

Bimensuel favorisant la pensée indépendante, l'éthique et la responsabilité

Pour le respect et la promotion du droit international, du droit humanitaire et des droits humains

Edition française du journal *Zeit-Fragen*

Les sanctions au regard du droit international

par Hans Köchler*

Dans cette conférence,* je vais traiter du caractère problématique des sanctions économiques sur le plan juridique. Je n'approfondirai pas ce qui relève des sanctions diplomatiques posant beaucoup moins de problèmes juridiques. Dans ce dernier domaine, on inclut ce qui relève de la souveraineté de l'Etat comme par exemple le rappel de diplomates ou la réduction par le pays accueillant du nombre des diplomates accrédités et attribués par un Etat, et bien d'autres choses du même acabit. Ce sont pour ainsi dire des piquûres d'aiguilles inhérentes à la routine des affaires diplomatiques selon le principe de la réciprocité et je n'en parlerai pas dans ma présentation de ce jour.

Parmi les sanctions économiques, il faut établir clairement la distinction entre les sanctions unilatérales et multilatérales. Afin d'éviter tout malentendu de terminologie, je me référerai tout d'abord à des exemples concrets. Les sanctions unilatérales sont à peu près ce que les Etats-Unis ont pris l'habitude d'utiliser depuis la fin de la guerre froide. Cependant on peut aussi ranger dans cette catégorie les mesures prises par l'Union européenne en tant qu'organisation intergouvernementale à l'encontre, par exemple, de la Russie. Concernant la nature légale des sanctions, la différenciation suivante est décisive: l'appellation unilatérale s'applique lorsqu'un Etat ou un groupe d'Etats, agissant (comme par exemple l'UE) en tant qu'organisation ou, s'étant pour une raison quelconque rassemblé (coalition) dans ce but, émet des «sanctions» économiques. Un tel procédé ne découle pas d'une quelconque obligation légale et encore moins du niveau international. Les sanctions multilatérales, cependant, sont des mesures de contrainte économiques entrant dans le cadre du système de sécurité collective des Nations Unies en tant que mesures de contrainte, obligatoires pour tous les Etats.

* Le texte ci-dessus est la version autorisée de sa conférence tenue le 2 septembre 2017 dans le cadre du colloque de septembre de «Mut zur Ethik», colloque intitulé «Renforcer le Bien commun par le dialogue d'égal à égal. S'engager pour l'Etat de droit, le droit international et la démocratie».

«Les sanctions sont un instrument de politique internationale allant à l'encontre de l'idée de la diplomatie et de la coexistence pacifique entre les peuples. Comme l'indiquent clairement les dispositions du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, les sanctions sont le précurseur du recours à la force armée. Ce genre d'action coercitive a donc moralement le caractère de la guerre. [...] Unilatéralement, les sanctions appartiennent en fin de compte à l'arsenal du droit du plus fort et sont donc probablement mieux adaptées à l'«ancien» droit international, dans lequel le «droit à la guerre» était la prérogative de l'Etat souverain. Cependant, il est aujourd'hui communément affirmé que nous aurions dépassé cette compréhension juridique depuis la fin de la Première Guerre mondiale.»

Juridiquement parlant, cela est tout à fait différent. La multilatéralité signifie dans ce cas que les mesures sont pour ainsi dire émises par la communauté mondiale et qu'elles ont donc un caractère d'obligation universelle – à la différence des mesures unilatérales prises par un Etat ou un groupe d'Etats.

I. Les sanctions unilatérales

Dans le domaine des sanctions unilatérales, il va de soi que dans l'idéal, la compensation mutuelle règne entre les Etats – donc, il y a une clarification des positions divergentes et les conflits d'intérêts par la voie des pourparlers. Par conséquent, la diplomatie serait ainsi une façon raisonnable de dialoguer les uns avec les autres.

En réalité cependant, il n'est pas du tout inhabituel dans les relations internationales – surtout lorsque les rapports de force sont inégaux – qu'un Etat exprime ses positions en politique extérieure, c'est-à-dire ses «intérêts nationaux», par l'exercice de la contrainte. Les sanctions économiques unilatérales ne signifient rien d'autre que la volonté d'un

Etat à imposer sa volonté aux autres. Dans le cas où un Etat se trouve être beaucoup plus fort qu'un autre, la tentation est naturellement beaucoup plus grande pour lui de concrétiser ses propres intérêts sous forme de sanctions. L'inverse n'est pas vrai. Ainsi la République de Saint-Marin n'envisagera pas, même en rêve, d'entreprendre des sanctions contre les Etats-Unis.

