dans le cadre de leur travail⁶⁸⁴.

Outre cette entrave qui n'a eu d'effet que sur le premier exercice en retardant encore plus les opérations de distribution, les autorités irakiennes ont tenté de paralyser l'application du programme lors des autres exercices. Ainsi, déjà en 1997, l'Irak a suspendu pendant deux mois (juin et juillet) ses exportations de pétrole en raison du retard dans le mécanisme d'approbation des contrats. Les irakiens ont endigué le pompage du brut encore une fois pendant novembre et décembre 1999 pour protester contre la reconduction de deux semaines au lieu de six mois du programme⁶⁸⁵. D'autres ruptures ou menaces de ruptures de l'exportation de pétrole avaient pour but de protester contre le prix du baril imposé par l'ONU ou de manifester la solidarité de l'Irak avec l'Intifada palestinienne⁶⁸⁶.

En plus, le gouvernement irakien était peu motivé pour augmenter ses exportations pétrolières du moment qu'il n'en maîtrise pas les recettes. Il considérait n'y avoir aucun intérêt et préfère la vente du pétrole en contrebande. Ainsi, après le déplafonnement des quantités autorisées à la vente, Bagdad a continué d'utiliser le pétrole comme moyen de pression sur l'ONU. Toute interruption de pompage porte désormais sur des quantités importantes de pétrole et implique un manque à gagner pour l'organisation. Toutefois, c'est la population irakienne qui subit les effets de ces entraves multipliées. En effet, les prélèvements sur le compte séquestre s'opèrent d'abord au titre des autres objectifs de la résolution alors que les fonds restants sont consacrés à l'achat des biens humanitaires. Ce sont donc ces achats, qui constituent en principe l'objectif principal du programme, qui subissent l'effet de la réduction des fonds. La population irakienne à laquelle le programme

⁶⁸³ En mars 1997, les inspecteurs indépendants devant confirmer l'arrivée des marchandises étaient déployés aux points d'entrées (10 à Um Qasr, 11 à Zakho et 11 à Trébil) alors que les observateurs onusiens ne l'étaient pas.

⁶⁸⁴ Ezzarqui Leila « Résolution 986 : Pétrole contre Nourriture » Montchrestien, Paris. p. 147.

⁶⁸⁵ Loulouwa Talal Al Rachid « L'humanitaire dans la logique des sanctions contre l'Irak », op.cit, p. 117.

⁶⁸⁶ Liuzard Jean Paul « La question irakienne », op.cit, p. 163.

est destiné s'est trouvée prise entre deux tenailles : celle du gouvernement irakien et celle des Etats Unis à travers le Comité des sanctions.

b- Les réticences du Comité des sanctions :

Organe subsidiaire du Conseil de sécurité, le comité des sanctions fut créé conformément à l'article 28 du règlement intérieur provisoire de l'organe restreint⁶⁸⁷. La pratique du Conseil montre que la création d'un Comité est désormais indissociable ou presque⁶⁸⁸ de la mise en place d'un régime de sanction. La création de ce Comité vise à inciter les Etats tiers qui sont les destinataires des régimes de sanction à donner effet à ces dernières. Ainsi, la résolution 661 qui a imposé les premières sanctions à l'Irak a créé le Comité qui porte désormais le nom de la résolution qui l'a créé. Le mandat de ce Comité s'est élargi au fur et à mesure de la succession des résolutions relatives aux sanctions contre l'Irak⁶⁸⁹. Toutefois, c'est sa gestion des dérogations humanitaires dont notamment le programme « Pétrole contre Nourriture » qui a suscité le plus de critiques.

Composé des représentants de tous les membres du Conseil, le Comité est un organe politique par excellence. Il est en effet inévitable que les attitudes de ses membres soient influencées par les objectifs politiques des Etats représentés. En plus, La règle de la décision par consensus qu'il adopte implique un droit de veto pour chaque membre et oriente souvent les décisions du Comité dans le sens des politiques les plus restrictives et les plus conservatrices. Cependant, deux éléments font la spécificité du comité 661 et lui attirent les reproches des juristes. Le Comité siégeait à huis clos et ne procédait que très rarement à la publication de ses travaux⁶⁹⁰. Ces derniers sont donc peu connus et il n'est guère aisé d'en apprécier l'efficacité ou l'objectivité. Pour toutes ces raisons, la gestion des dérogations humanitaires a connu une certaine manipulation politique qui a fini par rendre ces dérogations inefficaces.

⁶⁸⁷ Pour plus de développement sur les Comités des sanctions, voir : Charpentier J. « Les Comités des sanctions du Conseil de sécurité », in : « L'effectivité des organisations internationales : mécanisme de suivi et de contrôle » A.Pedone. Paris 2000 ; pp. 9 – 22.

⁶⁸⁸ Les résolutions 1054(1996) et 1070 (1996) qui annonçaient un embargo aérien contre le Soudan ne prévoyaient pas l'établissement de comité, mais cet embargo ne fut jamais appliqué.

⁶⁸⁹ Marti Koskenniemi : « Le Comité des sanctions crée par la résolution 661(1990) », in AFDI. XXXVII – 1991, p. 123 –124.

⁶⁹⁰ Le comité créé par la résolution 253(1968) relatif à la Rhodésie du sud par exemple rédigeait des rapports mensuels plus un nombre de rapports spéciaux à l'intention du Conseil de sécurité.

Pour le professeur Jean Charpentier, la sévérité du Comité 661 dans l'interprétation et la gestion des dérogations humanitaires contenues dans la résolution 687 est l'une des raisons qui ont acculé l'Irak à accepter la résolution 986. En vertu de la résolution 687, le Comité devait recevoir les notifications volontaires des médicaments et fournitures médicales, les notifications obligatoires des denrées alimentaires et statuer par approbation tacite au cas par cas sur les livraisons des fournitures de première nécessité⁶⁹¹. Les rapports du Comité publiés depuis 1995 laissent apparaître une réduction d'activité pour certaines procédures du Comité. Si le niveau des notification obligatoires qui était faible est resté stable⁶⁹², celui des notifications volontaires a, par contre, chuté de 118 entre août 1996 et juillet 1997 à 74 entre août 1997 et juillet 1998 ; puis à 46 entre août 1998 et juillet 1999. Quant aux demandes d'autorisation des fournitures de première nécessité, elles ont été aussi en baisse : 10.861 pour la première année, 9.788 pour la deuxième et 5.926 pour la troisième. Il faut noter aussi que 47,9 % des demandes ont reçu des réponses positives entre 1996 et 1997, le taux est passé à 39 % puis à 44,7 % pour les deux autres périodes. Pour chacune des périodes, le taux des demandes rejetées était respectivement 48%, 31,5 % et 47 % alors que celles mises en attente étaient 39 %, 29 % et 7,2 %⁶⁹³. Ces pourcentages montrent que la notion de « biens essentiels » ou de première nécessité est interprétée de manière restrictive par certaines délégations, mais elles montrent aussi que la mise en œuvre du programme « Pétrole contre Nourriture » a réduit dans la pratique l'application de la dérogation humanitaire telle que conçue dans la résolution 687.

Dans le cadre du programme « Pétrole contre Nourriture », le Comité était chargé de superviser les ventes de pétrole irakien et d'approuver l'achat des fournitures humanitaires. Les réticences du Comité se sont manifestées à travers sa gestion des deux volets. Ainsi, le Comité, à la demande des délégations américaines et britanniques, a mis en attente un nombre élevé de contrats relatifs à l'exportation vers l'Irak de pièces détachées et du matériel nécessaires destinées à lever le niveau des exportations au plafond autorisé. Bien que le Secrétaire général ait établi et ait approuvé une liste de ces pièces pour faciliter la tâche du Comité, et bien qu'il ait souligné à plusieurs reprises la nécessité de ces exportations pour pouvoir répondre aux besoins de la population, le désaccord des membres du Comité

⁶⁹¹ Le Comité a adopté le 16 mars 1992 une liste de produits qualifiés de « biens de première nécessité » et pour lesquels la seconde procédure doit s'appliquer.

⁶⁹² 96 notifications par an entre 1996 et 1998 et 98 pour l'année 1999.

⁶⁹³ Pour ces statistiques, voir : Alabrune Françoise : « La pratique des Comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990 », in : AFDI. 1999.

bloquait toujours la procédure⁶⁹⁴. En janvier 2000, de nombreux contrats relatifs au matériel destiné au secteur pétrolier étaient toujours mis en attente. En 2001, le Comité a mis 538 contrats relatifs aux pièces et matériels destinés au secteur pétrolier pour une valeur de 527 millions dollars⁶⁹⁵ en attente.

Quant au volet des fournitures, malgré les multiples améliorations du programme, la politique des blocages ou des mises en attente est toujours la règle dans le travail du Comité. En effet, l'approbation des contrats des biens humanitaires sans qu'aucune objection ne soit mentionnée fait l'exception. En revanche, dès qu'un contrat est mis en attente ou bloqué, les fonds sont inéluctablement suspendus ce qui limite ou bloque l'examen d'autres contrats⁶⁹⁶. Le rapport hebdomadaire du Bureau des Nations Unies pour l'Irak daté du 18 décembre 2001 avançait que la valeur des contrats mis en attente par le Comité est toujours élevée. Le nombre des contrats mis en attente a atteint 1610 dont 1072 pour une valeur de 3,85 milliards dollars relatives aux biens humanitaires⁶⁹⁷. Entre décembre 1996 et juillet 2002, le taux des exportations pétrolières a atteint 55,4 milliards de dollars. Après prélèvement des sommes destinées aux autres objectifs, le Secrétariat a approuvé des contrats pour une valeur de 35,8 milliards de dollars. Cependant, l'Irak n'a reçu de marchandises que pour 23,8 milliards de dollars. La différence s'explique par les entraves procédurales imposées à toutes les étapes dont essentiellement les blocages et les mises en attente pratiqués par les Etats Unis⁶⁹⁸. Que le contrat porte sur des articles faisant partie de la « liste verte »⁶⁹⁹ ou de la liste des biens à « double usage », la rigueur du Comité et spécialement de la délégation américaine est toujours la même. La conception américaine du bien à double usage est si large qu'elle rend difficile la gestion du programme. Plusieurs exemples peuvent illustrer l'intransigeance américaine. Le représentant américain a poussé en février 2001 des contrats portant sur des filtres, des camions, des moulins à riz, ... Des livraisons d'ambulances ont été repoussées puisque les blocs réfrigérés des ambulances peuvent transporter des produits chimiques ou toxiques dans un but belliqueux, alors que des crayons à mine de graphite sont

⁶⁹⁴ Le Conseil de sécurité a demandé au Secrétaire général (résolution 1284 (1999)) de nommer un groupe d'experts chargé d'approuver diligemment ces contrats.

⁶⁹⁵ Rapport de la Commission Arabe des Droits de l'Homme « Iraq sanctions : humanitarian implications and Options for the future » octobre 2002, p. 24.

⁶⁹⁶ Le Comité n'examine les contrats pour approbation que si les fonds correspondants sont disponibles.

⁶⁹⁷ Rapport de la Commission arabe des Droits de l'Homme, Octobre 2002, p. 24.

⁶⁹⁸ Op. Cit, pp. 22-23.

⁶⁹⁹ Liste élaborée par le Secrétaire général et retenue par le Conseil de sécurité (résolution 1330), elle énumère les produits dont l'importation ne requiert désormais que la notification au Secrétariat, elles subissent toutefois les corrections répétées du Comité.

repoussés parce qu'ils risquent de servir l'industrie militaire irakienne⁷⁰⁰. Les américains continuaient donc à « sanctionner » le gouvernement irakien pour avoir osé menacer « les intérêts vitaux des Etats Unis »⁷⁰¹.

L'adoption de la résolution 986 devait répondre aux besoins humanitaires de la population. Cependant, la complexité technique et la politisation du mécanisme ont dépouillé ce dernier de sa dimension humanitaire. La logique humanitaire et la logique coercitive sont tellement opposées que l'une finit par dépasser l'autre. A travers le programme « Pétrole contre Nourriture » c'est la logique coercitive qui a dépassé la raison humanitaire.

Les sanctions économiques imposées à l'Irak visaient en principe à affaiblir le régime irakien qui a menacé la paix internationale. Toutefois, elles ont entraîné des conséquences néfastes sur la vie des irakiens. Les sanctions économiques ont privé les irakiens de leurs droits sociaux économiques et ont hypothéqué le droit de tout le peuple au développement. Dans une tentative d'alléger les effets néfastes des sanctions, le Conseil de sécurité a adopté le programme « Pétrole contre nourriture ». Ce mécanisme, original en droit international, associe un contenu contraignant à une mise en œuvre négociée. L'originalité de ce programme d'aide humanitaire découle aussi du fait qu'il est le premier à être financé par les ressources de la population aidée. Cependant, le programme était tellement politisé et manipulé qu'il a raté son objectif principal. La dérogation humanitaire n'a donc pas pu vaincre les effets destructeurs des sanctions qui ont ravagé la population irakienne.

L'ampleur de la crise humanitaire engendrée par ces sanctions économiques nous invite à réexaminer cette campagne d'un point de vue juridique. Que la campagne soit déclenchée au titre du chapitre VII ne signifie pas qu'elle est dispensée du respect d'un certain nombre de règles. En plus, le maintien des sanctions malgré leur inefficacité et sous des prétextes flous signifie que ces sanctions ont des motivations autres que celles contenues dans les résolutions du Conseil de sécurité.

⁷⁰⁰ Assemblée Nationale » Rapport d'information sur les sanctions », op.cit, pp .23-25 ; voir aussi « L'Irak assiégé », collectif, p.226-227 ; Eric Rouleau « Le peuple Irakien, première victime de l'ordre américain », Le Monde Diplomatique, novembre 1995.

⁷⁰¹ Ghozali Nasr Eddine « L 'embargo, l'arme des puissants »in : Relations internationales 1996, pp.88-97.

Chapitre II :

Le cadre juridique et politique des sanctions.

Les effets néfastes des sanctions économiques ne sont donc plus discutables et ne sont plus à prouver. Leur ampleur est telle qu'on parle même de « génocide ». Les sanctions économiques violent, directement, les droits sociaux économiques des populations. Elles empêchent aussi - bien qu'indirectement- la promotion des droits civils et politiques et trahissent sur le long terme, le droit de tout un peuple au développement.

Cependant, l'ampleur et la gravité de leurs effets ne permettent pas pour autant d'affirmer l'illégalité des sanctions économiques. Seule une relecture de ses conséquences à la lumière du cadre juridique des sanctions internationales permettra d'aboutir à une telle conclusion (section I).

D'ailleurs, les effets néfastes ou « secondaires » des sanctions doivent aussi être opposés aux effets initialement « escomptés ». Le bilan lourd au niveau des premières et nul au niveau des secondes pose désormais la question des objectifs non déclarés des régimes de sanctions (section II).

Section I :

Evaluation juridique des sanctions économiques :

Le pouvoir de sanction du Conseil de sécurité est, certes, large et discrétionnaire, mais il n'est pas pour autant absolu ou illimité. Le cadre juridique des sanctions économiques se compose de deux volets. D'une part, le pouvoir de sanction est limité par l'ensemble de règles coutumières qui réglementent l'exercice des contre-mesures. Les sanctions onusiennes sont des contre-mesures entreprises par l'ONU au nom de la communauté internationale dans le cadre de ses responsabilités de maintien de la paix. Les sanctions doivent donc observer les règles qui encadrent les contre-mesures (§1).

D'autre part, l'article 41 qui confère au Conseil de sécurité son pouvoir de sanction s'inscrit dans un cadre juridique qu'il ne peut dépasser à savoir la charte de l'ONU. Cette dernière véhicule un certain nombre de principes et énumère les buts de l'Organisation. Le maintien de la paix et sa recherche n'annulent ni les principes ni les buts des Nations Unies (§2).

I- Le cadre juridique des contre-mesures :

En définissant les sanctions économiques, la doctrine a précisé que ces dernières sont des contre-mesures appliquées par les organisations internationales, et notamment par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII. Or, l'exercice des contre-mesures est encadré par un ensemble de règles juridiques. L'article 30 du projet d'articles de la Commission du Droit International (CDI) sur la responsabilité des Etats stipule que :

" L'illicéité d'un fait d'un Etat non conforme à une obligation de ce dernier envers un autre est exclue si ce fait constitue une mesure « légitime » d'après le droit international à l'encontre de cet Etat "⁷⁰².

Le mot *légitime* est mis entre guillemets dans le texte initial afin de souligner que le choix du terme répond plus à un souci rédactionnel qu'à la volonté de se placer dans le

⁷⁰² Annuaire de la Commission de Droit International : ACIDI 1979, 2^e Partie, VOL II, p. 128.

domaine incertain de légitimité⁷⁰³. La CDI entend donc que les contre-mesures doivent répondre à un certain nombre de critères capables de les rendre « légitimes » et licites.

Les sanctions onusiennes doivent donc répondre aux critères juridiques qui délimitent l'exercice des contre-mesures. Ces conditions, qu'elles soient relatives au fond de l'action (A) ou à sa forme (B) démontrent que les effets des sanctions sur les droits de l'homme affectent leur légalité.

A- Motivations et contenu de l'action :

Les controverses doctrinales sur les sanctions et contre-mesures économiques ont fini par affirmer leur légalité face aux principes de non recours à la force et de non-ingérence. Cependant, la légalité de ces mesures dépend encore de la conformité de leurs motivations (1) et de leurs contenus (2) aux principes du droit international.

1- Les motivations de l'action :

La définition des contre-mesures précise que celles-ci sont des mesures en principe illicites mais dont l'illicéité est exceptionnellement exclue. Par ces mesures, un Etat (x) riposte à une mesure prise par un Etat (y) et en conteste le bien-fondé⁷⁰⁴. Or pour bénéficier des circonstances excluant leur illicéité, les sanctions ou contre-mesures doivent répondre à une nécessité (a) et poursuivre un but licite (b).

a- La nécessité de l'action :

Les sanctions et contre-mesures ne se justifient que par l'acte initial de la cible, en l'occurrence le comportement qui menace la paix et la sécurité internationales. Etant des réactions, les sanctions économiques doivent donc réagir à des actes illicites, à des faits réels et non à des intentions ou des actes anticipés ou éventuels.

⁷⁰³ Sicilianos Linos-Alexandre : « Les réactions décentralisées à l'illicite », L.G.D.P 1990, Bibliothèque de Droit International, tome 102, p. 245.

⁷⁰⁴ Voir l'article 30 du projet d'articles de la Commission du Droit International sur la responsabilité des Etats ; ACIDI 1979, 2^e partie, pp.28-29.

Le principe de nécessité est l'un des critères d'évaluation des sanctions proposés par M.Marc Bossuyt dans son rapport sur « les conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'homme »⁷⁰⁵. En effet, le premier critère est intitulé : « Les sanctions sont – elles prises pour des raisons valables ? ». Ce critère consiste à savoir si les sanctions qui « ne doivent pas être imposées pour des motifs politiques non valables » répondent à une nécessité.

D'ailleurs, l'article 39 qui est la clef du chapitre VII précise que la constatation d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression prélude à toute décision en vertu des articles 41 ou 42 de la charte. Cependant, la constatation de l'une de ces trois situations ne prouve pas pour autant que le principe de nécessité est respecté. En effet, le recours fréquent du Conseil à la notion de « menace à la paix » a suscité plusieurs controverses doctrinales⁷⁰⁶. Cette constatation ne reflète pas toujours une nécessité, mais répond plutôt à des motifs politiques.

La 104ème conférence interparlementaire, tenue à Djakarta le 20 octobre 2000, considère qu'il faut « éviter autant que possible d'imposer des sanctions économiques »⁷⁰⁷, ce qui revient à dire que même devant une menace réelle de la paix, ces sanctions ne doivent pas être « une solution de facilité adoptée à la place d'autres moyens qui seraient plus appropriés en l'espèce mais qui demandent un plus grand effort de la part de la communauté internationale »⁷⁰⁸. Le principe de nécessité signifie donc que la réaction économique doit être justifiée par une action réelle mais aussi qu'elle soit un dernier recours. On est donc en droit de se demander si les sanctions imposées à l'Irak répondaient à cette condition.

Les sanctions économiques imposées à l'Irak au titre de la résolution 661(1990) étaient justifiées par l'invasion irakienne du Koweït. Il s'agissait en effet d'une agression et rupture manifeste de la paix qui nécessitait une réaction internationale. Dans le préambule de cette résolution, le Conseil de sécurité a rappelé sa résolution 660(1990). Cette dernière avait contenu la constatation de la rupture de la paix et ordonnait le retrait de troupes irakiennes

⁷⁰⁵ E/CN.4/Sub.2/2000/33 du 21 juin 2000.

⁷⁰⁶ Sorel Jean Marie : « L'élargissement de la notion de menace contre la paix », in : Le chapitre VII de la charte des Nations Unies. Colloque de Rennes SFDI 1995, Dupuy RJ « L'impossible agression : les Malouines entre l'ONU et l'OEA », AFDI 1982.

⁷⁰⁷ Premier considérant de la résolution adoptée par la 104 conférence interparlementaire, Djakarta, 20 octobre 2000.

⁷⁰⁸ Première recommandation de la 104 conférence interparlementaire, op.cit.

du Koweït⁷⁰⁹. Le Conseil de sécurité constate donc dans le premier paragraphe de la 661(1990) que la résolution précédente n'a pas été respectée et décide « en conséquence » d'imposer des sanctions⁷¹⁰ à l'Irak.

Cependant, la reconduction de ces sanctions après la libération du Koweït ne répond plus à une nécessité. Le comportement qui avait rompu la paix ayant pris fin avec la libération du Koweït et le retrait des troupes irakiennes, la résolution 687 a réagi à une menace éventuelle. En effet, cette résolution repose sur le fait que l'armement de l'Irak constitue une menace de la paix puisqu'il peut éventuellement être dirigé contre les Etats voisins. En effet, la pratique discrétionnaire du Conseil de sécurité a modifié et élargi la notion de « menace de la paix » et a tempéré son action en fonction de cette nouvelle conception qui ne reflète pas toujours une nécessité. Cependant, l'imposition des sanctions économiques doit répondre à une nécessité d'autant plus que ce principe est le corollaire du but licite.

b- Le but licite de l'action:

En réalité, le but licite est l'implication logique du principe de nécessité. Les sanctions sont nécessaires lorsqu'elles sont le moyen adéquat pour réaliser un objectif clair et précis. Ainsi, l'Union interparlementaire a-t-elle recommandé lors de sa 104 conférence que « les objectifs doivent être clairement définis et réalistes »⁷¹¹. En plus, les sanctions ne doivent viser que la réalisation de buts licites qui ne compromettent nullement les règles et les principes de droit international. Rétablir la paix, débloquer une situation de crise ou sanctionner le non-respect d'une norme obligatoire sont des buts licites à moins qu'ils ne soient instrumentalisés⁷¹². Les sanctions économiques ne doivent donc pas viser, par exemple, à destituer un chef d'Etat, à renverser un régime ou à « contraindre un autre Etat à subordonner l'exercice de ses droits souverains »⁷¹³. La même idée est formulée par Marc Bossuyt dans le cadre du premier critère d'évaluation des sanctions économiques : « les

⁷⁰⁹ Voir respectivement les paragraphes 1 et 2 de la résolution 660(1990).

⁷¹⁰ Voir les paragraphes 2 et 3 de la résolution 661(1990).

⁷¹¹ La résolution adoptée par la 104 conférence interparlementaire, Djakarta, 20 octobre 2000.

⁷¹² On peut comparer les mesures très atténuées de certains Etats contre la Chine à la suite des émeutes de 1989 à l'inaction de la communauté internationale face aux crimes de guerres et contre l'humanité de l'Etat d'Israël, et à l'ampleur de l'action contre l'Irak.

⁷¹³ Résolution 2625(XXV) sur les relations amicales et la coopération entre les Etats.

sanctions ne doivent pas porter indûment atteinte aux droits souverains tels qu'ils sont consacrés en droit international »⁷¹⁴.

L'élargissement du cadre des motifs justifiant l'imposition des sanctions économiques a certainement élargi l'éventail des objectifs poursuivis par l'action du Conseil. Ainsi, en opposant le principe du but licite aux sanctions décidées contre l'Irak, on ne peut qu'affirmer la licéité du but poursuivis par la résolution 661(1990). Cette dernière visait en effet à « mettre un terme à l'invasion et à l'occupation du Koweït par l'Irak et à rétablir la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale du Koweït »⁷¹⁵. Cependant, pour la résolution 687(1991), la détermination et la qualification du but n'est plus aussi aisée. Cette résolution se pose un ensemble d'objectifs qui doivent être discutés.

En premier lieu, les sanctions initialement édictées pour libérer le Koweït ont désormais un autre but. Or, l'Institut de Droit International (IDI) précise dans sa présentation des représailles qu'on ne peut « détourner les représailles du but qui en a déterminé l'usage »⁷¹⁶. Deux nouvelles obligations sont imposées à l'Irak. Ce dernier doit, en vertu du § 19 de la résolution, payer tous les dommages de guerre que le Conseil lui impute. Cependant, l'obligation de réparation ne peut résulter que d'une procédure judiciaire ou arbitrale⁷¹⁷. La deuxième obligation imposée à l'Irak soulève plus de discussion. La section C (§8-§13) de la résolution 687 impose à l'Irak un processus de désarmement complet et charge la Commission Spéciale des Nations Unies (UNSCOM) de l'inspection et de la supervision du désarmement de l'Irak. Or, « l'obligation de désarmement n'est pas une obligation générale de droit international : tous les Etats sont armés librement en vertu de leur souveraineté »⁷¹⁸. Certes, l'article 26 charge le Conseil « d'élaborer des plans qui seront soumis aux Membres de l'Organisation en vue d'établir un système de réglementation des armements », mais cet article n'oblige pas les Etats de se démunir de leurs armements, il prévoit seulement que le Conseil sera le cadre d'une action concertée des membres pour la réglementation de l'armement⁷¹⁹. La réglementation se fera « en ne détournant vers les armements que le minimum des ressources humaines et économiques du monde ».

⁷¹⁴ E/CN.4/Sub.2/2000/33 du 21 juin 2000, p.11.

⁷¹⁵ Voir le troisième point du préambule de la résolution 661(1990).

⁷¹⁶ « Les représailles en temps de paix » 38 AIDI 1934, Paris, p.710.

⁷¹⁷ Brigitte Stern : « Les problèmes de responsabilité posés par la crise et la guerre du Golfe » in ; Les Aspects juridiques de la crise et de la guerre du Golfe, Montchrestien, Paris 1991.

⁷¹⁸ Charvin Robert : « Les sanctions économiques internationales », op.cit.

⁷¹⁹ Héctor Gros Espiell : « Commentaire de l'article 26 » in ; « La Charte des Nations Unies : commentaire article par article », op.cit, pp.483 –497, spécialement p.487.

D'ailleurs, cet article ne fait pas partie du chapitre VII qui fonde la résolution 687⁷²⁰. D'un autre côté, le paragraphe 28 de la résolution 687 précise que les sanctions seront revues à titre périodique en tenant compte du comportement de l'Irak mais aussi « des progrès généraux...en ce qui concerne la maîtrise des armements dans la région ». Cette disposition fixe pour la résolution un objectif qui ne dépend ni de l'Irak seul ni même du Conseil de sécurité mais qui suppose un cadre régional et un accord entre l'ensemble des Etats de la région. La licéité des buts des sanctions déclenchées par la résolution 687 n'est pas prouvée. En plus, la résolution n'établit aucune automaticité entre la réalisation des objectifs et la levée des sanctions. Le paragraphe 21 prévoit que le Conseil examinera ces sanctions tous les soixante jours : « afin de déterminer, au vu de la politique et des pratiques suivies par le gouvernement iraquien...s'il y a lieu de limiter ou de lever les interdictions ... visées »⁷²¹.

Cependant, indépendamment du but, le contenu même de l'action doit observer un certain nombre de règles.

2- Le contenu de l'action :

Outre ces principes qui encadrent la décision d'imposer des sanctions et l'entreprise de l'action internationale, d'autres sont relatifs essentiellement à son contenu. La sanction ou l'action internationale doit prendre en considération les obligations absolues dont le respect est obligatoire en toute circonstance (a). En plus, la sanction ne doit en aucun cas toucher les droits des tiers (b).

a- Le respect des obligations absolues :

Les obligations absolues sont des " règles fondamentales qui s'imposent en toute circonstance, à tous les Etats, qu'ils aient ou non ratifié les instruments conventionnels qui les expriment "⁷²². Pour la Cour Internationale de Justice, ces obligations "constituent des principes intransgressibles du droit international coutumier"⁷²³. Ainsi, par exemple, l'obligation de respecter les droits imprescriptibles et inviolables des droits de l'homme ne

⁷²⁰ Gendreau Monique Chemillier : Entretien avec la chaîne TF1, le Mardi 18 mars 2003, aussi « L'Irak broyé par le droit international » in : Le Monde diplomatique juin 1995, p.8.

⁷²¹ Voir « La résolution 687 dans l'affaire du Golf », in : AFDI 1991, p.69.

⁷²² Carrillo-Salcedo Juan Antonio : « Droit international et souveraineté des Etats, Cours général de droit international public » Recueil des cours de l'Académie de Droit International 1996, p.202.

⁷²³ Paragraphe 79 de l'Avis Consultatif de la CIJ du 8 juillet 1996 relatif à « Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires » Recueil CIJ 1996.

découle pas seulement des conventions de Genève, mais "des principes généraux du droit humanitaire dont les conventions ne sont que l'expression concrète"⁷²⁴. Les contre-mesures étant des « mesures de contrainte dérogatoires du droit des gens »⁷²⁵, la règle à laquelle elles vont déroger ne doit pas faire partie des obligations absolues. En effet, les contre-mesures sont des mesures initialement illicites et dont l'illicéité n'est exclue qu'exceptionnellement. Or, les obligations absolues et impératives sont ces règles qui relèvent du *jus cogens* et n'admettent pas de dérogations. Ces règles impératives ne peuvent donc pas se soumettre à la règle secondaire qui accepte exceptionnellement la dérogation au droit des gens à titre de contre-mesures.

Ainsi, l'alinéa e) de l'article 50 du projet d'article de la CDI sur la responsabilité des Etats se réfère à la restriction générale qui limite le droit d'un Etat lésé de recourir à des contre-mesures. Cette restriction n'est autre que l'obligation juridique de se conformer aux normes impératives du droit international. D'ailleurs, le professeur Juan Antonio Carrillo-Salcedo considère que "par contre-mesures *légitimes*, la Commission semblait entendre les réactions qui n'enfreignent pas une norme de jus cogens ou une règle créant des obligations absolues ; elle mentionnait ainsi, pour les exclure, les représailles comportant l'emploi de la force armée ou les réactions contraires à des obligations du droit international humanitaire"⁷²⁶.

La nature économique des sanctions a pu s'affirmer comme légale face aux deux principes impératifs que sont le non recours à la force et la non-intervention⁷²⁷. Cependant, la protection des droits de l'Homme dont essentiellement les droits indérogeables par référence à l'article 4 du pacte international relatif aux droits civils et politiques relèvent aussi du *juscogens*. Les sanctions ne doivent donc pas violer ces droits qui sont le « noyau dur » des droits de l'Homme⁷²⁸.

Les sanctions économiques ne consistent certainement pas à violer ou à déroger aux obligations absolues dont les droits de l'Homme. Cependant, leurs effets néfastes sur ces droits ne sont plus à démontrer⁷²⁹. Les sanctions, qui visent à sanctionner le non-respect d'une norme impérative, à savoir le non recours à la force et donc la rupture ou la menace de

⁷²⁴ Paragraphe 220 de l'arrêt de la CIJ du 27 juin 1986 « Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats Unis d'Amérique) », fond, (Recueil 1986, p. 14)

⁷²⁵ 38 AIDI, 1934 ; p.708.

⁷²⁶ Carrillo-Salcedo Juan Antonio : « Le droit international et la souveraineté des Etats », op.cit, p.201.

⁷²⁷ Voir : le chapitre premier de la première partie de ce travail.

⁷²⁸ Tavernier Paul : « Sanctions économiques et droits de l'Homme » in : « Nouvel ordre mondial et droits de l'Homme » CREDHO, ed : PUBLISUD ; p.23.

⁷²⁹ Voir par exemple : Relation entre les sanctions économiques et le respect des droits sociaux économiques et culturels : E/C.12/1997/8.

la paix, portent atteinte à une deuxième règle impérative qui est le respect et la promotion des droits fondamentaux de l'Homme. Les obligations absolues doivent être observées non seulement au niveau de l'objet ou le contenu de l'action, mais aussi au niveau de ses effets. D'ailleurs, dans sa résolution relative à la protection des droits de l'Homme et le principe de non intervention, l'Institut de Droit International précise dans son article 3, paragraphe 4 que : « toute mesure, individuelle ou collective destinée à assurer la protection des droits de l'Homme ...

...tiendra compte des intérêts des particuliers et des Etats tiers ainsi que de l'incidence de la mesure sur le niveau de vie des populations concernées »⁷³⁰. De même, le rapport de la sous-commission des droits de l'Homme du 21 juin 2000 déclare que « des sanctions qui aboutiraient à la négation des droits consacrés par la Convention de Genève sont nulles et non avenues car ces droits sont intangibles »⁷³¹.

Il résulte de ce qui précède que l'illicéité de certaines contre-mesures ou sanction est due à l'existence d'obligations absolues qui découlent de règles impératives. Le jus cogens dépasse ainsi le domaine de la nullité des traités pour jouer, comme le souligne le professeur Alexandre Sicilianos, un rôle important dans celui de la responsabilité des Etats. Les obligations absolues constituent un obstacle à la légitimation de certaines réactions à l'illicéité⁷³².

b- Le respect des droits des tiers :

La question des « tiers » occupe une place importante dans le débat international sur les sanctions. D'évidence, un tiers qui n'est pas impliqué dans la situation illicite provoquée par une autre partie ne devrait pas avoir à subir les conséquences résultant de cette situation. Les contre-mesures ne doivent donc pas porter atteinte aux droits des tiers. Les droits des tiers comprennent les droits des particuliers et ceux des Etats tiers. La non atteinte aux droits des particuliers signifie ainsi le respect des droits de l'Homme au sein de l'Etat ciblé. Ces droits se trouvent donc doublement protégés : en tant que droits intangibles et en tant que droits de particuliers dans la mesure où la population n'est pas responsable des actes de ses

⁷³⁰ AIDI « Session de Saint Jacques de Compostelle » ; Vol 63-II. 1990 ; pp.342-344.

⁷³¹ E/CN.4/Sub.2/2000/33. p.11.

⁷³² Sicilianos Linos-Alexandre : « Les réactions à l'illicéité, des contre-mesures à la légitime défense », op.cit, p 364.

gouvernants. Cette réalité est d'autant plus prouvée lorsque le régime méconnaît les droits civils et politiques de sa population ; ce qui était le cas du régime irakien.

En outre, les sanctions doivent aussi respecter les droits de Etats tiers. Dans l'état actuel des relations économiques internationales caractérisé par la très grande interdépendance des économies, les sanctions économiques ne peuvent ne pas avoir d'effet sur les droits des Etats tiers. Ces effets varient certes selon le degré de dépendance de ces économies vis à vis de l'Etat cible, mais ils expliquent le peu de respect et d'efficacité des sanctions onusiennes⁷³³. L'article 50 de la charte des Nations Unies reconnaît les effets des sanctions sur les Etats tiers. Cependant, cet article prévoit la situation sans la résoudre. Il se limite à annoncer que les Etats tiers qui subissent les dommages des sanctions édictées contre leur partenaire peuvent consulter le Conseil de sécurité. Toutefois, l'article ne prévoit pas les solutions éventuelles que le Conseil peut décider pour soulager les Etats tiers⁷³⁴. Or, il n'est pas suffisant de reconnaître l'atteinte aux droits des tiers, encore faut-il chercher à la réparer à moins de pouvoir l'éviter.

Ainsi, "Les sanctions ne doivent pas viser des tiers – Etats ou particuliers – ni entraîner pour eux des dommages indirectes"⁷³⁵. Cependant, "dans des circonstances où le maintien de la paix requiert l'imposition de sanctions en vertu de l'Article 41 de la charte, il est important que les Etats confrontés à des problèmes économiques spécifiques aient non seulement le droit de consulter le Conseil de sécurité, comme le prévoit l'Article 50, mais aient aussi une possibilité réelle de faire part de leurs difficultés"⁷³⁶. M.Boutros-Ghali avait recommandé que : "le Conseil de sécurité imagine un jeu de mesures impliquant les institutions financières et d'autres organes du système des Nations Unies qui pourrait être mis en place afin d'éviter à ces Etats de telles difficultés"⁷³⁷.

Pour sa part, M.Marc Bossuyt, rapporteur de la Commission des droits de l'homme, précise dans le troisième critère d'évaluation des sanctions que le ciblage correcte de ces mesures pourra résoudre l'équation de la nécessaire intervention pour le maintien ou le rétablissement de la paix et le respect des droits de l'Homme. Dans son rapport

⁷³³ On peut rappeler la campagne onusienne contre le régime d'Apartheid ou contre la Rhodésie du Sud. Sans être absolu, le respect des sanctions imposées à l'Irak était exceptionnel, car ces sanctions étaient encadrées par un régime de contrôle très rigoureux.

⁷³⁴ L'article 50 de la charte stipule : « si un Etat est l'objet de mesures préventives ou coercitives prises par le Conseil de sécurité, tout autre Etat, qu'il soit ou non membre des Nations Unies, s'il se trouve en présence de difficultés économiques particulières dues à l'exécution des dites mesures, a le droit de consulter le Conseil de sécurité au sujet de la solution de ces difficultés. »

⁷³⁵ E/CN.4/Sub.2/2000/33 ; p.11.

⁷³⁶ B.Boutros-Ghali : « Agenda pour la paix », Rapport du Secrétaire général des Nations Unies adopté par le Conseil de sécurité le 31 janvier 1992, Nations Unies, New York, 17 juin 1992.

⁷³⁷ B.Boutros-Ghali : « Agenda pour la paix », op.cit.

intitulé : " Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et droits de l'homme pour tous"⁷³⁸le Secrétaire général a consacré un paragraphe unique aux sanctions. Ce dernier précise que : "Des études récentes ont été menées pour trouver les moyens de rendre les sanctions plus efficaces grâce à un meilleur ciblage. Le Conseil de sécurité devrait à l'avenir s'en inspirer dans l'élaboration et l'application de régimes de sanctions."

Ainsi, la sanction ou la contre-mesure ne pourra être légale que dans la mesure où elle ne met pas en péril les droits des particuliers ou Etats Tiers. Or, les sanctions économiques globales ne répondent pas à cette condition. Seul un meilleur ciblage des sanctions peut éviter sinon limiter l'atteinte aux droits des tiers. Le ciblage peut être illustré par le blocage des avoirs des chefs d'Etats ou des personnalités concernées ainsi que par les restrictions au voyage. Cependant, outre ces restrictions qui encadrent les motivations et le contenu des sanctions, deux autres principes doivent être respectés pour que celles-ci puissent échapper à l'illégalité.

B- Les effets de l'action coercitive :

Il ne s'agit pas d'encadrer ou de délimiter les effets politiques ou économiques des sanctions, mais plutôt de savoir comment ces effets se matérialisent dans le temps. L'effet inhérent à toute contre-mesure est de produire un dommage sur les droits de l'Etat cible. Cependant, ce dommage doit être réversible (1) et proportionné (2) à l'acte qui l'a suscité.

1- La réversibilité des sanctions :

Ce principe est le corollaire du but licite. Une fois le but licite des sanctions est réalisé, ces sanctions doivent prendre fin. Cependant, le principe de réversibilité dépasse l'action proprement dite (a) et s'étend à ses effets ou à ses conséquences (b).

a-Le principe de réversibilité :

Le caractère temporaire est un élément de définition des contre- mesures. Ainsi, la CDI considérait que « la suspension temporaire de la force de la règle de droit entre les

⁷³⁸ Rapport du Secrétaire Général des Nations Unies présenté en mars 2005 comme document de travail pour la réunion des chefs d'Etats et de gouvernements tenue en septembre 2005.

parties » explique la « non- illicéité d'une action non conforme à la règle, exécutée à titre de réaction à l'encontre d'un fait illicite d'autrui »⁷³⁹. Les sanctions ne doivent donc pas avoir un caractère définitif, au risque de devenir des mesures de punition et non de coercition. Il en ressort que les mesures qui ont un caractère définitif ne peuvent en aucun cas être admises à titre de Contre-mesures. Ainsi, par exemple, la confiscation des avoirs de l'Etat fautif ne peut bénéficier des circonstances excluant son illicéité.

Le caractère provisoire et réversible de la sanction ou de la réaction est un principe auquel adhère la majorité de la doctrine. Seules les mesures à finalité corrective, visant à assurer l'exécution forcée d'un jugement international définitif, peuvent être irréversibles. Cette situation est illustrée par l'affaire du Détroit de Corfou⁷⁴⁰.

Le détroit de Corfou est situé entre l'île de Corfou qui est grecque et la côte continentale de l'Albanie. La partie septentrionale du détroit appartient entièrement à la mer territoriale de l'Albanie. Cette dernière considérait que les navires étrangers devaient notifier leur passage au préalable et en obtenir l'autorisation des autorités côtières. Le Royaume Uni niait la légitimité d'une telle prétention et soutenait que le passage inoffensif à travers les détroits constituant des voies de communication entre deux parties de la haute mer était un droit reconnu par l'ordre international. A la demande du gouvernement britannique, la CIJ fut invitée à se prononcer sur la responsabilité internationale de l'Albanie pour les dommages subis par les navires britanniques au cours du passage et sur l'indemnisation éventuellement due par l'Albanie⁷⁴¹. La Cour a décidé dans son arrêt de 1949 que l'Albanie était responsable des pertes britanniques et devait payer l'indemnité due. Lorsque l'Albanie a refusé de payer la réparation adjugée par la CIJ à la faveur du Royaume Uni, ce dernier chercha à s'emparer des biens albanais situés sur son territoire afin de s'assurer l'exécution forcée du jugement définitif. Cette mesure n'a pas abouti, mais elle n'a pas été critiquée comme mesure violant le principe coutumier des immunités dont bénéficient les avoirs des Etats étrangers⁷⁴².

Dans le cadre du droit des traités, outre la faculté générale de suspension totale ou partielle d'un traité, l'article 60 de la Convention de Vienne n'envisage la dénonciation que comme possibilité très restreinte. La dénonciation, qui est une mesure irréversible est en

⁷³⁹ ACDI 1979, Vol II, 2^o Partie, p.130.

⁷⁴⁰ CIJ Recueil 1949, p.244.

⁷⁴¹ Leanza Umberto : « Le régime juridique international de la mer méditerranée » Recueil des Cours de l'Académie de Droit International 1992/V, pp 238-239.