«En réalpolitique, les sanctions ne font sens que s'il y a un déséquilibre de pouvoir»

En réalpolitique les sanctions ne font sens que lorsqu'il y a un déséquilibre de pouvoir. A cela, il y a également un appui empirique. Dans les dernières décennies, l'Etat actuellement le plus puissant du monde, les Etats-Unis, a initié un nombre beaucoup plus important de sanctions que tous les autres Etats. Une statistique détaillée dépasserait le cadre de cet article. A ce propos, il est important de souligner l'aspect de l'arbitraire, du chantage, comme des instruments de politique extérieure. En outre, l'attitude en ce cas

est souvent celle de l'assurance du bon droit avec laquelle l'Etat qui sanctionne (ou plutôt le groupe d'Etats qui sanctionnent) couvre ce qui est pratiquement une punition collective. Actuellement, on constate cela tout à fait concrètement dans les sanctions envers la Russie. Il ne faut pas non plus perdre de vue, dans ce genre de manœuvres intergouvernementales, le danger potentiel d'aggravation par les sanctions économiques des tensions politiques, au lieu d'un apaisement de la situation. A cet égard, les sanctions sont à considérer comme l'instrument d'une politique de force généralement contreproductif pour l'établissement d'un ordre de paix internationale stable. Elles sont d'ailleurs encore plus importantes dans leurs effets à l'époque de l'interconnexion mondiale qu'elles ne l'étaient lorsque l'interdépendance économique n'était pas encore aussi forte. A cet égard, le sujet est beaucoup plus actuel dans la présente constellation que lors des décennies de l'après-guerre, lorsqu'existaient les blocs – encore monolithiques – de pouvoir et d'économie, avec relativement peu d'interconnexions.

Une violation du régime de libre-échange

Concernant maintenant l'appréciation juridique, les sanctions unilatérales équivalent tout à fait clairement à une violation du régime de libre-échange – si prisé du monde occidental – dans le cadre de l'*Organisation mondiale du commerce (OMC)*. Il est remarquable à ce propos que le pays s'étant présenté comme l'avocat déclaré du libre-échange, quand il s'agissait de fonder l'Organisation mondiale de commerce aux fins de succéder au GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) c'est-à-dire, les Etats-Unis, soit également celui qui viole les règles de libre-échange codifiées par l'OMC – et cela, en instrumentalisant l'économie dans un objectif politique, comme je le démontrerai plus en détails par la suite. Selon les règlements en vigueur, précédemment sous le GATT et à présent dans le cadre de l'OMC, il s'agit avant tout du principe de non-discrimination dans le commerce international et plus généralement, du principe selon lequel l'Etat ne doit pas se mêler de l'activité économique internationale. Cela correspond à un souci tout à fait compréhensible, d'avoir en face de soi un partenaire commercial prévisible – dans chaque Etat individuellement. Naturellement, il ne l'est pas et ne peut pas l'être si, soudainement, on se heurte à des dispositions étatiques rendant la poursuite de la coopération économique concrètement impossible.

Des exceptions formulées de manière peu claire

Un autre problème dans l'appréciation juridique des sanctions unilatérales se situe dans les instruments juridiques réglant le libre-échange: il y a des exceptions aux obligations mentionnées plus haut – ces exceptions sont si peu clairement formulées que les Etats peuvent décider plus ou moins arbitrairement eux-mêmes du moment opportun pour eux des conditions d'utilisation ou non d'une exception. Je peux ici que renvoyer sommairement aux définitions correspondantes. L'article 21 du *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) est déterminant, ainsi qu'il a été repris dans une décision formelle dans le règlement de l'Organisation mondiale du commerce. Il faut mentionner en outre l'article 14^{bis} du *General Agreement on Trade in Services* (GATS) qui fut



Hans Köchler
(photo mad)

Hans Köchler a été de 1990 à 2008 directeur de l'Institut de philosophie de l'Université d'Innsbruck. Aujourd'hui, il est président du *Groupe de travail autrichien pour la science et la politique*, co-président de l'*Académie internationale de philosophie et président de l'International Progress Organization* qu'il a fondée en 1972. On ne peut ici rappeler que quelques-uns des points marquants de l'activité débordante de Hans Köchler.