⁷⁴² Sicilianos Linos-Alexandre : « Les réactions décentralisées à l'illicite », LGDP, ed : 1990, Bibliothèque de Droit International, Tome 102, p. 269.

effet limitée aux seuls traités bilatéraux et est conditionnée par l'accord unanime des parties aux traités multilatéraux.

b- L'application du principe :

Les contre-mesures ne doivent donc pas être définitives ou irréversibles. Il en ressort que les sanctions ne doivent pas durer après la réalisation du but licite. Même « des sanctions légalement imposées peuvent devenir illégales dès lors qu'elles ont été appliquées pendant longtemps sans produire de résultats significatifs »⁷⁴³. Ainsi, pour garantir le respect du principe de réversibilité, un délai raisonnable doit être fixé pour la durée d'application des sanctions. Dans ce sens, la 104 conférence interparlementaire recommandait que « des critères objectifs de levée partielle ou complète des sanctions doivent être stipulés dès le début »⁷⁴⁴. Cette même conférence soulignait en plus que « les sanctions doivent être imposées pour une durée déterminée »⁷⁴⁵.

Cependant, même lorsque les sanctions sont réversibles, elles peuvent avoir des répercussions ultérieures injustifiées⁷⁴⁶. En Irak, on estime qu'il faudra plus d'une génération pour rétablir les infrastructures médicales, éducatives et alimentaires telles qu'elles étaient avant les sanctions. Il ne suffit donc pas que l'action proprement dite soit réversible, encore faut-il que les effets de l'action soient réversibles et non définitifs. D'ailleurs, la réversibilité de l'action et de ces effets est très liée au principe de proportionnalité qui conditionne la légalité de toute réaction.

2- La condition de proportionnalité :

Si la réversibilité limite la contre-mesure et ses effets dans le temps, la proportionnalité vise à limiter la substance même de ces effets pour que toute la réaction reste proportionnée à l'acte initial. Cependant, quel est le contenu de ce principe (a) et quels sont les critères de son application (b).

⁷⁴³ E/CN.4/Sub.2/2000/33, p.11.

⁷⁴⁴ Résolution adoptée par la 104 conférence interparlementaire, Djakarta 20 octobre 2000, 3.b) premier point.

⁷⁴⁵ Idem, 3.b) point 7.

⁷⁴⁶ La catastrophe humanitaire a perduré en Burundi après la levée des sanctions du fait de l'effondrement des infrastructures de distribution alimentaire, des retards dans les campagnes de vaccination et de l'appauvrissement généralisé des populations suite aux sanctions.

a- Le contenu du principe :

Le principe, qui fait l'objet d'un accord général fut énoncé à l'occasion de l'affaire de Naulilaat. Dans cette affaire relative aux dommages causés dans les colonies portugaises, le tribunal arbitral devait se prononcer sur la licéité des agressions perpétrées par les troupes allemandes. Le gouvernement allemand prétendait justifier son action en tant que représailles consécutives à un comportement illicite antérieur des autorités portugaises. La thèse allemande fut rejetée par le tribunal qui considéra que le droit d'exercer des représailles supposait " une proportion admissible entre l'offense alléguée et les représailles exercées "747.

Le principe de proportionnalité est réaffirmé par plusieurs autres instances⁷⁴⁸. La notion de proportionnalité est parfois assimilée à l'équivalence ou la réciprocité. Autrement dit, pour qu'une contre-mesure prétende à la proportionnalité, elle doit être équivalente ou symétrique au fait qui l'a suscité. La violation de la disposition précise d'un traité bilatéral en réaction à la violation de la même disposition est une mesure équivalente et, en principe, proportionnelle. Ainsi, dans son appréciation de la proportionnalité des réactions américaines contre la France, le tribunal arbitral précisait qu'"il est généralement admis que les contre-mesures doivent tout d'abord correspondre à une certaine équivalence à la violation alléguée "749.

La réaction équivalente répond, à première vue, à la condition de proportionnalité, essentiellement lorsqu'elle vise à rééquilibrer les positions des parties. Cependant, l'équivalence entre l'action et la réaction n'implique pas nécessairement l'équivalence entre les effets de l'une et de l'autre. En effet, la proportionnalité suppose l'analogie non seulement au niveau de la norme non observée, mais aussi au niveau des effets de cette dernière. Les mesures de réciprocité⁷⁵⁰ qui supposent une équivalence qualitative n'auront pas forcément des conséquences quantitativement équivalentes, ni proportionnelles à celles du fait initial. L'équivalence ne peut donc garantir systématiquement le respect de la proportionnalité.

D'ailleurs, dans le même paragraphe de sa sentence, le tribunal arbitral a dépassé l'équivalence pour déclarer qu'" on ne saurait considérer que les mesures qui ont été l'objet

⁷⁴⁷ Recueil des Sentences Arbitrales (RSANU), vol II, pp 1027-1028.

⁷⁴⁸ 38 AIDI (1934) p.710 ; ACDI 1979, Vol II, 2 Partie, p .131 ; et ACDI 1985, Vol II, 1 Partie, p.11.

⁷⁴⁹ Affaire de l'Accord relatif aux services aériens (États Unis/France), RSANU, Vol XVIII ; p.483 § 83.

⁷⁵⁰ Ces mesures sont présentées dans l'article 8 du projet d'articles sur la responsabilité des Etats comme des mesures proportionnelles par nature et anticipe sur cette condition pour ces mesures. ACDI 1985, Vol II. 1 Partie p.11.

de l'action des Etats Unis aient été clairement disproportionnées à celles prises par la France"⁷⁵¹. Pour sa part, le tribunal arbitral qui s'était prononcé sur l'incident de Naulilaat avait déclaré que les représailles allemandes étaient " hors de toute proportion avec l'acte qui les a motivées "⁷⁵². Le projet d'articles de M.W. Riphagen relatif à la responsabilité des Etats précise que la réaction " ne doit pas être, dans ses effets manifestement disproportionnée par rapport à la gravité du fait internationalement illicite "⁷⁵³.

Cependant, les expressions « disproportion manifeste » ou « hors de toute proportion » sont des configurations approximatives qui peuvent même être trop permissives. En effet, plusieurs prises de position étatiques⁷⁵⁴ optent plus pour la « proportionnalité » entre la réaction et ses effets et l'acte initial.

Ainsi, l'IDI avait énoncé dans sa résolution de 1934 que l'Etat lésé doit " proportionner la contrainte employée à la gravité de l'acte dénoncé comme illicite et à l'importance du dommage subi "⁷⁵⁵. La même idée est reprise dans le rapport de 1979 de la CDI en précisant que la "proportionnalité entre réaction et offense "⁷⁵⁶ doit être respectée. Seule la proportionnalité de la réaction et essentiellement de ses effets à l'acte et au dommage initial permet d'affirmer la licéité de cette réaction.

Dans le cadre des réactions conventionnelles, la condition de proportionnalité est certes implicite mais omniprésente. Ainsi, l'article 60 de la convention de Vienne n'envisage la dénonciation ou la suspension de l'application du traité que lorsque la violation est qualifiée « substantielle »⁷⁵⁷. La CDI limite " le droit de mettre fin au traité ou d'en suspendre l'exécution ...aux cas où la violation présente un caractère grave "⁷⁵⁸. La gravité fut circonscrite dans l'article 57 paragraphe 3 du projet final de la CDI par le terme « violation substantielle » qui résulterait soit d'un rejet non autorisé du traité, soit de " la violation d'une disposition essentielle pour la réalisation de l'objet et du but du traité "⁷⁵⁹. Lorsque la violation est ordinaire, la réciprocité ou l'adéquation qualitative entre le fait illicite et la réaction facilite l'appréciation de la proportionnalité selon les effets de l'action et de la réaction ainsi que du but de cette dernière. Cependant, bien que l'importance

⁷⁵¹ RSANU, Vol. XVIII; p.483, § 83.

⁷⁵² RSANU, Vol II, p.1028.

⁷⁵³ Article 9, §2, ACIDI 1985, Vol II, 1 Partie, p.11.

⁷⁵⁴ Voir les affirmations de l'Allemagne lors de l'affaire de Naulilaat (RSANU, Vol.II, p.1082 en note) ; les déclarations des Etats Unis et de la France lors de l'affaire des services aériens (RSANU, Vol. XVIII, p .465-466).

⁷⁵⁵ Article 6, §2, 38 AIDI (1934), p.710.

⁷⁵⁶ ACIDI 1979, Vol II ; 2 Partie, p.131.

⁷⁵⁷ Article 60, §3 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

⁷⁵⁸ ACIDI 1966, Vol. II; p. 278 § 9.

⁷⁵⁹ ACIDI 1966, Vol. II; p.276.

de la condition de proportionnalité dans la licéité des sanctions ne fasse plus de doute, elle soulève le problème des critères de son application.

b- Les critères de la proportionnalité :

Le caractère imprécis et approximatif du principe de proportionnalité rend sa concrétisation très relative. Il ne suffit pas en effet que la norme faisant objet des sanctions corresponde à celle violée initialement pour qu'elle soit proportionnelle. La condition de proportionnalité dépasse l'acte proprement dit et se dessine à travers deux autres critères essentiels.

Le premier critère est celui des effets engendrés par l'acte initial et ceux engendrés par la réaction. Ce critère permettra d'apprécier la proportionnalité des contre-mesures en fonction de l'importance des intérêts juridiques atteints par la violation et par la réaction. Ainsi, les Etats non directement lésés ne pourront en aucun cas réagir de la même manière que la victime directe. Ce n'est plus le dommage seul qui détermine la réaction mais, la globalité de la situation créée par l'acte illicite. En plus, dans l'appréciation des effets de la réaction, un autre facteur doit être pris en considération à savoir la relation spéciale ou le degré de dépendance existant entre les deux parties. C'est en effet cette relation qui va déterminer l'ampleur des effets de toute réaction. La mesure qui entraînera la paralysie totale de l'économie de l'Etat cible sera une mesure exagérée et non proportionnelle. C'est le fait par exemple d'empêcher un Etat enclavé d'accéder à la mer, ou d'imposer un blocus économique à un Etat dont l'économie est basée sur le commerce extérieur⁷⁶⁰.

Le second critère qui permet d'apprécier la proportionnalité des contre-mesures est celui de leur finalité ou du but recherché. Il s'agit d'apprécier la proportionnalité des moyens utilisés par rapport à l'objectif poursuivi. Ce critère complète le précédent et est le corollaire des principes susmentionnés, à savoir le but licite et la réversibilité. L'appréciation des moyens par rapport à l'objectif signifie que la réaction et ses effets ne doivent pas dépasser ce qui est nécessaire pour la réalisation du but de la réaction. Le critère de la finalité fut énoncé par la Cour européenne des droits de l'homme à propos des Affaires linguistiques belges. La Cour a déclaré que l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme peut être violé « lorsqu'il est clairement établi qu'il n'existe pas de rapport

⁷⁶⁰ Exemples : le blocus imposé par l'Inde contre le Népal en mars 1989 (Le Monde du 19 avril 1989) ; le blocus économique imposé par l'Afrique du Sud contre le Lesotho en janvier 1986 (Le Monde du 28 janvier 1986).

raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé »⁷⁶¹ Lorsque les moyens dépassent leur finalité, ils se convertissent en acte de vengeance et de punition et deviennent donc non proportionnels. Or, toute réaction non proportionnelle à l'acte initiale est une réaction illicite. Dans le même sens, lorsque les effets de la réaction se perpétuent après la réalisation du but, ils cessent donc d'être proportionnelles.

En opposant la campagne de sanction imposée à l'Irak aux critères d'appréciation de la proportionnalité, trois remarques s'imposent. L'Irak a certes menacé la paix internationale, mais la réaction à cette menace ne peut consister en l'étouffement de tout le pays. Or, en raison de la grande dépendance de l'économie irakienne du commerce extérieur et de la rente pétrolière, l'imposition du blocus total équivaut à une paralysie de toute l'économie de ce pays. En plus, les effets de ces sanctions sont d'une ampleur catastrophique et s'étendent dans le temps après la réalisation du but initial. Les effets de la réaction sont ainsi hors de toute proportion avec l'acte initial. En fin, l'ampleur de la campagne de sanction (687) et de ses effets est disproportionnée à sa finalité. Le but essentiel de cette résolution est de garantir la cessation de la menace de la paix que constitue l'armement de l'Irak. Ce but ne nécessitait en effet qu'un contrôle de l'armement irakien conjugué à un embargo sur le commerce des armes. Le moyen utilisé n'est donc pas proportionné à la finalité de la réaction.

Malgré l'importance de la condition de proportionnalité dans la détermination de la licéité des sanctions économiques, son caractère approximatif et imprécis en fait un concept fuyant et élastique difficile à saisir. Mais, le cadre juridique des contre-mesures n'est pas le seul à encadrer l'exercice des sanctions économiques. Ces dernières doivent en plus observer l'ensemble des principes de la charte des Nations Unies.

II- Le cadre juridique des actions du conseil de sécurité :

Les pouvoirs du Conseil de sécurité dont notamment le pouvoir de sanction s'inscrivent dans un cadre général qui est celui de la charte de l'organisation. Cette dernière contient les pouvoirs du Conseil dans les limites générales de l'article 24. Le Conseil ne peut agir que « conformément aux buts et principes des Nations Unies ». Les principes qui doivent guider l'action du Conseil de sécurité et de l'organisation en général sont énoncés

⁷⁶¹ CEDH, Affaire de certains aspects du régime linguistique de l'enseignement belge, (fond), arrêt de juillet 1968, ser. A, No 6, p.34, § 10.

par l'article 2 de la charte (A). L'article 1 annonce certes la paix comme « le but des buts »⁷⁶², mais elle n'est toutefois pas le but unique de l'organisation (B).

A- Les principes majeurs de l'organisation :

Bien que présentés dans deux articles séparés, la distinction entre les buts et les principes de l'organisation n'est que relative. L'Assemblée générale a en effet indiqué à maintes reprises que les buts et les principes de l'organisation sont considérés indivisibles⁷⁶³. Les deux articles relatifs aux buts et principes de l'Organisation reflètent l'homogénéité et l'interdépendance entre les uns et les autres. Les principes de l'Organisation sont à la fois des bases d'action et des idéaux à consacrer et à atteindre. Deux principes majeurs doivent guider l'action de l'Organisation et de son organe responsable du maintien de la paix. Il s'agit du respect du droit international (1) et de l'égalité souveraine des Etats (2).

1- Le respect du droit international :

Puisque le Conseil de sécurité ne peut agir que conformément aux buts et principes de l'Organisation, il est tenu d'agir conformément au droit international (a). Une telle affirmation ne peut que limiter le pouvoir de sanction du Conseil (b).

a- La portée de l'obligation :

L'article premier dispose que les Nations Unies doivent prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix et réaliser « conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations de caractère international susceptible de mener à une rupture de la paix ». La rédaction de cette disposition laisse entendre que le respect des principes de justice et de droit international ne s'impose que pour l'ajustement ou le règlement pacifique des situations ou différends qui risquent de dégénérer en rupture de la paix.

⁷⁶² Bedjaoui Mohammed « Articles Premier, Commentaire général » in : la charte des Nations Unies, commentaire article par articles, op.cit, p.24.

⁷⁶³ AG(X), annexes, point 82(1 partie), p.34 ; A/3077, §22.

Pour le Juge Bedjaoui, la génération des constituants n'a certainement pas voulu lier l'action du Conseil dans sa mission principale, à savoir le rétablissement et le maintien de la paix. " La rupture de la paix est un phénomène qui se prête à une observation concrète et objective et sa répression ne saurait dépendre d'appréciations subjectives"⁷⁶⁴ comme celle de la justice. Cependant, la majorité des délégués à la suite du rapporteur du Comité I/1 a admis que " la paix réelle et durable ne peut pas être fondée sur autre chose que la justice "⁷⁶⁵. D'ailleurs, si la notion de *justice* est subjective, elle est jumelée au droit international qui est relativement mieux défini. Autrement dit, l'expression " conformément aux principes de la justice et du droit international" entend encadrer le concept fuyant de justice par un autre plus précis : le droit international. L'action du Conseil de sécurité pour le rétablissement ou le maintien de la paix reste donc soumise au droit international et ne peut le dépasser.

L'importance du droit international dans la perception de la paix par les fondateurs de l'Organisation implique que le maintien de la paix doit se fonder sur le respect du droit international. " Si dans le passé, elle (la paix) s'identifiait simplement à l'absence de guerre, en 1945, elle était plus richement perçue comme l'institution d'un ordre international fondé sur la justice "⁷⁶⁶. Toute paix qui ne repose pas sur le droit international ne peut être qu'éphémère et portera en elle les germes d'autres crises et d'autres menaces à la paix internationale. L'imposition de sanctions économiques doit donc respecter le droit international dont notamment la charte des Nations Unies.

b- Le respect des dispositions de la charte :

Le droit et le pouvoir d'imposer des sanctions ne sont donc pas illimités. Les premières restrictions de ce droit découlent de la charte elle-même. Ainsi, même si cette dernière n'a pas défini la notion de menace ou de rupture de la paix qui peuvent justifier le recours aux sanctions, ces notions ne peuvent être invoquées pour des motifs politiques fallacieux. Les sanctions doivent reposer sur une véritable préoccupation internationale. Cette condition découle du § 3 de l'article 27 qui nécessite, pour les questions de fond, un vote affirmatif de neuf voix dans lesquelles sont comprises celles des cinq permanents. Le consensus des cinq permanents est capable, selon les rédacteurs de la charte de refléter les

⁷⁶⁴ Bedjaoui Mohammed : « Commentaire général de l'article 1 », in : La charte des Nations Unies, Commentaire article par article, op.cit ; p.25.

⁷⁶⁵ UNCIO, Vol.6 ; CI/1 ; p.412.

⁷⁶⁶ Bedjaoui Mohammed : « Commentaire général de l'article 1 », op.cit, p.26.

préoccupations internationales et empêcher l'exploitation des pouvoirs du Conseil pour des considérations de politique étrangère ou intérieure d'un Etat.

A cet égard, la résolution 661 reposait effectivement sur une préoccupation internationale non seulement en vertu du vote affirmatif des cinq permanents, mais surtout parce que l'agression était flagrante. Cependant, la résolution 687 a consisté en une révision et reconduction des premières sanctions en imposant à l'Irak de nouvelles obligations. " Le Conseil de sécurité invoque le chapitre VII mais il ne dit pas quelle nouvelle menace contre la paix, rupture de la paix ou acte d'agression il a constatés de la part de l'Irak "⁷⁶⁷. En plus, le maintien de ces sanctions pendant plus de 12 ans ne répondait qu'à la volonté américaine. La Chine, l'URSS et essentiellement la France ont cherché à lever ces sanctions en s'appuyant sur les rapports de la Commission chargée du désarmement et sur la situation humanitaire du peuple Irakien. D'ailleurs, les sanctions cessent de refléter une préoccupation internationale dès qu'elles subissent l'accusation de violation des principes de l'Humanité et des exigences de la conscience publique. Ainsi, le rapport de la sous-commission sur les conséquences néfastes des sanctions sur les droits de l'homme précise que " la réaction des gouvernements, des organes internationaux, des ONG, des spécialistes et ...de l'opinion publique doit être prise en compte lorsqu'on évalue les régimes de sanctions " ⁷⁶⁸.

D'un autre côté, le § 1 de l'article 1 de la charte précise que les mesures prises, en vue de rétablir ou maintenir la paix et la sécurité internationales, doivent être efficaces. Les sanctions doivent donc être vérifiées en permanence afin de voir si elles servent ou pas l'objectif pour lequel elles ont été décidées. D'ailleurs, l'évaluation de l'efficacité suppose qu'un délai soit prédéterminé pour la réalisation des objectifs. Autrement dit, tout régime de sanctions qui n'a pas atteint ses objectifs au bout d'un délai raisonnable doit être levé pour inefficacité. Le respect de la charte implique aussi le respect d'un deuxième principe de l'organisation à savoir l'égalité souveraine des Etats.

2- L'observation du principe de l'égalité souveraine :

L'homogénéité et l'unité des buts et des principes de l'Organisation s'illustrent à travers le premier paragraphe de l'article 2. Ainsi, pour réaliser les buts de l'Organisation qui peuvent se résumer en l'établissement d'une communauté internationale fondée sur

⁷⁶⁷ Gendreau Monique Chemillier : « L'Irak broyé par le droit international », in : Le Monde Diplomatique, juin 1995 ; p.8.

⁷⁶⁸ E/CN.4/Sub.2/2000/33, p.12.exemples.

l'égalité des Etats, celle-ci est désormais la norme fondamentale du système. Quelle est la portée de cette égalité souveraine des Etats (a) ? Et comment peut-elle limiter le recours aux sanctions (b) ?

a- L'égalité souveraine des Etats :

L'organisation des Nations Unies a vu le jour au lendemain de la victoire sur les puissances de l'Axe qui voulaient imposer une conception hiérarchisée des rapports entre nations. Il est donc aussi logique que naturel que les fondateurs de l'Organisation aient entendu proclamer le principe qui sous-entend la démocratie interétatique. Ce principe est mentionné par plusieurs dispositions de la charte. Ainsi, le préambule parle en son deuxième alinéa de la " foi...dans l'égalité de droits...des nations grandes et petites ". L'article 1 dispose que le deuxième but de l'organisation est de " développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux même". La même formule est reprise par l'article 55 s'agissant de la coopération économique et sociale internationale. Ces dispositions parlent de l'égalité des droits des « nations » ou « peuples », alors que l'article 2 §1 et l'article 78 utilisent l'expression « égalité souveraine ».