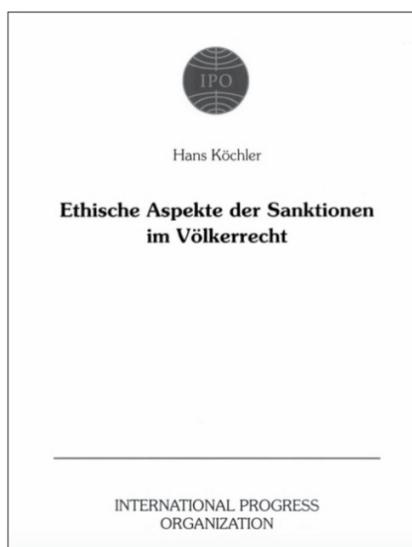
Les axes de recherche de Köchler sont, entre autres, la philosophie juridique, la philosophie politique et l'anthropologie philosophique, dans lesquelles ses résultats de recherche scientifique convergent sur de nombreux points avec les vues du cardinal polonais *Karol Wojtyła*, devenu plus tard le pape Jean Paul II.

Hans Köchler s'est fait connaître dès le début des années soixante-dix par de nombreuses publications, des voyages, des rapports, et par sa participation, au sein de diverses organisations internationales, à un dialogue des cultures, en

particulier le dialogue entre le monde occidental et le monde islamique. En 1987, le professeur Köchler a lancé, en collaboration avec le lauréat du prix Nobel *Sean McBride* l'«Appel des juristes contre la guerre nucléaire» et a en conséquence contribué à une expertise, selon laquelle la Cour de justice internationale a établi que l'éventuelle utilisation d'armes nucléaires était incompatible avec le droit international public.

Hans Köchler a régulièrement pris position sur la question de la réforme des Nations Unies et a exigé leur démocratisation. Il a, en particulier, également pris position sur la question de la concrétisation du droit international, et s'est en cela opposé à une instrumentalisation politique des normes du droit international. Faisant partie des observateurs envoyés au procès de Lockerbie par *Kofi Annan*, alors Secrétaire général des Nations Unies, il a rédigé un rapport critique, paru en 2003 sous le titre «Global Justice or Global Revenge? International Justice at the Crossroads». Son impression était que le procès de Lockerbie s'était déroulé sous influence politique, et il en retirait l'exigence d'une séparation des pouvoirs ainsi qu'une totale indépendance de la juridiction pénale internationale.

Hans Köchler traite la question des sanctions unilatérales et multilatérales depuis plus de 20 ans. En 1994 déjà, il a rédigé une publication de 50 pages sur ce sujet («Ethische Aspekte der Sanktionen im Völkerrecht»). Elle est disponible en ligne à l'adresse <https://books.google.ch/books?isbn=3900704147>.



«Les sanctions au regard ...»

suite de la page 1

approuvé dans le cadre de la mise en place de l'Organisation mondiale du commerce. Des Etats émettant unilatéralement des sanctions, se réfèrent à ces dispositions pour que les règles du libre-échange ne puissent s'appliquer dans des cas concrets. Que signifient ces exceptions? Elles peuvent être revendiquées, s'il s'agit pour un Etat contractant de la sauvegarde de ses intérêts sécuritaires essentiels – notamment en ce qui concerne le commerce de matières nucléaires, le trafic d'armes en général, et dans une situation de guerre ou d'une autre «crise» dans les relations internationales («emergency in international relations»).

En outre, on considère qu'il peut y avoir des exceptions aux règles du libre-échange, s'il s'agit des obligations d'un Etat envers les règles de la Charte de l'ONU pour le maintien de la paix et de la sécurité internationale. Cette obligation est concrétisée par rapport aux résolutions obligatoires du Conseil de sécurité selon le chapitre VII de la Charte de l'ONU. Si le Conseil de sécurité impose dans ce contexte des sanctions à l'encontre d'un Etat membre, celles-ci doivent être appliquées – à titre de mesures multilatérales – par tous les Etats membres des Nations Unies. Etant donnée que, selon la Charte de l'ONU, l'autorité du Conseil de sécurité prime sur toutes les autres instances, des résolutions selon le chapitre VII mettent les règles de libre-échange d'autres organisations ou les accords des Etats membres hors jeu. Il était cependant stipulé du côté de l'Etat intéressé, que de telles annulations en référence aux obligations induites par l'appartenance à l'ONU étaient possibles aussi indépendamment des résolutions obligatoires du Conseil de sécurité, ce dont toutefois je doute. Ainsi, on ouvrirait grand la porte à l'arbitraire et à l'interprétation autoritaire du droit international – clairement dans l'intérêt de la légitimation d'une véritable politique de force motivant l'action de certains Etats.

Au sujet des exceptions au régime de libre-échange, il faut se référer finalement au travail de codification de la *Commission de droit international des Nations Unies (International Law Commission)*. Je me réfère ici aux *Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* [Projets d'articles sur la responsabilité des Etats pour des actes internationalement illicites], un document accepté par l'Assemblée générale des Nations Unies selon la résolution 56/83 du 12 décembre 2001, traçant ainsi en quelque sorte une ligne générale de droit international – bien que n'ayant qu'un caractère de recommandation. Selon l'article 49 de ce document, un Etat concerné par une violation du droit international a le droit d'appliquer des mesures à l'encontre de l'Etat agresseur – c'est-à-dire «in order to induce that state to comply with its obligations» [afin de contraindre l'Etat agresseur à remplir ses obligations]. Cette norme a récemment été évoquée dans l'argumentation concernant les sanctions unilatérales appliquées contre la Russie en rapport avec les combats en Ukraine et en particulier avec la question de la souveraineté de l'Etat en jeu sur une partie du territoire de l'Ukraine.

La porte grande ouverte à l'arrogance du pouvoir

Le caractère problématique de ces exceptions – auxquelles on ne peut se rapporter que si l'on veut justifier les sanctions unilatérales – repose avant tout sur son absence totale de précisions. Selon les règles de la OMC, les Etats ne doivent fournir ni raison ni preuve des risques concrets encourus par leurs intérêts sécuritaires. L'utilisation des exceptions dépend en dernier lieu de l'estimation personnelle des intérêts de l'Etat émettant les sanctions. Il existe pour cela une expression anglaise concise «self-judged security exceptions». Les critères de leur utilisation ne doivent pas être examinés par une instance indépendante.

On retrouve ici de nouveau le problème de l'autosatisfaction que j'ai déjà évoquée au début. Avec de telles exceptions, on ouvre grand la porte à l'arrogance du pouvoir. Contrairement aux sanctions multilatérales, il n'y a là en fait aucun correctif juridique.

«Concernant la nature légale des sanctions, la différenciation suivante est décisive: l'appellation unilatérale s'applique lorsqu'un Etat ou un groupe d'Etats, agissant (comme par exemple l'UE) en tant qu'organisation ou, s'étant pour une raison quelconque rassemblé (coalition) dans ce but, émet des «sanctions» économiques. Un tel procédé ne découle pas d'une quelconque obligation légale et encore moins du niveau international.»

Il n'existe pour cela aucun tribunal international d'arbitrage crédible. Dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce, il y a, certes, des mécanismes de règlement des différends («Dispute Settlement Body») et une cour d'appel («Appellate Body») comptant sept juges dits indépendants, siégeant à Genève. Mais jusqu'à présent, dans les affaires de cette sorte, l'arbitrage, pour autant que mes recherches aient abouti, n'a jusqu'à présent jamais été revendiqué. Il se rapporte plus aux affaires procédurales, quand par exemple un Etat essaie de prouver qu'un autre Etat a violé les règles de fair-play de l'OMC, etc. Il ne reste ainsi à l'Etat ayant été l'objet de sanctions plus que l'option de la réalpolitique des mesures de rétorsion, c'est-à-dire des «contre-sanctions» – s'il se sent assez fort pour cela.