L'égalité souveraine fut énoncée par la déclaration de Moscou du 30 octobre 1945 et a été reprise dans les propositions de Dumbarton Oaks avant d'être retenu par la charte comme principe de l'Organisation. L'égalité souveraine ne signifie pas une égalité juridique ou « fonctionnelle » puisque la charte postule l'inégalité juridique des membres à la faveur des cinq permanents⁷⁶⁹. C'est plutôt un principe, une abstraction qui " offre aux Etats de faible envergure la garantie juridique de leur droit au respect "⁷⁷⁰.Ce principe met en relief deux notions « l'égalité » et « la souveraineté ».

La souveraineté reconnue aux Etats européens par les traités de Westphalie se confondait avec la règle de la compétence des compétences qui confère à l'Etat le pouvoir de définir ses compétences et d'en fixer les limites et les conditions d'exercice. Cependant, cette conception absolutiste n'a pu survivre aux réalités des relations internationales modernes. Il existe en fait des réalités contraignantes et des intérêts interdépendants qui

⁷⁶⁹ Le délégué de la Belgique à la conférence de San Francisco a considéré que « les petites nations trouveraient tant soit peu ironique, en raison des inégalité flagrantes qui apparaissent dans l'organisation, qu'en tête de l'exposé des principes figure une référence un peu osée à l'égalité souveraine de tous les Membres », UNCTAD, Doc.423, PV Comité I/1, vol. VI, p.313.

⁷⁷⁰ Dupuy René Jean : « Commentaire général de l'article 2 », in : La charte des Nations Unies, Commentaire article par article, op.cit, p.73.

justifient des abondons de souveraineté. Cette dernière est désormais relative et " explique le fait que les Etats individuels sont inclus dans des relations qui, nécessairement, imposent certaines limitations sur leur volonté d'être autonomes "⁷⁷¹. Avec l'évolution des rapports entre entités publiques internationales, et depuis que la charte a érigé la coopération internationale en but poursuivi par les Nations Unies, la souveraineté signifie l'indépendance, la non subordination et la non-ingérence. Mais le principe d'égalité souveraine conjugue la souveraineté à l'égalité.

Le principe d'égalité s'exprime de deux manières : égalité de droit et égalité devant la loi. La première s'oppose à l'égalité de fait et entend dépasser les inégalités de fait par le droit. L'égalité devant la loi renvoie à l'obligation de traiter les sujets de droit conformément à la loi puisque c'est la loi qui confère et garantit les droits. La complémentarité des deux notions ressort de la définition qu'en donne G.F. De Martens qui considère l'égalité comme règle du droit international " malgré la différence du pouvoir et de la forme du gouvernement, tous les Etats jouissent, d'après le droit des gens universel, d'une égalité entière de droit relativement à l'honneur ainsi que relativement à tout ce qui les concerne "⁷⁷². Ainsi formulé, l'égalité reflète justement la souveraineté en tant qu'abstraction qui méconnaît les inégalités politiques et économiques des Etats.

Le principe fut réaffirmé et précisé par plusieurs autres textes. Le projet de Déclaration sur les droits et devoirs des Etats précise en son article 5 que « tout Etat a droit à l'égalité juridique avec les autres »⁷⁷³. Pour sa part, la résolution 2625(XXV), dite Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats, a proclamé le principe tout en essayant d'en préciser le contenu. " Tous les Etats jouissent de l'égalité souveraine. Ils ont des droits et des devoirs égaux et sont des membres égaux de la communauté internationale, nonobstant les différences d'ordre économique, social, politique ou d'une autre nature "⁷⁷⁴.

Le principe de l'égalité souveraine ne correspond ni à la réalité du droit international, ni à la conduite des Etats. La société internationale n'est en rien égalitaire c'est pourquoi le principe d'égalité souveraine des Etats doit être affirmé et imposé en tant que principe d'action de l'Organisation. Comme tout principe, celui de l'égalité souveraine des Etats

⁷⁷¹ De Visscher Charles, cité par Kéba MBAYE : « Commentaire du premier § de l'article 2 », op.cit, p.87.

⁷⁷² De Martens Georges-Frédéric : « Précis de droit des gens moderne de l'Europe », Guillemin, Paris, 1864, p.150, Cité par Kéba MBAYE, op.cit, pp.87-88.

⁷⁷³ Le projet qui a fait l'objet de la résolution 375(IV) reprend la formule que certains juristes préféreraient à celle retenue par la charte. Voir : UNCIO, Doc. 423, PV Comité I/1.

⁷⁷⁴ La déclaration explicite encore plus cette définition en y ajoutant notamment le droit à l'intégrité territoriale, à l'indépendance et au libre choix du système politique et économique. Voir A/ Res /2625/ (XXI).

consiste moins à constater la réalité des rapports internationaux qu'à dire comment ils doivent être. Puisque les Etats ne sont pas égaux, ce principe est non seulement une garantie pour les petits face aux ingérences des grands mais, surtout un objectif qui requiert de la part de l'Organisation et de ses membres un effort pratique et effectif en vue de le consacrer. Cependant, le recours fréquent aux sanctions économiques trahit cet effort international et le limite.

b- Restrictions découlant du principe :

Les mesures visant à rétablir ou à promouvoir la paix internationale doivent donc respecter " le principe d'égalité de droits es peuples et leur droit à disposer d'eux même"⁷⁷⁵. Cette disposition est complétée par le principe d'égalité souveraine des Etats puisque les droits des peuples ne peuvent se consacrer qu'à travers l'institution étatique. C'est l'égalité souveraine des Etats qui garantit l'égalité des droits des peuples. Or, les sanctions économiques s'opposent à ces principes de deux manières.

Les sanctions économiques qui provoquent la discorde internationale, qui provoquent des disparités entre les peuples ou compromettent le droit d'un peuple à disposer de lui-même entrent certainement en opposition avec les principes de la charte. De même, des sanctions appliquées à un pays mais pas à un autre qui porterait à la paix la même menace seraient contraires aux principes de l'égalité souveraine des Etats. En effet, une telle situation reviendrait à privilégier certains Etats et donc instaurer l'inégalité entre les membres de l'Organisation. Cependant, la charte même qui prévoit l'égalité souveraine des Etats privilégie les cinq permanents en leur accordant un droit de veto qui se traduit en immunité. "Le droit de veto donne une place considérable à cinq Etats qui ne sont pas nécessairement vertueux. C'est une forme d'impunité qui leur est accordée "⁷⁷⁶. En plus, et en raison de la nature des rapports internationaux, l'impunité dont jouissent les cinq permanents s'étend à leurs *protégés*. L'exemple flagrant est celui d'Israël : " La situation créée par les autorités israéliennes en Palestine est caractéristique de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'agression"⁷⁷⁷. Or, les Etats Unis d'Amérique empêchent le Conseil de sécurité de remplir sa mission ne serait-ce qu'en agitant la menace de sanctions économiques. D'ailleurs, les sanctions économiques appliquées de façon sélective et inégale

⁷⁷⁵ Article premier § 2 de la charte.

⁷⁷⁶ Gendreau Monique Chemillier: Entretien avec la chaîne française TF1, Mardi 18 mars 2003. TF1. Fr.

⁷⁷⁷ Gendreau Monique-Chemillier : « En Israël aussi », Le Monde Diplomatique janvier 2001, p .24.

altèrent nécessairement l'harmonisation de l'action internationale énoncée par le § 4 de l'article 1. L'organisation se veut " un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes"⁷⁷⁸.

Au moment où l'organisation est appelée à œuvrer pour la concrétisation du principe de l'égalité souveraine, la pratique des sanctions économiques consiste plutôt à consacrer et à investir les inégalités essentiellement économiques entre les Etats. Les sanctions économiques ne sont pas une mesure applicable à tous les Etats de la même manière. Le recours aux sanctions économiques se fonde sur l'hypothèse selon laquelle les Etats qui appliquent cet instrument disposent de la capacité d'influer sur le bilan économique de l'entité cible. L'existence de liens commerciaux ou financiers entre les deux parties du rapport est certes la condition sine qua non du recours aux sanctions économiques ; mais le succès de ces dernières dépend essentiellement de la nature de ces liens et du degré de leur interdépendance. " Les sanctions ne frappent donc que les petits et moyens Etats, pas les grandes puissances. Un mode de sanctions inégalement applicable est évidemment à rejeter "⁷⁷⁹. Les sanctions économiques apparaissent donc comme un instrument qui sert l'inégalité de faits entre les Etats, qui la consacre et qui altère par là même l'effort que doit favoriser l'Organisation en vue de restreindre la marge des privilèges et des inégalités à travers le principe postulé dans le §1 de l'article 2. D'ailleurs, la Charte confie à l'organisation des responsabilités autres que la paix.

B- Les autres responsabilités des Nations Unies :

Dans le préambule de la charte, les Nations Unies se déclarent résolues à " préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espèce d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances". La paix est donc le but ultime et essentiel de l'Organisation, mais il n'est pas l'unique. "Les buts assignés à l'Organisation se ramènent au triptyque de la paix, de la liberté et du développement "⁷⁸⁰. Toutefois, ces buts ne sont pas des volets distincts. Ils sont plutôt très complémentaires et interdépendants au point de ne pas pouvoir les ranger en priorités⁷⁸¹. En effet, aucun de ces buts ne peut se réaliser sans

⁷⁷⁸ Article 1, § 4 de la charte des Nations Unies.

⁷⁷⁹ Charvin Robert : « Les sanctions économiques » Rome le 25 juin 1998, Nord-Sud XXI (revue électronique).

⁷⁸⁰ Bedjaoui Mohammed : « Commentaire général de l'article 1 », in : La charte des Nations Unies, commentaire article par article, op.cit, p.24.

⁷⁸¹ Le délégué de l'Inde avait proposé lors de la conférence de San Francisco, de renverser l'ordre des buts énoncés à l'article 1 :1) développer les relations amicales entre les nations, 2) reconnaître les droits

l'autre. Outre la paix, l'Organisation internationale est donc responsable de la promotion des droits de l'homme (1) et du développement (2).

a- La protection des droits de l'Homme :

Les droits de l'homme font partie des buts et des responsabilités de l'Organisation des Nations Unies. Le maintien ou le rétablissement de la paix n'exclut pas la responsabilité de l'organisation dans la promotion des droits de l'Homme (a). L'imposition de sanctions économiques doit donc observer les obligations qui découlent de cette responsabilité (b).

a- Une obligation permanente :

La réalisation du premier but des Nations unies, le maintien de la paix et de la sécurité internationale exige le respect des droits fondamentaux de l'Homme annoncé comme objectif essentiel de l'Organisation tant par l'alinéa 2 du préambule que par le § 3 de l'article 1 de la charte. Le lien entre ces deux aspirations est d'ailleurs explicitement affirmé par l'article 55. Cet article précise que les Nations Unies favoriseront " c) le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion " " en vue de créer les conditions de stabilité et de bien être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales". L'obligation de maintenir la paix et celle de promouvoir les droits de l'homme sont donc indissociables et la première ne peut en aucun cas exclure l'autre.

Les normes internationales de protection des droits de l'Homme restent donc applicables même en cas de recours à des sanctions économiques en vertu du chapitre VII. Ainsi, le comité des droits économiques sociaux et culturels a précisé dans sa huitième observation générale qu'il " ne remet nullement en cause la nécessité d'imposer des sanctions dans des cas appropriés " notamment en vertu du chapitre VII, " cependant les dispositions de la charte qui se rapportent aux droits de l'Homme (article 55 et 56) doivent être considérées comme entièrement applicables en la matière"⁷⁸². La référence aux articles

fondamentaux de l'homme, 3) réaliser la coopération internationale économique et sociale, pour enfin 4) maintenir la paix et la sécurité internationales. UNCIO, Vol.6 ; Comité I/1, Inde, p.590.

⁷⁸² Doc. ONU, E/C.12/1997/8, §1.

55 et 56 permet de contrebalancer l'argument relatif à l'article 103⁷⁸³ qui ferait prévaloir le droit de la charte et les décisions du Conseil de sécurité sur l'ensemble des obligations conventionnelles relatives aux droits de l'homme. Ces obligations s'imposent au Conseil non seulement en vertu du droit international général, mais en vertu de la charte elle-même. En plus, l'obligation de respecter et de favoriser les droits de économiques, sociaux et culturels découle aussi du fait que dans tous les cas, la plupart des membres du Conseil sont parties au Pacte relatif à ces droits. Même lorsque l'Etat n'est pas partie au Pacte, le respect des droits sociaux économiques des groupes vulnérables s'impose en vertu de la quasi universalité des conventions qui les concernent. Le Comité des droits sociaux économiques précise que : " on ne doit pas répondre à un acte illégal par un autre illégale au mépris des droits fondamentaux qui sous-tendent et légitiment une action, collective de ce genre "⁷⁸⁴. L'obligation de maintenir ou de rétablir la paix n'exclut donc pas celle de respecter et de promouvoir les droits de l'Homme. En plus, le caractère indissociable de ces deux obligations implique aussi leur interdépendance.

En effet, cette dernière fut affirmée par plusieurs textes onusiens. Ainsi, la déclaration universelle des droits de l'Homme reconnaît que " la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix du monde "⁷⁸⁵. Puisque " le respect et la promotion des droits de l'Homme et des libertés fondamentales sous leurs aspects civils, politiques, économiques, sociaux et culturels d'une part et l'affermissement de la paix et de la sécurité internationales d'autre part, se renforcent mutuellement", la Déclaration sur la préparation des sociétés à vivre dans la paix a réalisé la fusion entre les deux objectifs en érigeant la paix en droit à la fois individuel et collectif à travers la notion de « droit à la paix ».

Le Conseil de sécurité est donc obligé d'observer les dispositions relatives aux droits de l'Homme. Comment ces dispositions peuvent-elles limiter le recours aux sanctions économiques ?

⁷⁸³ L'article 103 stipule que : « En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront ».

⁷⁸⁴ Doc. ONU., E/C.12/1997/8, § 8.

⁷⁸⁵ A/RES/217(III), 10 Décembre 1948, alinéa 1 du préambule, voir également, le 1 alinéa du préambule de chacun des deux pactes internationaux des droits de l'homme de 1966.

b- Le contenu de l'obligation :

Plusieurs dispositions de la charte annoncent la promotion et la protection des droits de l'Homme comme but de l'organisation. Ainsi, le §3 de l'article 1 charge l'organisation d'encourager "le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion". Ce paragraphe limite nécessairement les sanctions économiques puisqu'il fait obligation aux Nations Unies de résoudre les problèmes urgents de caractère humanitaire, ce qui implique l'abstention d'en provoquer. L'article 55 renforce aussi les restrictions de l'article 1 § 3 puisqu'il prévoit que l'Organisation devra "favoriser : c) le respect universel et effectif des droits de l'Homme". L'alinéa c) de l'article 55 impose donc à l'Organisation une obligation générale d'œuvrer pour la promotion internationale des droits de l'Homme. La "faiblesse apparente (du terme favoriser) n'enlève rien à l'obligation qui est à la charge de l'organisation"⁷⁸⁶. Celle-ci est une obligation de comportement consistant à développer une action positive et concrète en faveur des droits de l'Homme. Cependant, l'obligation d'agir dans un sens interdit automatiquement l'action dans le sens contraire. En effet, cette obligation "contraint à agir dans une direction à sens unique, celle du progrès des droits de l'Homme, et exclut toute perspective de régression en ce domaine"⁷⁸⁷. Les régimes de sanction qui créent des situations discriminatoires, qui provoquent des problèmes humanitaires ou qui portent n'importe quelle atteinte aux droits de l'homme violent donc ces deux dispositions.

Or, de nombreux rapports des institutions spécialisées ont démontré les atteintes que subissent les droits de l'homme à cause des sanctions économiques. La sous-commission des droits de l'homme a aussi soulevé à plusieurs reprises ses craintes relatives aux répercussions de cet instrument pacifique de sécurité collective sur les droits de l'homme⁷⁸⁸. Les campagnes de sanctions économiques totales frappent le peuple entier de l'Etat cible dans la méconnaissance du principe de l'individualisation des peines, alors que ce peuple ne peut être considéré coupable. "Un régime de sanctions particulièrement dur peut déboucher sur un génocide notamment lorsque l'entité qui en est l'auteur connaît parfaitement les nombreuses pertes en vies humaines qui en ont résulté et qu'elle y est restée notoirement

⁷⁸⁶ J.B.Marie et N .Questiaux : « Commentaire de l'article 55, alinéa c) », in : La Charte des Nations unies, Commentaire article par article. Op. cit p.867.

⁷⁸⁷ Idem, p.867.

⁷⁸⁸ Décision 1997/35 (28 août1997) ; Décision 1998/112 (26 août 1998) ; Décision 1999/111 (26 août 1999) ; plusieurs autres décisions concernent le cas de l'Irak spécialement : Décision 1997/119 (28 août 1997) ; Décision 1999/110 (26 août 1999) par exemple.

insensible"⁷⁸⁹. Mais les objectifs des Nations Unies ne se limitent pas au maintien de la paix et à la promotion des droits de l'homme ; elles sont aussi responsables de la promotion du développement.

2- La promotion du développement :

Le développement est le troisième volet du triptyque que constituent les buts de l'Organisation internationale. Il découle du 3 § de l'article 1 et des deux premiers alinéas de l'article 55. Le concept de développement, initialement conçu comme un élément du dispositif de la charte pour le maintien de la paix, s'est progressivement affirmé comme objectif dialectiquement dépendant du premier. Comment la charte des Nations Unies a-t-elle présenté le concept de développement (a) ? Et quelles restrictions ce dernier peut-il imposer aux sanctions économiques (b) ?

a- Le concept de développement :

Le § 3 de l'article 1 indique que l'un des buts de l'organisation est de " réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique social et intellectuel". Ce paragraphe érige la coopération internationale en objectif obtenu par le moyen de la solution des problèmes internationaux d'ordre économique et social. Cependant, la solution de ces problèmes - qui s'exprime en raccourci dans le développement – est en réalité le but et non le moyen⁷⁹⁰. C'est pour résoudre ces problèmes et réaliser le développement que les Etats doivent coopérer. Indépendamment de cette lacune de rédaction, le développement est un but de l'organisation des Nations Unies en vertu du § 3 de l'article 1. L'article 55 érige quant à lui le développement en moyen ou condition de la paix internationale. En effet, l'article 55 précise que " le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et (les) conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social " et " la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social ..." sont des conditions de stabilité et de bien être nécessaires pour assurer entre les nations des relations amicales et pacifiques. Autrement dit, en vue de promouvoir la paix, les Nations Unies favoriseront le développement. Ce terme résume en effet les deux alinéas qui

⁷⁸⁹ CN.4 E//Sub.2/2000/33, p.11.

⁷⁹⁰ Bedjaoui Mohammed : « Commentaire général de l'article premier », op.cit ; p.28.

se répètent et se complètent⁷⁹¹. L'article 55 reproduit ainsi l'ordre des priorités déjà fixées par le préambule et l'article 1. Le développement est présenté comme un élément de cette « paix réelle »⁷⁹² qui n'est plus synonyme d'absence de guerre.

Cependant, la logique du concept ne pouvait qu'entraîner sa revendication par le Tiers Monde sous l'influence duquel les Nations Unies vont procéder à un rééquilibrage des priorités définies par la rédaction initiale.

Déjà lors de la conférence de San Francisco, le représentant de l'Uruguay avançait que : " la paix ne doit pas être considérée comme une fin en soi, mais comme un point de départ, un moyen et un instrument pour parvenir à l'amélioration des conditions économiques et spirituelles de la vie des peuples et des hommes"⁷⁹³. Plusieurs textes onusiens établissent un rapport nouveau entre les deux concepts de paix et de développement. Si les Nations Unies sont convaincues que " la route de la paix et de la justice passe par le développement "⁷⁹⁴, elles le sont tout autant que " l'absence de guerre est au niveau international une condition primordiale du bien-être, de la prospérité matérielle et du progrès des Etats"⁷⁹⁵. La relation entre la paix et le développement n'est plus une relation de causalité ou de subordination. Les deux concepts sont établis dans des rapports dialectiques, ce qui implique que le maintien de la paix ne peut être au prix du développement. Cependant, le recours aux sanctions économiques bloque effectivement le processus de développement.

b- Les restrictions découlant de l'article 55 :

L'article 55 charge l'ONU à travers son premier alinéa de favoriser le relèvement des niveaux de vie et le progrès social. Le terme favoriser implique une obligation de comportement qui se traduit en une action positive et effective pour réaliser ce progrès social. L'organisation doit donc œuvrer pour que la coopération internationale aboutisse au développement des Etats et à travers eux de leurs populations. Pour que l'action pour le développement reste positive et concrète, l'organisation doit s'empêcher d'entraver le

⁷⁹¹ Les lacunes de ces dispositions et leur hétérogénéité reflètent la difficulté de se mettre d'accord sur le contenu du développement et de ses priorités, voir « La charte des Nations Unies : Commentaire article par article », op.cit. p.845 – 846.

⁷⁹² UNCIO, vol. 6, CI/1, p. 412.

⁷⁹³ UNCIO, vol. VI, p. 29.

⁷⁹⁴ A/RES/2626(XXV) du 24 octobre 1970 : Stratégie du développement pour la 3^e décennie des Nations Unies pour le développement ; voir aussi, A/RES/1710(XVI) du 19 décembre 1961.

⁷⁹⁵ A/RES/39/11 du 8 novembre 1984 : Déclaration sur le droit des peuples à la paix ; voir aussi : A/RES/2542(XXIV) OU A/RES/2734(XXV).

progrès économique. Le deuxième alinéa de l'article 55 insiste sur le devoir de l'Organisation de résoudre les problèmes internationaux économique et sociaux et de favoriser la coopération internationale dans les domaines culturels et intellectuels. Ce devoir de résoudre les problèmes implique forcément le devoir de s'abstenir d'en provoquer.