De graves violations du droit international

A propos de la problématique juridique, les sanctions quasi légalisées par les exceptions de l'OMC peuvent aussi représenter d'importantes violations du droit international, au vu de l'interdiction générale d'intervention dans les affaires intérieures, mais aussi du principe d'égalité souveraine des Etats (Article 2[1] de la Charte d'ONU) et de l'obligation de tous les membres de la communauté internationale au règlement pacifique des différends (Article 2[3] la Charte de l'ONU). Abstraction faite de ces aspects formels, les sanctions économiques peuvent aussi en quelque sorte entraîner des violations sérieuses des droits de l'homme – bien que les infractions aux règles mentionnées soient souvent difficiles à prouver. Ce problème s'est posé récemment avant tout pour les sanctions multilatérales, ce sur quoi je reviendrai par la suite.

Il n'y a pas de procédé juridique efficace pour un constat et une punition des violations de droit résultant des sanctions unilatérales au niveau international. La *Cour de justice internationale (International Court of Justice)* de La Haye, pour ainsi dire le tribunal de l'ONU, est parfaitement insignifiante à ce sujet. Ce tribunal ne peut examiner que les différends juridiques et proposer un règlement à l'amiable, si les Etats se soumettent explicitement à sa juridiction ou en appellent à la justice en vue d'une décision concernant un différend.

La Chambre de commerce américaine s'est prononcée contre les sanctions

En ce qui concerne l'appréciation juridique des sanctions unilatérales, il y a aussi un aspect important interne au pays. Un Etat appliquant des sanctions contre un ou plusieurs autres Etats, intervient en cela simultanément aussi dans les droits des sociétés à l'intérieur de son propre territoire national. Par les sanctions, l'Etat empêche le commerce de ces sociétés et peut ainsi détruire dans le cas le plus extrême également sa base commerciale. A ce propos, le point de vue de l'économie américaine sur ce problème est significatif. C'est ainsi qu'en septembre 2016, la *Chambre de commerce des Etats-*

Unis (United States Chamber of Commerce) a publié une déclaration contre les sanctions économiques unilatérales («Oppose Unilateral Economic Sanctions»). Celles-ci nuiraient fortement aux intérêts économiques américains – dans leur propre pays, mais aussi à l'étranger. En outre, une application extraterritoriale des sanctions menace de susciter des conflits économiques, diplomatiques et juridiques avec d'autres Etats. Dans cette déclaration publiée avant l'élection de *Donald Trump*, était particulièrement visée la politique de sanctions contre Cuba, poursuivie par les Etats-Unis depuis 1960. Il est absolument remarquable politiquement (bien que très peu connu à l'étranger) que la *Chambre de commerce des Etats-Unis* – donc l'Etat qui utilise l'instrument de la politique de sanctions unilatérales de manière parfaitement excessive – soit justement un adversaire déclaré de cette politique.

Les sanctions unilatérales – et avant tout les restrictions des exportations qui en résultent – nuisent en général tout autant à l'économie de l'Etat qui sanctionne. En effet elles réduisent ses sources de revenus touchant aux recettes fiscales. L'Etat qui sanctionne scie la branche sur laquelle il est assis. En règle générale: si l'on est vraiment convaincu du libre-échange – comme par exemple les Etats-Unis qui proposent ce principe au monde entier – alors l'Etat devrait renoncer en principe aux interventions politiques dans le commerce extérieur – et les entrepreneurs privés ne devraient pas se retrouver otages de la politique de force de leur propre Etat. Cela est très visible, si l'on lit la déclaration de la *Chambre de commerce américaine*, mais aussi quand on voit l'humeur générale chez les décideurs économiques des Etats-Unis. Concernant le bilan coûts-avantages de l'Etat, il ne faut pas perdre de vue les pertes affectant l'Etat qui sanctionne, suite aux mesures de rétorsion de l'Etat sanctionné.

Le problème épineux de l'extraterritorialité

Dans le domaine de la problématique du droit international concernant les sanctions unilatérales, l'aspect le plus important reste, cependant, celui déjà mentionné: celui de l'extraterritorialité, lorsque les droits économiques (ou quand il s'agit d'Etats, les droits de souveraineté) d'entités ou d'Etats tiers non impliqués sont violés. Quand un Etat cherche à régler un conflit avec un autre Etat, entre autres par le biais de sanctions économiques – donc en contraignant un autre Etat à adopter une certaine position ou à abandonner sa position actuelle –, on ne peut en aucun cas avancer une justification juridique lorsque des Etats tiers, n'ayant rien à voir avec ce litige, sont astreints à ces sanctions unilatérales et sont ainsi entraînés indirectement dans le conflit.