Or, les sanctions économiques consistent à bloquer les rapports commerciaux, financiers et de toutes les sections de la coopération internationale. En plus, la suspension des rapports économiques entraîne la chute des niveaux de vie et le déclin économique et social. Les sanctions économiques provoquent la fuite des capitaux, le chômage, la pauvreté, la chute des niveaux de vie... Toutes ces conséquences sont " des problèmes internationaux dans les domaines économiques social, de la santé publique et autres problèmes connexes"⁷⁹⁶ dont l'organisation doit favoriser la solution.

En plus, ces conséquences ne peuvent nullement être considérées comme fortuites ou improvisées. La raison d'être des sanctions économiques est de créer des problèmes sociaux économiques propres à provoquer le mécontentement de la population, lequel obligera les dirigeants à changer leurs politiques ou même à se retirer. La logique même des sanctions économiques s'oppose donc au devoir de l'organisation de résoudre les problèmes de développement.

Compte tenu de leurs effets sur la jouissance des droits de l'homme, on peut conclure que les sanctions économiques globales ne respectent pas le cadre juridique de leur exercice. La nécessité de leur imposition n'est pas toujours prouvée, et même lorsque leur but est licite, le maintien des sanctions après sa réalisation ne peut être admis. Par ailleurs, les sanctions doivent, non seulement, être réversibles mais surtout proportionnelles à l'action qui les a suscitées. En plus, les sanctions, en tant que mesures onusiennes, ne doivent en aucun cas méconnaître les principes et responsabilités de l'Organisation.

Pourtant, même si les sanctions économiques s'opposent à toutes les dispositions de la charte des Nations Unies, même si elles s'opposent aux principes majeurs de l'Organisation et à deux de ses buts, elles restent un instrument de sécurité collective prévue par l'article 41. On est donc en droit de se demander si ce moyen a pu au moins remplir sa mission, s'il permet effectivement de maintenir la paix ?

⁷⁹⁶ Article 55 alinéa a) de la charte.

Section II :

Evaluation des sanctions par rapport à leurs objectifs :

Le pouvoir de sanction du Conseil de sécurité est un pouvoir « finalisé » puisqu'il n'impose les sanctions économiques ou diplomatiques « que pour donner effet à ses décisions ». Chaque campagne de sanctions se fixe un ou plusieurs objectifs politiques à même de maintenir ou de rétablir la paix et la sécurité internationales. L'évaluation des sanctions revient à déterminer le taux de réalisation des buts recherchés.

Si le succès technique des régimes de sanctions est indéniable, leur l'impact politique reste très relatif (§1). Cependant, le recours fréquent à ce moyen de sécurité collective inefficace, soulève la question de l'instrumentalisation du Conseil et de ses moyens d'action (§2).

I- L'incapacité des sanctions d'atteindre leurs objectifs :

La charte des Nations Unies présente les sanctions économiques en tant qu'instrument de sécurité collective qui permettra au Conseil de réagir à toute menace de la paix, rupture de la paix ou agression. En plus, cet instrument a la spécificité d'être « pacifique » puisqu'il est supposé marquer une étape intermédiaire entre les moyens pacifiques de règlement des différends et l'article 42 qui encadre le recours à la force comme mesure extrême. L'article 41 énumère en effet les mesures n'impliquant pas le recours à la force. L'évaluation de l'efficacité des sanctions se fera à travers deux volets. D'une part, il faut déterminer à quel point ces mesures ont pu réagir aux menaces à la paix, par référence aux objectifs officiels des campagnes de sanction (A). D'autre part, en tant que moyen pacifique, on peut se demander dans quelle mesure les sanctions ont pu éviter le recours à la force (B).

A- La relativité de l'impact politique :

Les objectifs politiques des campagnes de sanctions onusiennes se diversifient selon les situations. Cependant, ils se concentrent en trois volets essentiels. Les régimes de sanctions visent soit à modifier un comportement qui menace la paix (1); soit à prévenir l'aggravation d'une situation de crise (2); soit à rétablir la paix rompue (3).

1- L'impact sur le comportement de la cible :

Les sanctions économiques onusiennes visent dans la plupart des cas à entraîner une modification du comportement de la cible qui menace la paix. Il ressort de la pratique du Conseil de sécurité que les comportements qui menacent la paix sont très divers et très variés. Quel que soit le comportement condamné, les sanctions économiques entendent réaliser un changement plus ou moins modeste de la politique de la cible.

Ainsi, la résolution 687 (1991) visait-elle à obliger l'Irak à déclarer et détruire son potentiel d'armes de destruction massive⁷⁹⁷. Cependant, cette résolution a méconnu le fait que la nature du pouvoir de Saddam Hussein relativisait sa vulnérabilité aux sanctions. Au moment où la population irakienne subissait tous les méfaits des sanctions économiques, le président de l'Etat et l'élite qui l'entoure étaient bien à l'abri. En plus, les sanctions ont eu tendance à renforcer l'autorité du gouvernement par le contrôle qu'il établit sur les ressources diminuées, et par le regain de légitimité qu'il acquiert au près d'une population qui se sent rejetée par la communauté internationale. Le gouvernement irakien a pu donc résister longtemps aux exigences onusiennes au dépend de la population.

Ainsi, le régime irakien entravait les opérations d'inspection et de destructions des armes irakiennes. Il a tenté de dissimuler son potentiel nucléaire, et a fourni des listes qui se sont révélées incomplètes. S.Husseïn a aussi empêché les inspecteurs des Nations Unies et de l'AIEA d'accéder aux sites en question, puis il s'opposa au survol de son territoire par des hélicoptères de l'ONU (1991 et 1993), et il fit même séquestrer pendant trois jours des observateurs de l'Organisation en septembre 1991⁷⁹⁸.

⁷⁹⁷La Commission spéciale des Nations Unies (UNSCOM) chargée d'assurer le désarmement de l'Irak fut remplacée en 1999 par la Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations Unies (UNMOVIC) le sigle est en anglais.

⁷⁹⁸ L'Abbé Marie Hélène : « L'arme économique » Que sais-je ? Op.cit. p.81.

L'action onusienne de désarmement de l'Irak fut suspendue après des crises répétées. Ces dernières aboutirent d'ailleurs à l'opération américano-britannique « Renard du désert » en décembre 1998, puis aux frappes aériennes de février 2001. Selon le président exécutif de l'UNMOVIC, en novembre 2000, l'Irak n'était toujours pas désarmé et il lui revenait d'apporter la preuve de son innocence, notamment sur la question des programmes passés⁷⁹⁹.

Plus de onze années de sanctions économiques étaient donc incapables d'acculer le gouvernement irakien à se soumettre aux obligations de la résolution 687. Pour Marie Hélène L'Abbé, si le potentiel nucléaire irakiens fut connu et détruit, c'est plutôt grâce aux menaces d'intervention militaire que grâce aux sanctions⁸⁰⁰. La résistance prolongée de Bagdad, les errements des commissions d'inspection⁸⁰¹ conjuguées aux essais nucléaires indien et pakistanais ont fini par atteindre la crédibilité de l'organisation et poser les limites de l'action internationale et de son efficacité en matière de non-prolifération.

2- L'impact sur l'évolution de la situation :

Le deuxième volet des buts des sanctions économiques est le volet préventif. Le Conseil de sécurité décide parfois d'imposer des sanctions économiques- consistant essentiellement en embargo militaire et pétrolier- afin d'empêcher une situation de crise de s'aggraver. Ce type de sanction est illustré par l'ensemble des campagnes décidées dans le cadre des conflits internes ou régionaux en Afrique.

Ainsi, en Angola ou en Sierra Leone, les sanctions ont été imposées alors que la guerre civile s'était déjà déclenchée entre les forces gouvernementales et celles rejetant les résultats d'un processus électoral. Le retard marqué dans l'adoption des sanctions avait permis aux mouvements rebelles de constituer des stocks d'armes avant l'entrée en vigueur de l'embargo. En plus, la faiblesse des structures et des moyens de surveillance des frontières a réduit les sanctions à l'incapacité d'éviter l'aggravation de la situation. L'embargo sur les armes se réduit donc en une mesure minimale qui permet à la communauté internationale de réagir à une crise qu'elle n'a ni les moyens ni la volonté de contrôler. En effet, « l'International Peace Academy regrette que peu d'efforts aient été faits en faveur du respect des sanctions, ce qui leur a ôté toute crédibilité et donné libre cours au

⁷⁹⁹ Hans Blex : Discours présenté devant le Conseil de sécurité le 7 novembre 2000.

⁸⁰⁰ L'Abbé Marie Hélène : « L'arme économique » p. 79.

⁸⁰¹ A. Bassir Pour : « L'UNESCOM a été le jouet des services d'espionnage américains », Le Monde 11 janvier 1999 ; Mouna Naïm : « La crise iraquienne entre parenthèses » Le Monde 1 juin 1999.

trafic d'armes, au trafic de diamants et au maintien des circuits financiers au profit de l'UNITA »⁸⁰².

Les embargos sur les armes ne peuvent être effectifs sans un engagement international et un contrôle effectif du trafic d'armes à l'échelon international. De même, l'embargo sur les armes imposé depuis septembre 1991 à la République Fédérale de Yougoslavie a été impuissant à freiner l'extension du conflit dans la région. D'ailleurs, cette mesure reflète l'improvisation de certaines décisions du Conseil de sécurité. Appliqué, cet embargo sur les armes aurait donné un avantage militaire décisif aux forces serbes renforçant le déséquilibre initial entre serbes et bosniaques. Pourtant, le même embargo sur les armes qui ne pouvait avoir qu'un impact faible ou inexistant fut décidé au début de la crise kosovare⁸⁰³. Dans le cadre du conflit yougoslave, la seule vertu reconnue aux sanctions est d'avoir motivé la négociation des accords de Dayton. Cependant, si "les sanctions ont bien eu un impact réel, (il) ne doit pas être surestimé. Les sanctions n'ont été qu'un instrument parmi d'autres et ont constitué un élément d'une politique globale de coercition "⁸⁰⁴.

3- Rétablir l'ordre rompu :

Les sanctions économiques sont en principe une mesure de pression internationale qui permettra, avec les négociations diplomatiques de rétablir la paix rompue par un acte d'agression.

Ainsi, après l'invasion du Koweït par les troupes irakiennes, le Conseil de sécurité a imposé à l'Irak des sanctions économiques globales à travers la résolution 661. Cependant, bien que les conditions de leur succès aient été réunies, les sanctions n'ont pourtant pas pu obliger l'Irak à se retirer du Koweït. Le régime de sanctions économiques imposées à l'Irak était sans faille. D'une part, la vulnérabilité du pays est sans précédent puisque l'Irak dépendait à 95% de ses exportations pétrolières et ne couvrait ses besoins alimentaires qu'à hauteur de 20%. D'autre part, le caractère général et global des sanctions ne pouvait que paralyser l'économie irakienne. A tout ce ci s'ajoutait la coopération internationale sans

⁸⁰² Rapport d'information sur les sanctions Assemblée Nationale française, op.cit.

⁸⁰³ Résolution du Conseil de sécurité 1160 du 19 mars 1998.

⁸⁰⁴ Jacques Beltran : « Irak et Serbie : les sanctions économiques au cœur du débat transatlantique », Notes de l'Institut Français des relations Internationales, mai 2000, p.38.

exemple et la détermination de la communauté internationale à aboutir à " un règlement de cette affaire sans guerre "805.

De par leur ampleur, les sanctions pouvaient et ont effectivement asphyxié l'économie irakienne. Cependant, elles ne garantissaient pas la cessation de l'invasion. Comme l'invasion, le retrait du Koweït relevait de la seule compétence de Saddam Hussein. Or, la nature du pouvoir de ce dernier lui procurait une immunité face aux sanctions et le rendait insensible aux souffrances de sa population et à ses revendications. En effet, dans un régime où les fondements démocratiques sont très faibles ou inexistants, l'imposition de sanctions économiques comme fardeau à la population pour faire fléchir le gouvernement est voué à l'échec⁸⁰⁶. Ce type de sanctions globales pénalise les populations les plus vulnérables et contribue à la disparition de la classe moyenne qui constitue le levier de toute opposition politique. Pour le professeur M. Bennouna, les embargos sont inefficaces soit parce que " les autorités se soucient peu du sort de la population, soit que la mentalité d'assiégés a renforcé la cohésion autour d'elles, soit enfin que les violations ont été telles qu'elles ont atténué considérablement l'impact des décisions du Conseil "807. Les sanctions économiques imposées à l'Irak étaient donc inefficaces, et surtout incapables d'éviter le recours à la force.

B- Eviter le recours à la force :

En tant que mesure " n'impliquant pas le recours à la force", les sanctions économiques doivent en principe provoquer le dénouement pacifique de la situation de crise. Cependant, la majorité des régimes de sanctions se sont conjuguées à un recours à la force soit pour appuyer et compléter leur rôle (1) soit pour combler leur échec (2).

1-La force à l'appui de la coercition économique :

En réalité, le caractère pacifique des sanctions économiques est très relatif. Non seulement elles engendrent des victimes, mais elles justifient et nécessitent même le recours à la force. Ainsi, la résolution 665 a-t-elle imposé un blocus militaire à l'Irak en vue de contrôler l'application des sanctions et de garantir leur effectivité. Se fondant sur le " refus persistant de l'Irak " de se conformer aux résolutions antérieures, le Conseil de

⁸⁰⁵ Le président français François Mitterrand lors d'une conférence de presse le 6 septembre 1990.

⁸⁰⁶ Rapport d'information sur les sanctions, Assemblée Nationale française, op.cit.

⁸⁰⁷ M. Bennouna : « L'embargo dans la pratique onusienne », op.cit, p.231.

sécurité " demande aux Etats membres, qui coopèrent avec le gouvernement koweïtien, de prendre les mesures... pour arrêter tous les navires marchands qui arrivent ou qui partent afin d'inspecter leur cargaison et de s'assurer de leur destination et d'appliquer strictement les dispositions de la résolution 661 relatives au transport maritime "⁸⁰⁸.

La résolution a d'ailleurs entériné les actions unilatérales entreprises par les Etats Unis et la Grande Bretagne depuis le 12 août 1990 qui n'avaient aucun fondement juridique. La crise irakienne sera marquée par plusieurs manifestations unilatérales de force de la part des Etats Unis et de la Grande Bretagne. Il en est ainsi des frappes aériennes dispersées depuis 1991 dont notamment le bombardement du site Zafaranieh en août 1992 et janvier 1993. Ces frappes étaient condensées et concentrées dans le cadre de l'opération « Renard du désert » de décembre 1998, puis en février 2001. Sans fondement juridique, ce recours répété à la force était destiné à contraindre l'Irak à se plier aux obligations de la résolution 687.

Le blocus fut aussi organisé et appliqué par les membres de l'OTAN et l'UEO pour surveiller le respect de l'embargo à l'égard de la République Fédérale Yougoslave en application de la résolution 787 du 16 novembre 1992. La résolution 820 du 17 avril 1993 est venue compléter la précédente par des mesures similaires sur la voie fluviale du Danube. Dans le cadre de la crise haïtienne aussi, le Conseil a décidé dans la résolution 875 du 16 octobre 1993 une inspection appropriée des navires pour vérifier qu'ils ne transportent ni armes ni produits pétroliers. Ces mesures de blocus qui devaient être réalisées sous l'autorité du Conseil ne peuvent avoir comme fondement que l'article 42. Même si le Conseil évite d'invoquer ce texte, toutes les controverses relatives à son application demeurent suspendues.

Dans la plupart des cas, les campagnes de sanctions se trouvent donc appuyées par un recours plus ou moins limité à la force. Le caractère pacifique de ces mesures s'en trouve relativisées.

2- La coercition économique : une étape du recours à la force :

Les sanctions économiques dont on ne cesse de vanter le caractère pacifique ne sont qu'une étape intermédiaire. En effet, l'article 42 de la charte précise que le Conseil " peut entreprendre au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge

⁸⁰⁸ Paragraphe premier de la résolution 665 du 25 août 1990.

nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales " s'il estime " que les mesures prévues à l'article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles ". L'imposition des sanctions économiques est donc une mesure qui peu réussir mais qui peut aussi échouer, auquel cas, le Conseil décide le recours à la force comme dernière issue.

Cependant, dans le cadre de la crise du Golf, les sanctions économiques étaient plus une " étape dans la marche à la guerre "⁸⁰⁹. L'imposition des sanctions à travers la résolution 661 était une mesure nécessaire non pas pour éviter le recours à la force, mais plutôt pour le préparer. En effet, la campagne économique dont on avait vanté les mérites au moment de son déclenchement avait été dépassée bien avant l'adoption de la résolution autorisant le recours à la force. Un ensemble d'actions et de déclarations américaines illustrent ce constat.

Les Etats Unis avaient d'abord fait venir avions et croiseurs dans la région afin de protéger l'Arabie Saoudite d'une éventuelle attaque irakienne et de surveiller l'application des sanctions. Vers la fin octobre, le Pentagone, estimant que 200 000 soldats ne seraient pas suffisants pour chasser Saddam Hussein du Koweït, parlait de l'envoi de 200 000 hommes supplémentaires, ce qui fut fait le 8 novembre. La présence de 400 000 soldats américains en Arabie Saoudite signifie que l'option était désormais militaire. Parallèlement, les déclarations américaines allaient dans le même sens. Le 11 septembre 1990, dans un discours national, le président américain avait déclaré que " les sanctions mettront du temps à avoir leur plein effet. Nous continuerons à examiner toutes les options avec nos alliés, mais soyons clairs : nous ne laisserons pas cette agression demeurer "⁸¹⁰. Le 31 octobre suivant, George Bush a affirmé que les sanctions n'avaient eu qu'un effet limité et qu'il en avait assez de la brutalité irakienne. Le message qui faisait de la guerre la seule solution à la crise du golf fut repris par le Secrétaire à la Défense devant le Congrès américain le 3 décembre. Le Secrétaire à la Défense condamnait la poursuite des sanctions au nom de la fragilité de la coalition et au nom des conséquences et du coût de ces mesures. La pression américaine fut telle qu'elle aboutit le 29 novembre à l'adoption de la résolution 678 qui fixait le 15 janvier comme date butoir pour le retrait irakien, date après laquelle le recours à la force sera autorisé⁸¹¹.

⁸⁰⁹ M.H. Labbé : « L'arme économique » Que sais-je ? 1994, p.94.

⁸¹⁰ Cité par M.H. Labbé, in « L'arme économique » op.cit ; p.93.

⁸¹¹ La résolution a soulevé plusieurs critiques : le recours à la force tel que prévu par la charte est impossible puisque l'article 43 n'a pas été appliqué ; aucune disposition de la charte n'autorise le conseil à autoriser le recours à la force et démissionner de la gestion de l'opération. Sur l'impossible déclenchement du coercitif onusien, voir : « Entre le coercitif et l'humanitaire, l'ONU en quête de droit » Saâd Regragui, in : « Un Demi-siècle des Nations Unies » Actes du Colloque International organisé à la Faculté de Droit de Marrakech du 26

Dans le cadre de la crise du Golf de 1990, les sanctions économiques avaient deux principales missions. Elles ont permis d'obtenir un soutien diplomatique au sein et sous l'égide de l'ONU sans précédent. En plus, elles ont été un moyen de guerre à même d'accélérer la défaite de l'Irak. Pourtant, les sanctions ont été reconduites après la libération spectaculaire du Koweït. Elles ont alors retrouvé leurs vertus perdues au nom de la guerre car avant d'être un moyen de sécurité collective, les sanctions sont un moyen de politique étrangère. « La sanction économique, sans être plus efficaces que les autres modes de régulation des litiges, a pour caractéristique de perturber la société internationale davantage que l'infraction commise au lieu de pacifier les relations internationales »⁸¹².

II- L'instrumentation des sanctions économiques :

Claude Lachoux remarquait que « l'opinion la plus répandue...est que les sanctions ne marchent jamais » et il se demandait si l'on « doit penser que les gouvernements, à toutes les époques et sous toutes les latitudes ont eu un comportement irrationnel lorsqu'ils ont édicté des sanctions »⁸¹³.Cependant, ces décisions qui paraissent déraisonnables et ces campagnes onusiennes sans résultats peuvent s'expliquer par le fait qu'elles sont motivées par des objectifs qui sont autres que les objectifs « officiels ». Avec la réactivation du Conseil de sécurité à la suite de la chute du bloc socialiste, les sanctions économiques se sont converties en instrument d'interventionnisme international plus « acceptable ». La puissance hégémonique s'en sert pour réguler la concurrence et favoriser l'extension de l'économie de marché (A). Mais, les sanctions jouent aussi un rôle idéologique en faveur de la globalisation de la pensée unique (B).

au 28 octobre 1995 ; pp .148-152 ; voir aussi :DJIENA WEMBOU: «Réflexions sur la validité et la portée de la résolution 678 du Conseil de sécurité » Revue Juridique et Politique, Indépendance et Coopération, Volume 46(4)octobre/décembre 1992.

⁸¹² Charvin Robert : « Les sanctions économiques internationales », in : L'Encyclopédie de l'Agora : Revue électronique : Rome, le 25 juin 1998.

⁸¹³ Claude Lachoux « Actualité des sanctions économiques : embargo, blocus... » in : « Sécurité collective et crises internationales » Actes des journées d'études de Toulon, septembre 1993, Paris 1994 ; p.398.

A- Les sanctions au service de la raison économique :

Les contre-mesures économiques sont l'instrument privilégié de la politique étrangère américaine⁸¹⁴. Même après la disparition du veto soviétique, les Etats Unis continuent d'user de cet instrument pour la poursuite d'objectifs divers. Cependant, les Etats Unis recourent désormais au cadre onusien pour procurer à leur politique l'habillage légal et la force d'une décision internationale à travers des compagnies de sanctions collectives. Il est d'ailleurs remarquable que dans la plupart des cas, les Etats Unies imposent leurs sanctions avant même le déclenchement des campagnes onusiennes. Mais les objectifs déclarés des sanctions ne sont pas toujours les vrais objectifs.

Jan Bayers établit une typologie des objectifs des sanctions et distingue : le but officiel des sanctions, le but stratégique ultime et le but direct⁸¹⁵. La réalisation du but direct favorisera celle du but stratégique ultime et sous-jacent lequel est en réalité caché par le but officiel. Les buts économiques sous-jacents des sanctions économiques seront présentés à travers deux cas. Le premier, celui des sanctions contre Haïti illustre le rôle des sanctions dans l'extension de l'économie de marché (1). Le cas de l'Irak illustre par contre le rôle des sanctions dans le contrôle des richesses stratégiques : le pétrole (2).

1- L'impératif démocratique au service de l'extension de l'économie de marché :

La confusion entre le politique et l'économique ressort de la déclaration du président américain devant l'Assemblée générale de l'ONU le 23 septembre 1991 : " Le progrès économique jouera un rôle vital dans le nouvel ordre mondial [...] il est le terreau dans lequel la démocratie fleurira le mieux " ⁸¹⁶. Dans la crise haïtienne, l'intervention américaine est d'abord perçue comme un élément d'une politique globale (a). L'orientation de la politique économique de ce pays après l'embargo permet de découvrir les objectifs de cette intervention (b).

⁸¹⁴ Le gouvernement américain a décidé 70 sanctions internationales entre 1993 et 1996, alors qu'il en avait pris 39 entre 1970 et 1989. Voir : Béatrice Chevalier « Quel impact de sanctions économiques ? Problèmes économiques n°2743 du 9 janvier 2002, p.25.

⁸¹⁵ Bayers Jan : « Succès ou échec des sanctions économiques » Alternatives non violentes, n° 92, automne 1994 ; p.6.

⁸¹⁶ Documents d'Actualité internationale, n° 21, 1 novembre 1991 ; pp. 402 –404.

a- L’embargo contre Haïti : élément d’une politique globale :

L’implication des Etats Unis dans la crise haïtienne s’explique par l’intérêt que représente toute la région des Caraïbes pour la puissance du Nord. L’objectif américain général est de stabiliser politiquement et économiquement la zone des Caraïbes afin de faciliter et de permettre l’extension de l’économie de marché à travers la promotion de la démocratie.

En réalité, la politique étrangère à l’égard de la zone Caraïbes a toujours été interventionniste⁸¹⁷. A huit reprises, les Etats Unis ont décidé des sanctions économiques envers cette zone - dont une fois contre Haïti en 1987- entre 1960 et 1989. Les sanctions américaines avaient d’abord comme objectif de déstabiliser des gouvernements révolutionnaires et de se préserver de l’établissement de régimes communistes dans leur « arrière-cour ». Vers la fin des années 1980, la politique américaine de sanctions a pris un tournant qui s’est confirmé au cours de la décennie suivante. Depuis, la promotion de la démocratie et des droits de l’homme est devenue l’objectif majeur des interventions américaines.

Ainsi, l’objectif américain poursuivi à travers l’Organisation des Etats Américains⁸¹⁸, puis à travers les Nations Unies⁸¹⁹ était de promouvoir la démocratie. Les sanctions avaient fait suite au coup d’Etat perpétré le 30 septembre 1991 contre le président Aristide élu le 16 décembre 1990. Or, l’histoire politique haïtienne a été marquée, depuis la fin de la dictature duvalériste en 1986, par une instabilité politique dont le coup d’Etat de 1991 n’est qu’un épisode. Lors de ce dernier coup d’Etat, le gouvernement américain a résumé les motifs de son action dans la nécessité de protéger les intérêts légitimes des Etats Unis contre l’émigration, le commerce de la drogue et la rupture de la démocratie⁸²⁰. Mais la crise haïtienne a été aussi une occasion où objectifs politique et économique s’imbriquent. Les buts économiques sous-jacents de la campagne de sanction contre Haïti se tracent à travers l’orientation donnée à la politique économique de ce pays après l’embargo.

⁸¹⁷ Manigat Leslie .F: «Les Etats Unis et le secteur Caraïbes de l’Amérique latine » ; Revue de Science Politique ; Vol .XIX n° 3, juin 1969 ; p.648 et S.

⁸¹⁸ Résolution de l’OEA du 8 octobre 1991, MRE/RES 2/91.

⁸¹⁹ Résolution 841 du Conseil de sécurité du 16 juin 1993.

⁸²⁰ Corten André « Port-au Prince, Washington, Santo Dominico : premières leçons d’un embargo » Etudes Internationales, Vol XXV n° 4, décembre 1994 ; p.686.

b- L'orientation de l'économie haïtienne :

Au bout d'une implication tardive, lente et timide dans la crise haïtienne, le Conseil de sécurité a levé les sanctions onusiennes le 16 octobre 1994 (résolution 944). Le suivi et la conclusion de cette crise se sont réalisés sous la direction américaine alors que l'intervention des Nations Unies n'a servi qu'à entériner et légaliser l'action américaine.

L'enjeu économique d'Haïti pour les Etats Unis peut paraître négligeable étant donné que ce pays était le plus pauvre des Etats de la région⁸²¹. Cependant, la présence d'industries de sous-traitance représente un intérêt économique certain pour les Etats Unis. Plusieurs firmes américaines d'assemblage s'y sont implantées attirées par les avantages fiscaux, la qualité et le prix de la main d'œuvre et le climat de sécurité. Mais, l'avènement de l'instabilité politique, suite à la chute de la dictature duvalériste, a constitué une menace pour ce secteur qui alimentait les importations et les exportations haïtienne.

Ainsi l'assouplissement des sanctions américaines dès février 1992 visait à protéger les intérêts des industriels américains qui avaient investi en Haïti avant l'embargo. Cet assouplissement a consisté en l'autorisation de certaines exportations des Etats vers Haïti, et certaines importations venant de Haïti vers les Etats Unis qui sont le fait de personnes des Etats Unis engagées dans l'assemblage ou la transformation d'articles en Haïti.

A la fin de l'embargo, la situation économique était extrêmement défavorable : l'embargo a sapé des pans entiers de l'économie haïtienne⁸²² qui était déjà entrée dans un processus de récession depuis les années 1980. Le rétablissement du régime constitutionnel fut suivi par l'adoption d'un plan de redressement économique national à vocation libérale. Les grands axes du plan de 1995 décidé en accord avec le FMI étaient : la privatisation des entreprises étatiques, la réduction des effectifs et de dépenses de l'administration publique, la réforme de la politique d'investissement et la réforme de la politique commerciale⁸²³. Cette dernière a essentiellement consisté en l'élimination des quotas sur les importations et en la diminution des barrières tarifaires. D'un autre côté, le dénouement formel de la crise a permis la reprise officielle des négociations avec le FMI et la BM. Les objectifs principaux de ces négociations étaient de discuter de l'assistance technique et financière à apporter à Haïti et de la stratégie que le gouvernement devait envisager pour réhabiliter économiquement et socialement son pays. Parallèlement, le retour du président Aristide a

⁸²¹ Banque Mondiale : Rapport sur le développement dans le monde ; DC 1990 ; p.254.

⁸²² Banque mondiale : « Haïti, The development challenge in Haïti » Washington, D.C. 1997.

⁸²³ Economic Intelligence Unit : Haïti, Contry profile 1996-1997. London 1997, p. 38.

contribué à la réouverture des vannes de l'aide internationale bilatérale⁸²⁴ et multilatérale à travers la B M.

L'importante augmentation de l'endettement a fini par plonger Haïti dans une dépendance financière insurmontable d'autant plus que l'aide était conditionnée par l'application du plan d'ajustement structurel. Ainsi, par exemple, lors d'une visite en Haïti à la fin de 1995, le vice-président américain avait insisté sur le fait que les crédits ne seraient pas accordés si le processus de privatisation de l'économie n'était pas mis en œuvre⁸²⁵. L'endettement a fait perdre à Haïti sa souveraineté. D'ailleurs, l'amélioration des performances économiques n'a été que de courte durée. La politique d'ajustement structurel a engendré des pertes d'emplois ; le déséquilibre des échanges extérieurs a réduit Haïti en pays qui n'exporte rien et importe tout. L'embargo contre Haïti ne fut que le premier pas dans le renforcement de la dépendance économique à l'égard des bailleurs de fonds et des Etats Unis plus particulièrement

Parallèlement, dans le cadre de la promotion de la démocratie, les élections législatives furent organisées le 25 juin 1995. Elles furent suivies d'une élection présidentielle largement boycottée par l'opposition. La crise économique et les hostilités suscitées par le plan de privatisation ont entraîné une situation politique des plus instables⁸²⁶. La forme démocratique fut rétablie sans que la démocratie puisse être ancrée en Haïti.

L'examen des politiques économiques entreprises après la levée des sanctions et l'analyse de leurs processus de décision permettent de déceler les objectifs sous-jacents de l'Etat auteur des sanctions. Après la levée de l'embargo, Haïti fut confrontée à une importante crise politique et économique. En 1998, Haïti était « une île à la dérive »⁸²⁷ où les signes du développement durable se faisaient toujours attendre. En plus, malgré l'organisation d'élections présidentielles et sénatoriales, la situation politique était incertaine. La libéralisation accélérée de l'économie n'a pas abouti à l'instauration de la démocratie. Contrairement aux thèses américaines, la démocratisation forcée du système à travers la libéralisation de l'économie n'a pas abouti à l'amélioration de la situation économique ou à l'instauration de la démocratie. " Des incitations internationales à la démocratie et aux droits de l'Homme, les haïtiens ne virent en fait que des actes de guerre,

⁸²⁴ L'aide américaine représentait 89% du montant totale ; Economist Intelligence Unit : Haïti, Contry profile 1996-1997 ; London 1997, p.49.

⁸²⁵ Wargny Christophe : « Haïti sous la férule de Washington et du FMI » Le Monde Diplomatique, juillet 1996.p. 28.

⁸²⁶ Badie Bertrand : « La diplomatie des droits de l'homme entre éthique et volonté de puissance » ed : Fayard 2002, pp.157-158.

⁸²⁷ Wargny.C: "Haïti, une île à la dérive", Alternatives économiques, n° 157, mars 1998, pp 44-47.

des uniformes militaires et une police reconstruite et solidement intégrée, des élections ratées et désordonnées, et beaucoup de violence, de privations et de sanctions"⁸²⁸.

2- Le contrôle des richesses stratégiques :

Robert Keohane affirme que les « pouvoirs hégémoniques doivent avoir le contrôle des matières premières, le contrôle des sources de capital, le contrôle des marchés ainsi que des avantages compétitifs dans la production de biens à haute valeur ajoutée »⁸²⁹ pour que le système économique international soit régulé. Les sanctions américano-onusiennes contre l'Irak s'inscrivent bien dans la stratégie américaine pour la récupération et le contrôle d'une matière première essentielle : le pétrole (b). Ce dernier représente en effet un enjeu stratégique considérable pour l'économie mondiale et la politique hégémonique américaine (a).

a- L'enjeu pétrolier dans la politique américaine :

Ce qui caractérise les campagnes de sanctions des années 1990 est qu'elles touchent des pays qui détiennent cette ressource stratégique. Mais cette particularité apparaît encore plus dans les sanctions unilatérales américaines. En 1997, le président Clinton a imposé des restrictions commerciales et financières à deux pays qui sont des producteurs potentiels de gaz ou de pétrole : le Soudan⁸³⁰ et le Myanmar⁸³¹. Mais le durcissement de cette politique américaine s'est exprimé de manière plus claire dans le moyen orient. Ainsi, le président américain a instauré des restrictions sur les relations économiques avec l'Iran en 1995. Au cours de cette année, deux exécutive orders {n° 12957 du 16 mars, et n°12959 du 6 mai} ont interdit à toute personne des Etats Unis de commercer avec l'Iran ou d'investir dans cet Etat tout en prohibant tout contrat visant à financer le développement de ressources pétrolières localisées en Iran⁸³². En 1996, la signature de la loi d'Amato Kennedy (Iran –Libye sanctions Act du 5 août 1996) a indirectement renforcé la politique de sanction menée contre

⁸²⁸ Bertran Badie, op .cit, p.158.

⁸²⁹ Robert Keohane: « After hegemony. Cooperation and Discord in the world political economy», p.32; cité par Beatrice chevalier, p. 223.

⁸³⁰ Décret signé le 3 novembre 1997 par le président a imposé des sanctions commerciales et financières complètes contre le Soudan au non des droits de l'Homme et de la lutte contre le terrorisme.

⁸³¹ La firme française Total est engagée dans l'exploitation des réserves pétrolières de ce pays ; Pétrole et Gaz Arabes, Vol XXX, n° 694 ; 16 février 1998, p.7.

⁸³² Les motifs affichés de ces mesures : détention d'armes de destruction massive, soutien au terrorisme.

l'Iran et la Libye. Cette « ingérence législative » qui tend à " rendre applicables au plan international des lois adoptées par le seul congrès américain "833 visait à décourager les investissements dans ces deux pays. Cette loi prévoyait des sanctions à l'encontre des Etats et des firmes qui y investiraient annuellement plus de 40 millions de dollars.

Etant l'énergie consommée le plus dans le monde, le pétrole est un enjeu stratégique international. La dépendance du monde occidental à l'égard de l'or noir est d'autant plus importante que dans certains pays, le pétrole consommé est intégralement importé ou presque⁸³⁴. Les importantes réserves prouvées⁸³⁵ et potentielles de pétrole brut des pays du Golfe persique expliquent l'intérêt particulier des Etats Unis à l'égard de cette région. A cet égard, la déclaration du président Carter en 1980 est explicite : " toute tentative par une puissance extérieure pour prendre le contrôle dans la région du Golfe Persique serait considérée comme une attaque effectuée contre les intérêts vitaux des Etats Unis "836. Le rôle joué par les Etats Unis lors de la crise du Golfe à travers le suivi des sanctions reflète l'actualité de cette déclaration.

b- L'arme du pétrole dans la crise irakienne :

Sans être le seul facteur à prendre en considération, l'enjeu pétrolier explique en grande partie l'invasion irakienne et les réactions des Etats Unis à travers les Nations Unis.

L'invasion irakienne du Koweït fut déclenchée après des mois de négociation entre les membres de l'OPEP sur la fixation du prix du baril de brut. D'une part, les Emirats Arabes Unis et le Koweït étaient favorables à la baisse des prix du pétrole afin d'accroître leurs parts de marché et poussaient à la surproduction. De l'autre côté, l'Irak et l'Iran –qui venaient de sortir d'une guerre les ayant opposés et épuisés pendant 8 ans – souhaitaient pratiquer une politique de prix élevé afin de combler leurs besoins de financement à court terme. Ghassan Salamé rapportait qu'en 1990, l'Irak pensait pouvoir bénéficier d'une période de grâce de 3 à 5 ans avant de commencer à rembourser ses créanciers ; mais cette stratégie n'a pas reçu l'accueil escompté⁸³⁷. La conjonction d'un endettement international

⁸³³ Charvin Robert : « Relations Internationales, droit et mondialisation. Un monde à sens unique. », Paris, L'Harmattan 2000, p.163.

⁸³⁴ C'est le cas de la France et du Japon, « Pétrole et gaz : les nouveaux enjeux stratégiques » Le Monde économique ; 24 décembre 1996 ; p.1.

⁸³⁵ « La valeur des exportations pétrolières OPEP a augmenté de 21,5% à 160,6 milliards dollars en 1996 » Le Pétrole et Gaz Arabes, vol XXIX, n°690, 16 décembre 1997, p.45.

⁸³⁶ Ghozali Nasr Eddine : « mesures coercitive non militaires en droit international » ; op.cit ; pp.88-97.

⁸³⁷ Ghassan SALAME : « Le Golf, un an après l'invasion du Koweït, un pétro-dinar belligène » Monde Arabe, n°133, juillet-septembre 1991, p.6

élevé et d'une situation de surproduction ayant entraîné la chute des prix du brut explique l'invasion du Koweït sans la justifier. D'ailleurs, le 27 juillet 1990, les pays de l'OPEP s'étaient entendus à Genève pour fixer le prix du baril du brut vers 21 dollars. Le président irakien a pourtant préféré agir militairement et s'approprier les réserves pétrolières du Koweït.

Cependant, les Etats Unis ne pouvaient laisser l'Irak prendre le contrôle d'importantes réserves mondiales de pétrole. Leur réaction fut immédiate puisqu'ils ont décidé des sanctions économiques contre l'Irak le même jour de l'invasion. Dans un discours devant le Congrès après le début de la crise, le président George Bush a précisé les motivations économiques de son engagement : " Des intérêts économiques vitaux sont en danger [...] l'Irak contrôle à lui seul quelque 10% des réserves mondiales prouvées de brut. L'Irak avec le Koweït en contrôlent deux fois plus [...] Nous ne pouvons permettre qu'une ressource aussi vitale soit gérée par quelqu'un de si impitoyable". En plus, les Etats Unis devaient veiller " à ce que le contrôle des ressources pétrolières mondiales ne tombe entre les mains de Saddam Hussein pour qu'il ne serve pas à financer de nouvelles agressions "⁸³⁸.

La modification des objectifs des sanctions après la libération du Koweït reflète le souci américain de protéger leurs intérêts dans la région contre d'éventuelles agressions. La résolution 687 a été un moyen pour neutraliser l'arsenal militaire de l'Irak, de le détruire et d'empêcher sa reconstruction. Les Etats Unis étaient convaincus que " les sanctions de l'ONU doivent être maintenues tant que Saddam Hussein sera au pouvoir "⁸³⁹. La gestion américaine du dossier des sanctions contre l'Irak doit être mise en relation avec l'accroissement de la dépendance des Etats Unis vis à vis des pays du Golf pour son approvisionnement. Parallèlement à cette dépendance, la part des Etats du golf dans la production pétrolière mondiale est en progression continue. Alors qu'elle était de 16% en 1986 et ⁸⁴⁰de 27% en 1996 ; elle devait passer à 30% en 2000. Les Etats Unis devaient donc accéder au pétrole irakien pour maîtriser la totalité du brut du Golf. Or, la maîtrise totale du pétrole du golf signifie aussi le contrôle de l'Europe et du Japon : rivaux potentiels de la puissance hégémonique. En effet, les sanctions contre l'Irak ont privé ces deux clients de leur fournisseur. Elles ont aussi représenté une pression pour obtenir de l'Irak des concessions pour les compagnies américaines d'exploitation. Cependant, si les Etats Unis

⁸³⁸ Message sur l'état de l'Union prononcé par le président Bush, 29 janvier 1991, in : Document d'Actualité internationale, n° 6 ; 15 mars 1991, p.106-109.

⁸³⁹ Discours du président américain devant l'Assemblée Générale le 23 septembre 1991 ; p.402.

⁸⁴⁰ Gresh Alain « Guerre sans fin contre l'Irak » Manière de voir n° 43, janvier-février 1999 ; pp.50-51.

ont dû destituer Saddam Hussein et envahir l'Irak pour accéder à ses richesses, les sanctions restent aussi un moyen au service de leur hégémonisme idéologique.

B- Les sanctions au service de la « pensée unique » :

La globalisation économique a besoin d'une assise idéologique, rassembleuse et justificatrice. L'hégémonie américaine est en effet motivée par une volonté d'universalisation politique à travers l'idéologie des droits de l'Homme. Les sanctions économiques sont alors un instrument favorisé de la diplomatie des droits de l'homme initiée par le président Carter dans les années 70, et progressivement constituée en idéologie à vocation universelle (1). Cependant, la conception américaine des droits de l'Homme est une conception amputée qui bat en brèche le caractère global et indissociable des droits de l'Homme (2).

1- Une idéologie à géométrie variable :

Derrière les objectifs affichés des sanctions économiques se cachent des motivations de politique étrangère des décideurs au sein du conseil de sécurité. Les sanctions sont généralement décidées en vue de provoquer un changement plus ou moins important de la politique du pays cible. Ainsi, depuis 1970, l'objectif des sanctions américaines n'était plus de déstabiliser un gouvernement, mais de le contraindre à se conformer à certains des principes internationaux en matière des droits de l'Homme. Sur les 31 régimes de sanctions recensés entre 1973 et 1983, 12⁸⁴¹ étaient en rapport avec les droits de l'Homme dont 11 d'origine américaine⁸⁴².

En 1977, le président Jimmy Carter avait déclaré que l'engagement de son gouvernement en matière des droits de l'Homme devait être absolu. Les principaux outils de la « diplomatie des droits de l'Homme » étaient la réduction de l'aide et les restrictions relatives au commerce d'armes. La loi sur l'assistance à l'étranger *Foreign Assistance Act* amendée en 1973 autorise par exemple la réduction de l'aide américaine destinée aux régimes qui violent les droits de l'Homme, censurent la presse ou restreignent les libertés

⁸⁴¹La Bolivie (1979-1982), Le Brésil (1977-1983), Le Salvador (1977-1986), L'Argentine (1977-1983), Le Guatemala (1977-1986), Le Paraguay (1977-1981), L'Uruguay (1976-1981), Le Chili à partir de 1973, L'Ethiopie à partir de 1976 et La Corée du sud (1973-1977).

⁸⁴² Chevalier Béatrice : « Quel impact des Sanctions économiques ? » Problèmes économiques n° 2743, p.25.

religieuses. Durant les années 1990, les sanctions américaines ont poursuivi toujours deux objectifs principaux : la promotion de la démocratie et le respect des droits de l'Homme.

Les droits de l'Homme sont ainsi érigés en idéologie politique au service de laquelle tous les moyens sont bons. Elle est " devenue l'ingrédient et l'adjuvant indispensables de toute politique impérialiste et interventionniste, fonctionne comme un alibi passe partout et illimité, d'une validité universelle"⁸⁴³ Cette idéologie, fortement marquée de religiosité⁸⁴⁴ méconnaît la réalité et se convertit en moralisme qui n'est ni neutre ni innocent. En effet, cette idéologie est porteuse d'un " humanitarisme à géométrie variable " qui permet d'adapter l'action en fonction des intérêts mis en jeu⁸⁴⁵.

2- Une conception amputée :

L'idéologie politique et homogénéisante est celle des droits de l'Homme. Cependant, cette idéologie est amputée et réductrice car elle se fonde sur une conception restreinte des droits de l'homme. Les droits civils et politiques, soigneusement dissociés des autres sont les seuls à promouvoir à l'échelon international.

En réalité, la relégation au second plan des droits sociaux économiques a été une composante de l'anticommunisme. Au moment où le communisme se réclamait de la démocratie populaire et des droits « réels » attaquant les libertés « formelles » et « bourgeoises »⁸⁴⁶ ; les occidentaux n'hésitaient pas à l'accuser de violer systématiquement les libertés et droits politiques qu'ils considéraient plus fondamentaux. Avec la fin de la guerre entre les deux blocs, c'est l'idéologie des « vainqueurs », des « démocraties libérales » qui va imprégner la conception internationale des droits de l'Homme et œuvrer pour son expansion.

Cependant, le caractère indissociable est bel et bien affirmé par la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Le préambule de la Déclaration cite l'oppression et la misère comme deux sources des violations des droits de l'homme. La première renvoie aux droits civils et politiques alors que la deuxième renvoie aux droits sociaux économiques.

⁸⁴³ « L'instrumentalisation du droit international comme source d'insécurité juridique et de vulnérabilité pour les droits de l'homme, l'exemple de l'embargo », in : L'embargo : instrument de l'hégémonie américaine. Cahiers Nord-Sud XXI hors-série, p.115.

⁸⁴⁴ Debray R : « Les droits de l'homme, une fausse réponse », in : « Le devoir d'ingérence » Denoël 1987, p.62.

⁸⁴⁵ Chomsky Noam : « OTAN maître du monde » Le Monde Diplomatique, mai 1999 ; Voir aussi du même auteur « Les Etats Unis contre le droit » manière de voir n°45 juin 1999 ; pp. 79-81.

⁸⁴⁶ El Arbi Mrabet « Doits de l'homme et souveraineté des Etats », in : « le Nouvel Ordre Mondial : réalité ou illusion ? » Editions EDDIF, 1993; p.77.

L'Assemblée générale a précisé dans sa résolution du 4 décembre 1950 le rapport entre les droits politiques et sociaux économique de l'Homme. Elle considère que " la Déclaration universelle envisage l'homme comme une personne à laquelle appartient indubitablement des libertés civiques et politiques ainsi que des droits économiques sociaux et culturels ". La résolution considère aussi que "la jouissance des libertés civiques et politiques et celle des droits économiques, sociaux et culturels sont liées entre elles et se conditionnent mutuellement ". L'Assemblée générale a certes renoncé au projet de pacte unique des droits de l'Homme sous le poids de la guerre froide. Cependant, l'adoption de deux pactes distincts n'affecte en rien le caractère indissociable et interdépendant des droits de l'homme. René Cassin, principal rédacteur de la Déclaration soulignait " l'impossibilité qu'il y a de dissocier les droits et libertés proclamés par la Déclaration universelle...sous prétexte que certains seraient plus fondamentaux... "847.

Outre le caractère amputé de cette conception des droit de l'Homme, cette dernière procède d'une interprétation faussée de l'universalisme. En effet, l'universalisme de la Déclaration est confondu avec l'expansionnisme d'un modèle. Or, l'expansion du modèle ignore le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Cette conception confine ainsi la démocratie- comme régime modèle- en un ensemble de principes politiques et juridiques alors qu'elle est une construction sociale de longue haleine. " La démocratie, par nature, ne peut que s'auto construire à partir de racines locales"848. Mais cette lecture purement politique des droits de l'Homme et de la démocratie, ignorant l'économie, la culture et la société ne tarde pas à produire ses effets sur la jouissance effective des droits de l'Homme dans leur globalité849.

L'inefficacité des sanctions économiques ne fait donc plus aucun doute. Cet instrument de sécurité collectif n'aboutit que rarement à ses objectifs. D'ailleurs, les sanctions, qui sont censées éviter le recours à la force, nécessitent fréquemment l'appui militaire pour leur contrôle. Par ailleurs, le maintien des sanctions indépendamment de la réalisation de leurs objectifs affichés démontre qu'elles poursuivent généralement des buts non affichés. En effet, les sanctions économiques sont généralement un instrument de

⁸⁴⁷ Cité par Robert Charvin in : « Relations internationales, droit et mondialisation. Un monde à sens unique », op.cit, p.190.

⁸⁴⁸ Idem ; p.166.

⁸⁴⁹ Bertrand Badie « La diplomatie des droits de 'homme entre éthique et volonté de puissance » op .cit , p.155 et s.

l'hégémonisme américain qui cherche à favoriser l'extension de l'économie de marché à travers la mondialisation du « modèle démocratique ».

Conclusion de la partie II:

Après l'exposition des effets des sanctions imposées à l'Irak sur la population, nous pouvons conclure que cet instrument peut être plus destructeur qu'une guerre. Les sanctions doivent donc être tempérées par des mesures qui permettent d'alléger les souffrances du peuple. La résolution 986 a constitué à cette fin une tentative de répondre aux besoins de la population irakienne tout en maintenant le contrôle sur le régime. Il s'agit d'un mécanisme inédit et hybride qui se situe à mi-chemin entre une décision imposée et un accord négocié. Etant donné l'ampleur des aspects économiques, politiques et humanitaires qui l'encadrent, le processus d'exécution de ce programme ne peut qu'être complexe. La complexité technique et la manipulation du mécanisme ont limité ses résultats sur la situation humanitaire en Irak. Cependant l'ampleur des effets des sanctions sur les droits de l'homme soulève désormais la question du cadre juridique de cet instrument de sécurité collective.

En effet, le pouvoir de sanction du Conseil de sécurité n'est pas absolu puisqu'il reste encadré par deux ensembles de règles. Le Conseil doit observer l'ensemble des buts et principes de l'Organisation des Nations Unies au nom desquelles il agit. Il est aussi tenu de respecter l'ensemble des règles coutumières régissant l'exercice des contre-mesures.

La campagne de sanctions déclenchée contre l'Irak en vertu de la résolution 687, qui a servi de référence à ce travail, a été la manifestation d'un « abus de pouvoir »⁸⁵⁰ de la part du Conseil. L'ampleur des effets des sanctions sur la jouissance des droits de l'Homme en Irak démontre qu'elle n'a pas observé ni les buts et principes de la charte ni les conditions d'exercice des contre-mesures en général. Ainsi, les effets néfastes des sanctions économiques sur les droits de l'homme entraînent l'illégalité de cet instrument onusien qui ne sert même pas à maintenir la paix.

L'inefficacité des sanctions économiques est prouvée parce qu'elles arrivent rarement à atteindre leurs objectifs ou à éviter le recours à la force. Les sanctions économiques sont largement instrumentalisées puisqu'elles s'insèrent dans la politique générale de l'hégémonisme américain. La super puissance de l'après-guerre froide continue à travers le Conseil de sécurité et ses instruments de sécurité collective ce qu'elle entreprenait de façon unilatérale. La nouveauté est que désormais l'action américaine est moins pudique et plus arrogante. Les Etats Unis n'hésitent d'ailleurs pas à se passer de la

⁸⁵⁰ Gendreau Monique Chemillier : « L'Irak broyé par le Droit International » in Le Monde Diplomatique, juin 1995.

couverture onusienne chaque fois que ses partenaires au sein du Conseil présentent une certaine résistance. Mme Madeleine Albright ne s'était pas gênée de déclarer- en tant qu'ambassadrice américaine auprès des Nations Unies- « Nous agirons de façon multilatérale quand nous le pourrons, et unilatéralement quand nous le jugerons nécessaire ».

Conclusion générale :

L'objectif de ce travail était double. Le premier était de présenter suffisamment d'éléments pour mieux saisir la réalité des sanctions économiques en tant qu'instrument de la Sécurité collective. Le second était de déterminer si les effets de ces sanctions sur les droits de l'homme étaient en mesure de remettre en cause leur légalité.

En droit international comme dans tout ordre juridique, la sanction en tant que moyen d'efficacité du droit s'avère nécessaire. Il ne saurait y avoir de droit si la violation des règles qu'il établit n'entraîne pas de conséquences pour le hors la loi. " La sanction est ainsi l'une des clés de voûte de l'organisation juridique, dont l'absence rend fort précaire la solidité de l'édifice de droit"⁸⁵¹. Or, puisque le recours à la force est prohibé, l'interruption des relations économiques constitue un procédé de sanction privilégié d'autant plus que le développement des Etats passe par l'augmentation de leurs échanges internationaux. D'ailleurs, la sanction économique a toujours été l'un des moyens de conduite des politiques étrangères. L'interdiction du recours à la force lui a pourtant donné un nouvel élan.

En déléguant au Conseil de sécurité la responsabilité du maintien de la paix et de la sécurité internationales, les Etats lui ont conféré le droit et la compétence de sanctionner la menace de la paix, la rupture de la paix et l'agression. Certes, le pouvoir de sanction du Conseil a été paralysé pendant la guerre froide, mais le changement de la conjoncture politique internationale a entraîné la réactivation de cet instrument de la sécurité collective.

L'invasion irakienne du Koweït le 2 août 1990 donna ainsi au Conseil de sécurité l'occasion de placer le recours aux sanctions économiques sous les feux de l'actualité. Se fondant sur le chapitre VII, il adopta le programme de contrainte le plus complet qui n'ait jamais été adopté par une organisation internationale⁸⁵². Les sanctions économiques sont alors devenues un moyen de premier choix pour l'intervention du Conseil de sécurité dans les diverses crises des années 90. L'activité retrouvée du Conseil de sécurité n'a pourtant pas consacré le passage à un monde marqué par les vertus de l'action commune en vue du maintien de la sécurité collective. La seconde moitié des années 90 a été plus marquée par la

⁸⁵¹ Berenstein A : « Le mécanisme des sanctions dans l'organisation internationale du Travail », RGDIP 1937, p.447.

⁸⁵² « Le monde n'a jamais eu l'occasion d'appliquer, de la même manière et sur la même échelle qu'elles le sont dans la crise actuelle, les mesures prévues au titre du chapitre VII » Déclaration de Javier Perez de Cuellar lors des discussions ayant précédé l'adoption de la résolution 670(1990), S/PV 2943 du 25 septembre 1990, p.7.

réapparition du recours aux sanctions unilatérales. L'action ou l'inaction du Conseil dépend toujours de la bonne volonté des grandes puissances qui n'hésitent pas à agir sans lui.

Le recours accru du Conseil à son pouvoir de sanction semblait pérenniser l'interdiction du recours à la force et consacrer l'avènement d'un « Nouvel Ordre International ». Cependant, l'étude de quelques campagnes onusiennes de sanction comme celle concernant l'Irak révèle une réalité autre. Les sanctions économiques sont en effet un instrument qui renferme plusieurs contradictions.

La pratique des sanctions économiques a certes évolué durant des siècles, mais elle a toujours été l'apanage des Etats puissants⁸⁵³. Dans le cadre des Nations Unies, les cinq permanents sont à l'abri de toutes mesures de sanction alors qu'ils sont en position de manipuler cet instrument. Or, la paix ne peut être effective tant que le droit international ne s'imposera pas, de manière identique, à l'ensemble de ses sujets.

Etant l'expression d'un pouvoir discrétionnaire, les sanctions économiques se prêtent particulièrement à l'abus et à la critique des « deux poids deux mesures ». La partialité guette donc l'action du Conseil de sécurité d'autant plus que les possibilités de contrôle juridique de cette action sont réduites, si non, absentes. Toutefois, l'abus de la part du Conseil ne peut être acceptable car les " nations ne limitent pas leur souveraineté pour être soumises aux fantaisies politiques des puissants et interpréter le droit international de façon sélective"⁸⁵⁴.

Il semble toutefois que la levée des sanctions soit un exercice beaucoup plus difficile que l'est leur imposition. Si le climat de consensus favorise l'adoption ou l'imposition des sanctions économiques, la levée de ces sanctions s'avère plus problématique car le veto d'un seul membre permanent peut la bloquer. Il s'ensuit que la poursuite de certaines campagnes de sanction ne répond qu'à la volonté d'un seul Etat, les Etats Unis en l'occurrence. D'ailleurs, la levée des sanctions est un ultime moyen de pression sur l'Etat cible qui est toujours appelé à fournir plus d'efforts pour la mériter.

« L'embargo » est présenté comme étant un moyen pacifique de maintien de la paix, mais, à part ses effets néfastes sur la jouissance des droits de l'homme, sa capacité de réaliser ses objectifs officiels ou d'éviter le recours à la force reste très relative. De surcroît,

⁸⁵³ F. FORANDA : « Embargo : l'arme des puissants » Relations internationales et stratégiques, n°24 hiver 1996, p.98 et s.

⁸⁵⁴ Voir l'intervention du ministre bosniaque des affaires étrangères. S/PV.3201 du 19 avril 1993, p.7.

les répercussions économiques de ces mesures dans le pays visé réfutent leur caractère pacifique.

Les sanctions sont normalement destinées à contraindre un gouvernement à modifier son comportement, mais elles agissent en réalité sur la population : paupérisation et détérioration des niveaux et des conditions de vie. Alors que les Etats souhaitent sanctionner le gouvernement visé, les sanctions économiques conduisent le plus souvent au renforcement de son pouvoir.

Le pouvoir de sanction du Conseil est présenté comme étant non soumis à aucune obligation juridique du moment qu'il vise le maintien de la paix. Cependant, toute paix non basée sur le respect du droit est chimérique. En décidant des sanctions économiques, le Conseil reste tenu de respecter les buts et les principes de la charte et les règles relatives à l'exercice des contre-mesures. Des sanctions qui ne respectent pas le principe de l'égalité souveraine des Etats, qui compromettent la promotion des droits de l'homme, et qui ne sont ni proportionnelles ni réversibles sont nécessairement illégales. L'ampleur des effets des sanctions économiques sur les droits de l'homme remet en cause leur légalité supposée. N'étant pas toujours pris en compte, les populations civiles et leurs droits demeurent les principales victimes des sanctions. Se pose alors le problème d'entrave au développement qui ne touche pas seulement les pays visés mais pénalisent également les pays tiers.

Alors que les sanctions visent officiellement à rétablir ou maintenir la paix, elles poursuivent des objectifs cachés ; ce qui explique le recours intense à cet instrument dans des situations très diversifiées. Qu'elles soient « *bêtes* » ou « *intelligentes* » les sanctions économiques servent toujours la raison d'Etat de la ou des Puissances qui décident. En effet, le recours aux sanctions économiques est l'un des aspects de l'instrumentalisation du Conseil de sécurité et de ses moyens d'action par les grandes puissances.

L'instrumentalisation des Nations Unies passe d'abord par la reformulation des principes majeurs du droit international. La souveraineté qui a toujours été la pierre angulaire du droit international est désormais remise en cause en vertu d'objectifs élevés et apparemment désintéressés. Ainsi, le principe de non-ingérence se trouve relativisé par un certain « devoir d'ingérence humanitaire »⁸⁵⁵. De même, le principe de non recours à la

⁸⁵⁵ Voir : « Le Devoir d'ingérence », Collectif ; Denoël 1987.

force qui représente le principal acquis du 20ème siècle se trouve remis en cause par les tentatives de consacrer la « guerre préventive »⁸⁵⁶. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, au nom duquel plusieurs interventions ou ingérence ont eu lieu, se trouve incriminé et qualifié de terrorisme : c'est le cas notamment de l'Intifada palestinienne et de la résistance irakienne. Il s'agit d'une refonte du droit international à travers la méconnaissance du droit existant.

Il y'a selon Olivier Russbach deux façons de méconnaître le droit international. " La première consiste à le violer directement, agressivement, physiquement...La seconde consiste à ignorer ou à contaminer le droit international... (au moyen) de sanctions politiques ou économiques, les rapports de force, les compromis, les représailles...cette méconnaissance devient plus grave que la première. Car elle ne permet plus d'appréhender la première...Elle entretient l'insécurité juridique...pervertit toute forme de droit...suscite la méfiance et l'incrédulité pouvant à terme créer un sentiment de l'inexistence des lois "⁸⁵⁷.

Puisque " seule une position dominante permet de transformer une volonté politique en norme juridique ", l'énonciation du droit international et le pouvoir de décision et d'exécution relèvent désormais de la compétence des puissances occidentales à travers le Conseil de sécurité. Cependant, cette " mondialisation (politique, économique et juridique) induit un processus d'exclusion et marginalisation qui est source de désordre et de violence sur le plan interne comme sur le plan international "⁸⁵⁸. En effet, l'application sélective, répressive et abusive du droit international est de nature à remettre en cause la crédibilité de ce dernier dans les pays du Sud. Ces derniers cultivent ainsi un sentiment d'insécurité juridique qui ne tarde pas à se manifester par l'extrémisme et le radicalisme.

Avant d'instaurer la démocratie à travers le monde par la force des armes ou des sanctions, la communauté internationale est appelée à redéfinir les rapports entre ses composantes et à réaffirmer ses fondements. Pour retrouver sa légitimité, l'ONU doit

⁸⁵⁶Voir notamment le rapport du Secrétaire Général A/59/2005. Dans les paragraphes 122 à 126 de son Rapport (*Recours à la force*), le Secrétaire général propose d'institutionnaliser la doctrine de la guerre préventive formulée par le Président Bush dans son document « Stratégie de la sécurité nationale des Etats-Unis d'Amérique » présenté au Congrès des Etats-Unis le 20 septembre 2002. Pour une discussion de cette proposition voir: Critiques et propositions de l'Association américaine de juristes (AAJ) et du Centre Europétiens Monde (CETIM) sur le Rapport du Secrétaire Général A/59/2005.

⁸⁵⁷ Russbach Olivier « ONU contre ONU : le droit international confisqué », éd La Découverte 1994, p.96.

⁸⁵⁸ Charvin Robert : « L'instrumentalisation du droit international comme source d'insécurité juridique et de vulnérabilité pour les droits de l'homme » op.cit, p.193.

acquérir son indépendance. La réforme de l'ONU doit passer par le renforcement et la valorisation du rôle de l'Assemblée générale complété par une réforme en profondeur du Conseil de sécurité⁸⁵⁹. Le débat ne doit pas se focaliser sur l'élargissement du Conseil de sécurité et sur le droit de veto. Ne doit-on pas avancer sur d'autres dossiers, comme celui des méthodes de travail de l'organe principal des Nations Unies en matière de maintien de la paix ?

Le seul élargissement du Conseil ne peut garantir l'amélioration de la qualité de ses interventions. Seule la démocratisation de l'organisation mondiale empêchera l'instrumentalisation de ses outils dont les sanctions économiques notamment. Cependant, la question de la démocratisation du Conseil de sécurité, et plus généralement celle des relations internationales, est encore une question cruciale et elle le restera, très vraisemblablement, dans le proche avenir⁸⁶⁰.

⁸⁵⁹ Voir les propositions de l'Association Américaine de juristes (AAJ) et du Centre Europe tiers-monde (CETM) à propos du Rapport du Secrétaire Général A/59/2005.

⁸⁶⁰ Tavernier Paul : « Soixante ans après : la réforme du Conseil de sécurité des Nations Unies est-elle possible ? » article issu d'un rapport présenté en anglais, lors de la Conférence internationale sur la réforme du Conseil de sécurité organisée par l'IPIS (Institute for Political and International Studies) et le Centre d'information des Nations Unies de Téhéran, qui s'est tenue à Téhéran (Iran) les 17-18 juillet 2005.

Bibliographie

Ouvrages :

ARNOVE. Anthony, *L'Irak assiégé : les conséquences mortelles de la guerre et des sanctions*, Parangon Paris 2003.

BEDJAOUI M, *Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité*, Bruxelles, Bruylant 1994.

BELTRAN. Jacques, *Irak et Serbie : les sanctions économiques au cœur du débat transatlantique*, Institut Français des relations Internationales, mai 2000.

BENNOUNA Mohammed, *Le droit international relatif aux matières premières*, Recueil des Cours de l'Académie de la Haie, Volume 177, 1982/IV.

BERTRAND BADIE, *La diplomatie des droits de l'homme entre éthique et volonté de puissance*, éd : Fayard 2002.

BOZARSLAN.H, *La question Kurde, Etat et minorité au moyen orient*, Presses de sciences Po.1997.

CHEMILLIER-GENDREAU.M, *Droit international et démocratie mondiale : les raisons d'un échec*, les éditions Textuel 2002 paris.

CARRILLO-SALCEDO Juan Antonio, *Droit international et souveraineté des Etats*, Cours général de droit international public, Recueil des cours de l'académie de droit International 1996.

CHARVIN. Robert, *Relations internationales, droit et mondialisation. Un monde à sens Unique*, Paris, L'Harmattan 2000.

CHARVIN Robert : *L'embargo : instrument de l'hégémonie américaine ; Cahiers Nord-Sud, XXI, hors-série 1997.*

COMBACAU J et SUR S, *Droit international public*, 4^{ème} édition 1993.

COMBACOU.J, *Le pouvoir de sanction de l'ONU : étude théorique de la coercition non militaire*, Paris, Pedone 1974.

COT J-P et PELLET A, (dir), *La charte des Nations Unies, commentaire article par article*,

Paris Economica, seconde édition 1991.

DAILLIER. P et Pellet. A, *Droit international public*, L.G.D.J. 7 édition 2002.

DAY G, *Le droit de veto dans l'Organisation des Nations Unies*, Paris, Pedone 1952.

DEVIN. Guillaume, *Sociologie des relations internationales*, édition La Découverte 2002.

Duguit Léon, *Traité de droit constitutionnel*, Tome 1, 3^e édition, Paris 1927- 1930.

DUPUY. P. M, *Doit international public*, Précis Dalloz, 2002.

DUROSELLE. J. B, *Histoire des relations internationales de 1945 à nos jours*, édition ARMOND COLIN, Tome 2 ; 2001.

EZZARQUIL, *Résolution 986 : pétrole contre nourriture*, CEDIN – Paris I, éd Montchrestien 1998.

EL SAYEGH.S, *La crise du Golfe : de l'interdiction à l'autorisation du recours à la force*, Paris L.G.D.J 1993.

FISCHER John Williams, *Convention d'assistance financière aux Etats victimes d'agressions*, in : RCADI (1930/IV).

GUILLAUDIS. J. F, *Relations internationales contemporaines*, Editions du Juris Classeur 2002.

KELSEN Hans, *Théorie pure du droit*, traduction française par Ch. Eisenmann, Paris Dalloz 1962.

L'ABBE.M.H, *L'arme économique dans les relations internationales*, Que sais-je ? P.U.F. 1994.

LACHOUX C, LACORNE D, LAMOUREUX et L'ABBE. MH, *De l'arme économique*, Paris, défense Nationale, Collection des 7 Epées 1987.

LEANZA Umberto, *Le régime juridique international de la mer méditerranée*, RCADI 1992/V.

LUIZARD. J.P, *La question irakienne*, éd. Fayard 2002.

NGUEN OUOC DINH, PELLETT A et DAILLER P, *Le droit international public*, Paris L.G.D.J, 4^e édition 1992.

PEREZ Y, *La dissuasion par les embargos, les embargos américains contre l'URSS et leurs conséquences sur les relations transatlantiques*, Paris, Cahiers des études stratégiques, 1985.

REUTER Paul, *Droit international public*, Paris, PUF, collection Thémis 7^e édition 1993.

ROUSSEAU CHARLES, *Le conflit italo-ethiopien devant le droit international*, Paris Pedone 1938.

RUIZ.H, SICILIANOS.L. A. et SOREL. J. M, (dir), *L'effectivité des organisations internationales : mécanismes de suivi et de contrôle*, Pedone, Paris 2000.

RUSSBACH Olivier, *ONU contre ONU, le droit international confisqué*, Editions La Découverte Paris 1994.

RUZIE David, *Organisations internationales et sanction internationale*, Armand Colin, Collection U, série : « Relations et institutions internationales » 1971.

SALMON J, *Dictionnaire du droit international public*, Paris 2001.

SCELLE Georges, *Précis du droit des gens, principes et systématiques*, Paris, Sirey, Tome I 1932.

SICILIANOS. L. A, *Les réactions décentralisées à l'illicite, des contre-mesures à la légitime défense*, LGDP, éd 1990, bibliothèque de droit international, Tome 102.

STERN. B, (dir) ; *Les Aspects juridiques de la crise et de la guerre du Golfe*, Montchrestien, Paris 1991.

SUR Serge, *Relations Internationales*, éd Montchrestien, Domat Politique, 2^eme édition 2003.

YVES Petit, *Droit international du maintien de la paix*, L.J.D.J Paris 2000.

Articles

AL- REKABY. A, *L'Irak entre la guerre et l'embargo*, La revue du Maghreb, de l'Afrique et de l'Orient n° 2 juillet/septembre 1996.

ANGELET.N, *La mise en œuvre des mesures coercitives économiques des Nations Unies dans la communauté européenne*, RBDI vol 26(2), 1993, p 514-545.

BASSIR. A, *L'UNESCO a été le jouet des services d'espionnage américains*, Le Monde 11 janvier 1999.

BAYERS. Jan, *Succès ou échec des sanctions économiques*, Alternatives non violentes, n° 92, automne 1994.

BEDJAOUI. M ; *Article 1, commentaire général* ; in : "La charte des Nations Unies, commentaire article par article." J.P.COT et A. PELLET, Economica, 2ed, Paris 1991.

BONNICHON.P, *Aspects historiques de l'emploi de l'arme économique dans les relations internationales*, in :« Défense et économie », Actes des journées d'études de Nice septembre 1989, Paris 1990.

BOTHE. M : *Les limites des pouvoirs du Conseil de sécurité*, in « Le développement du rôle du Conseil de sécurité », Colloque de l'Académie de Droit International 1992.

CARREAU D, *Les moyens de pression économique au regard du FMI, du GATT et de l'OCDE*, in SFDI, "Aspects du droit international économique, élaboration- contrôle-sanction", Actes du colloque d'Orléans 25-27 mai 1971, Paris, Pedone 1972.

CARREAU D, *La contrainte économique en droit international*, Revue internationale de Droit Economique, Volume 1 (3), 1987.

CASSIN H, *L'article 11 commentaire général*, in COT JP et PELLET A, "La charte des Nations Unies, commentaire article par article " J.P.COT et A. PELLET, Economica, 2ed, Paris 1991

CAVARE, Louis, *L'idée de sanction et sa mise en œuvre en droit international public*, RGDIP, tome 44, 1937, pp. 385-445.

CAVARE, Louis, *Les sanctions dans le Pacte de la SDN et dans la Charte des Nations Unies*, RGDIP, 1950, tome 21, pp. 647-674.

CHARPENTIER.J. *Les Comités des sanctions du Conseil de sécurité*, in : « L'effectivité des organisations internationales : mécanismes de suivi et de contrôle » A. Pedone. Paris 2000.

CHARVIN, Robert, *Les mesures d'embargo : la part du droit*, RBDI, 1996/1, pp. 5-32.

CHEMILLIER-GENDREAU M, *Contrainte légale et violence illégale en droit international : fondements de la distinction*, in V. Gowlland-Debbas (ed.), *United Nations Sanctions and International Law* (2001), pp. 393-401.

CHEMILLIER-GENDREAU M, *Comment les Nations Unies auraient pu dénouer la crise du Golfe en 1990*, Le Monde diplomatique, juillet 1993, pp 16-17.

CHEMILLIER-GENDREAU.M, *L'Irak broyé par le droit international*, in : Le Monde diplomatique juin 1995.

CHEVALIER B, *Quel est l'impact des sanctions*, Problèmes économiques, N.2743 du 9/01/2002.

CHOMSKY. N : *OTAN maître du monde* ; Le Monde Diplomatique, mai 1999, pp 1, 4-5.

CHOMSKY.N : *Les Etats Unis contre le droit* ; Manière de voir n°45 juin 1999.

CHOMSKY.N, EDWARD. S., HOWARD.Z. et d'autres, *Les sanctions sont des armes de destruction massive*, Déclaration parue dans le New York Times du 28 mars 1999 et publiée

in : « L'Irak assiégé », p.218.

CORTEN. A, *Port-au Prince, Washington, Santo Dominigo : premières leçons d'un embargo*, Etudes Internationales, Vol XXV n° 4, décembre 1994, pp 671-692.

COTTEREAU.J, *De la responsabilité de l'Irak selon la résolution 687 du Conseil de sécurité*, AFDI 1991/37, pp .99-117.

DEGNI-SERGUI R, *L'article 24, § 1 et 2*, in COT J-P et PELLET A, « La charte des Nations Unis », Paris, Economica 1990.

DELON.F, *Le rôle joué par les membres permanents dans l'action du Conseil de sécurité*, in R. J. DUPUY : « Le développement du rôle du Conseil de sécurité » Colloque de l'Académie de Droit International, La Haye 1992, éd Martinus Nijhoff1993, pp. 349-363.

DANET.D, *L'arme économique et la guerre des Malouines*, Défense Nationale n° 480 Octobre 1987 - p. 101-114.

DANET.D, *Défense économique, guerre économique : liaison dangereuse*, Défense Nationale n° 556 Août/Sept 1994, p. 123-140.

DJIENA WEMBOU, *Réflexions sur la validité et la portée de la résolution 678 du Conseil de sécurité*, RADIC 5/1993, pp 34-54.

DUBOUIS.L, *L'embargo dans la pratique contemporaine*, AFDI 1967/13, pp. 99-152.

DUPUY.R. J, *L'impossible agression : les Malouines entre l'ONU et l'OEA* ; l'AFDI 1982/28, pp337-353.

DUPUY.P.M, *Sécurité collective et organisation de la paix*, RGDIP 1993/3, pp. 617-727.

DUPUY. R. J, *communauté international et disparité de développement*, RCADI, Tome 165, 1979(IV), p.49-66.

DUPUY R- J, *la crise de l'OEA*, AFDI 1960, pp.185-224.

DUPUY.P.M, *Après la guerre du Golfe*, R.G.D.I.P 1991/1, tome 95, pp.622-633.

DUPUY.P.M, *Les sanctions internationales entre le droit et la stratégie*, Etudes ; Volume 359(5) novembre 1983, pp.437-450.

DUPUY.P.M, *Observations sur la pratique récente des sanctions à l'illicite*, RGDIP, 1983/2, pp.505-548.

DUPUY PM, *Le fait générateur de la responsabilité internationale des Etats*, RCADI, Tome 188/1984.

DUPUY P.M, *Observations sur le "crime international de l'Etat*, RGDIP 1980/2, tome 84, pp.449-486.

ELLIOT.K, *Sanctions : les armes de la paix ?* Politique Internationale, n° 57, Automne 1992, p.151-160.

ERIC DAVID, *Portée et limite du principe de non intervention*, RBDI, 1990/2, p.351-367.

ERIC.ROBERT, *L'embargo en droit international*, in : « L'embargo » Cahiers de l'AEDBF

1996.

GHOZALIN. A, *Les mesures coercitives non militaires en droit international : blocus, embargo, sanctions économiques*, Relations internationales et stratégiques ; n° 24 ; hiver 1996.

GRESH. A, *Guerre sans fin contre l'Irak*, Manière de voir n°43 janvier-février 1999.

GRESH. A, *Lente agonie en Irak*, Manière de voir, n° 49, janvier- février 2000.

GRESH.A, *Comment les Etats Unis étranglent l'Irak*, in : Manière de voir n°53 septembre – octobre 2000.

GRINDEL. A, *L'embargo au cœur de la question iraquienne*, in Relations internationales et stratégiques, n° 24, 1996, pp. 181-189.

HALLIDAY.D, *Guerre non déclarée contre l'Irak*, Manière de voir n° 54, novembre – décembre 2000.

KOSKENNIEMI. M, *Le Comité des sanctions crée par la résolution 661(1990)*, in AFDI. XXXVII – 1991, pp. 119-137.

LACHAUX Claude, *Actualité des sanctions économiques : blocus, embargo*, in « Sécurité collective et crises internationale » Actes des journées d'étude de Toulon septembre 1993, Paris 1994.

LEBEN Charles, *Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale*, AFDI 1982/20, pp.9-77.

LOULOUWA T.AL RACHID, *L'humanitaire dans la logique des sanctions contre l'Irak*, in Politique Etrangère 2000, 65-3, pp.109-121.

LUCCHINI Laurent, *Le boycottage*, in « Les aspects du droit international économique : élaboration, contrôle et sanction » Colloque d'Orléans, A. Pedone 1972.

MAHIOU A, *L'article 2 §6*, in COT J-P et PELLET A, "La charte des Nations Unies, commentaire article par article", ed Economica, 1991.

MICHAUD SELLER F et NOVOSSELOFF A, *Le désarmement de l'Irak : l'Impasse de la communauté internationale*, A.F.D.I. 2000, pp.202-220.

NAÏM. Mouna, *La crise iraquienne entre parenthèses*, Le Monde 1 juin 1999.

MANIGAT Leslie. F, *Les Etats Unis et le secteur Caraïbes de l'Amérique*, *Revue Française de Sciences Politiques*, Vol. XIX n° 3, juin 1969, Pp. 645-683.

NIBLOCK TIM, *Irak, Libye, Soudan : efficacité des sanctions ?* Politique étrangère 1/2000, pp.95-108.

PETER L. Pellett, *Sanctions, alimentation, nutrition et santé en Irak*, in "L'Irak assiégé, éd , Parangon 2003.

REGRAGUI. S, *Entre le coercitif et l'humanitaire, l'ONU en quête de droit*, in : « Un Demi-siècle des Nations Unies ; p .148-152.

ROULEAU.ET, *Le peuple Irakien, première victime de l'ordre américain*, Le Monde Diplomatique, novembre 1994, pp 10-11.

ROUSSEAU Charles, *Légalité douteuse au regard du droit international de la politique pratiquée depuis le 17 octobre 1971 par les Etats producteurs de pétrole*, RGDIP, 1974, chronique des faits internationaux, pp.1120-1133.

SAHLI Fatiha, *Souveraineté permanente sur les richesses et ressources naturelles : principe d'une autre époque*, in : « Le devenir du droit international » série : Thèmes Actuels, n°48, REMALD 2004, pp.209-223.

SALAME. G, *Le Golfe, un an après l'invasion du Koweït, un pétro-dinar belligère*, Monde Arabe, n°133, juillet-septembre 1991.

SCHMELEV Nicolas, *Un instrument de la politique hégémonique des Etats Unis : les sanctions économiques*, La vie internationale, vol 272(8), 1983.

SEGALL. A, *Economic sanctions : legal and policy constraints*, revue du Comité International de la Croix Rouge décembre 1999, Vol 81 ; n° 836, Pp. 763-784.

SOREL.J.M, *Les ordonnances de la cour internationale de justice du 14 avril 1992 dans l'affaire relative à des questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident de Lockerbie*, R.G.D.I.P. 1993/3, pp 689-725.

STERN B, *Quelques observations sur les règles internationales relatives à l'application extraterritoriale du droit*, AFDI, 1986, Pp 7-52.

STERN.B, *Vers la mondialisation juridique ? les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy*, R.G.D.I.P 1996/4, Pp.979-1003.

STERN.B, *Chronique de jurisprudence de la Cour international de justice*, Journal du droit international 1993.

SUR. Serge, *La résolution 687 du Conseil de sécurité dans l'affaire du Golf : problèmes de rétablissement et de garantie de la paix*, AFDI 1991, Pp.25-97.

TAVERNIER P, *Sanctions économiques et droits de l'Homme*, in : « Nouvel ordre mondial et droits de l'Homme » CREDHO, éd : PUBLISUD,1993, pp 18-44.

VERHOVEN. Joe, *Etats alliés ou Nations Unies ? L'ONU face au conflit entre l'Irak et le Koweït*, AFDI 1990, Pp. 145-194.

WARGNY.C, *Haïti sous la férule de Washington et du FMI*, Le Monde Diplomatique, juillet 1996.

WEMBOU DJIENA. M, *Réflexions sur la validité et la portée de la résolution 678 du Conseil de sécurité*, RADIC, 5(1993), Pp.6-45.

ZEMMALI Aneur, *La protection de l'eau en période de conflit armé*, in La RICR n° 815,

Pp. 601-615.

Thèses :

CHEVALIER. Béatrice, *L'embargo : essai sur la nature du pouvoir dans les relations économiques internationales*, Thèse de Droit Public, Université Pierre Mendès, 2000 France.

LEMEILLEUR Loïc, *Le pouvoir de sanction du conseil de sécurité*, Thèse de Droit Public, Université Pierre Mendès 1997 France.

Documents et Rapports :

ANNUAIRE de l'IDI : « Les représailles en temps de paix » 38 AIDI 1934, Paris.

ANNUAIRE de l'IDI « Session de Saint Jacques de Compostelle » ; Vol 63-II. 1990.

ANNUAIRE de la CDI 1979, Vol II, 2^o Partie.

ANNUAIRE de l'Institut de Droit International 1934.

ARCHIVES électroniques : "Le Monde diplomatique" et "Le Monde".

BANQUE Mondiale : « Haïti, The développement challenge in Haïti » Washington 1997.

BANQUE Mondiale : Rapport sur le développement dans le monde ; DC 1990 ; p.254.

Déclarations Du Millénaire du Secrétaire Général : A/54/2000.

Documents d'Actualité internationale, n^o 21, 1 novembre 1991 ; p. 402 – 404.

PACTE International des droits Economiques, sociaux et culturels (application), Observation générale N^o8 : « Relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels » 12/12/1997.

RAPPORT de l'O.M.S : « La situation sanitaire de la population irakienne depuis la crise du Golf », mars 1996.

RAPPORT d'information sur les sanctions internationales : Assemblée Nationale Française, n^o 3203 du 27 juin 2001.

RAPPORT de la Commission Arabe des Droits de l'Homme « Iraq sanctions : humanitarian implications and Options for the future » octobre 2002.

RAPPORT de la Fondation Internationale des Droits de l'Homme 2001.

RAPPORT de Sadr Eddine Aga khan du 15 juillet 1991, S/22799.

RAPPORT de l'ECONOMIC Intelligence Unit : Haïti, Contry profile 1996-1997. London 1997, p. 38.

RAPPORT de l'UNICEF et Ministère de la Santé de l'Irak : Mortality Survey 1999, Préliminay Repport, (Bagdad : 1999).

RAPPORT de l'UNICEF : CF/DOC/PR/1999/29, Communiqué de presse.

RAPPORT de l'UNICEF: Situation Analysis of children and women in Iraq (Bagdad: 1997).

RAPPORTS ANNUELS du Secrétaire Général : 1995 -2005.

RECEUILS de la Cour Internationale de Justice : 1952, 1962, 1970, 1971, 1980, 1984, 1992, 1993.

RESOLUTION adoptée par la 104 conférence interparlementaire, Djakarta 20 octobre 2000, [www .ipu.org/conf-f/104](http://www.ipu.org/conf-f/104).

Table des matières

Introduction	1
Partie I : les sanctions économiques : instrument de la sécurité collective	11
Chapitre premier : La compétence du Conseil de Sécurité en matière de sanctions économique	14
Section I : Délégation par l'Etat de sa compétence coercitive	15
I- La compétence de l'Etat en matière de coercition économique	15
A- La pression économique est-elle une intervention prohibée ?	16
B- La pression économique est-elle un emploi de la force ?	23
II- Les limites de la compétence de l'Etat en matière de sanctions économiques	30
A- La limite territoriale de la compétence de l'Etat	30
B- Les engagements conventionnels	38
Section II : L'étendue de la compétence coercitive du Conseil de sécurité	45
I- Nature du pouvoir du Conseil de sécurité sur l'Etat	46
A- L'autorité de principe du Conseil sur tous les Etats	46
B- La capacité des membres permanents d'orienter le Conseil	53
II- La contestation de la suprématie du Conseil en matière de sanctions économique	60
A- La confirmation de la prééminence du Conseil sur l'Assemblée Générale	60
B- La contestation de la suprématie du Conseil par rapport aux groupements régionaux	69
Chapitre deuxième : L'exercice du pouvoir de sanction par le conseil de sécurité	80
Section I : La décision de la sanction économique	81
I- L'édiction de la sanction	81
A- L'appréciation de la situation	82
B- Le contenu de la décision	94
II- Le suivi des campagnes de sanctions	104
A- L'adaptation de la coercition	105
B- La levée discrétionnaire des sanctions économiques	120
Section II : le contrôle de l'exercice du pouvoir de sanctions économiques	133
I- Les limites du contrôle externe	133
A- Les handicaps du contrôle externe	134
B- Le renoncement de la Cour à son pouvoir de Contrôler l'activité du Conseil	146
II- Le contrôle politique et le poids des membres permanents	157
A- La prépondérance américaine au sein du Conseil de sécurité	158
B- Le poids relatif des autres membres permanents	169
Conclusion de la Partie I	180
Partie II : La légalité des sanctions globales défiée par les droits de l'homme	182
Chapitre Premier : Les effets des sanctions sur les droits de l'homme	185
Section I : Les conséquences humanitaires des sanctions	186
I- L'hypothèque des droits sociaux économiques	186
A- Un état alimentaire inquiétant	187
B- La situation sanitaire alarmante	193

II- L'hypothèque du droit au développement	201
A- Les aspects sociaux du développement	201
B- Le développement politico-économique de l'Irak	207
Section II : La dérogation humanitaire : « Pétrole contre nourriture »	214
I- Le fonctionnement de la dérogation humanitaire	214
A- Le mécanisme de vente limitée de pétrole	215
B- L'importation des fournitures humanitaires	221
II- Evaluation juridique et humanitaire de la dérogation	230
A- La dimension juridique de la résolution 986	230
B- Les limites de la dérogation humanitaire	238
Chapitre deuxième : Le cadre juridique et politique des sanctions	248
Section I : Evaluation juridique des sanctions économiques	249
I- Le cadre juridique des contre-mesures	249
A- Motivations et contenu de l'action	250
B- Les effets de l'action coercitive	258
II- Le cadre juridique des actions du conseil de sécurité	264
A- Les principes majeurs de l'organisation	265
B- Les autres responsabilités des Nations Unies	271
Section II : Evaluation des sanctions par rapport à leurs objectifs	278
I- L'incapacité des sanctions d'atteindre leurs objectifs	278
A- La relativité de l'impact politique	279
B- Eviter le recours à la force	282
II- L'instrumentation des sanctions économiques	285
A- Les sanctions au service de la raison économique	286
B- Les sanctions au service de la « pensée unique »	293
Conclusion de la Partie II	297
Conclusion générale	299
Bibliographie	305