Aucun Etat ne possède le droit de dicter à d'autres Etats ou aux sociétés à l'intérieur de ces Etats, la manière dont ils doivent gérer leurs relations économiques. Ce problème s'est posé de façon particulièrement aiguë

lors de la décision concernant le *Helms-Burton Act* du Congrès américain («Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996») par lequel les sanctions unilatérales à l'encontre de Cuba pouvaient également s'exercer à l'égard des entreprises dans et d'origine d'Etats tiers.¹ Si, par exemple, des sociétés européennes possédant également des filiales aux Etats-Unis ou dont les transactions passent par des banques américaines, entretiennent des relations commerciales avec un Etat objet de sanctions (par exemple Cuba ou l'Iran), les Etats-Unis peuvent alors revendiquer, par le biais de décrets tel le *Helms-Burton Act*, le droit d'agir à l'encontre de ces sociétés étrangères. Un autre exemple de ce gravissime interventionnisme est illustré par les relations économiques internationales dans les difficultés avec lesquelles le consortium européen *Airbus* est confronté lors des marchés aéronautiques passés avec l'Iran, aussitôt que les avions destinés à l'exportation contiennent des pièces détachées produites aux Etats-Unis.

Les problèmes juridiques résultant de ce droit de souveraineté excessif (c'est-à-dire la mise en pratique extraterritoriale des sanctions), sont habituellement ignorés par l'Etat ayant émis les sanctions, car pour lui il ne s'agit pas de la prééminence juridique internationale de l'ONU, reconvenue de tous, mais uniquement et seulement de contraindre l'Etat sanctionné à l'attitude souhaitée. Comme ces revendications se produisent habituellement dans un contexte de déséquilibre du pouvoir, il devient dès le début inutile de faire appel aux instances juridiques.

La seule chose qui compte, c'est que seul l'Etat concerné par les sanctions, s'il en est capable du point de vue de la réalpolitique, ou en coalition avec d'autres, prenne lui-même des mesures de rétorsion à l'encontre de l'Etat le sanctionnant.

II. Sanctions multilatérales

Dans le fond, les sanctions sont des mesures hostiles sur une échelle d'escalade pouvant aboutir à l'usage des armes. C'est notamment le cas des sanctions multilatérales dans le cadre des Nations Unies. Selon les dispositions du chapitre VII de la Charte de l'ONU, l'organisation mondiale a le devoir de garantir ou de rétablir la paix et la sécurité internationale. Selon l'article 39 de la Charte, cette tâche appartient au Conseil de sécurité qui, dans ce cas, agit au nom de tous les Etats membres. Les sanctions sont un instrument, dont le Conseil de sécurité peut se servir dans le cadre du système de la sécurité collective.

En ce sens, le caractère juridique des sanctions économiques multilatérales diffère totalement des mesures unilatérales d'Etats individuels ou de groupes d'Etats. Les sanctions dans le cadre de l'ONU sont toujours aussi des mesures pour maintenir l'Etat de droit, tant qu'il s'agit d'imposer l'interdiction du recours à la force, conformément au droit international (article 2[4] de la Charte de l'ONU) pour lesquelles le Conseil de sécurité est seul responsable et possède la force coercitive nécessaire. Les sanctions économiques représentent l'une des mesures de contraintes dont dispose le Conseil de sécurité. Selon les articles 41 et 42, l'échelle des sanctions va de la rupture partielle ou totale des voies d'information et de circulation, en passant par les relations économiques jusqu'aux mesures militaires avec intervention des forces terrestres, aériennes et maritimes. La philosophie de base de ce système de sécurité collective se fonde sur l'escalade par étapes. D'abord, il s'agit d'un arrangement pacifique des conflits pour lesquels le Conseil de sécurité peut proposer, selon le chapitre VI de la Charte, des mesures concrètes. Si pourtant le Conseil de sécurité constate que les négociations n'ont pas abouti et qu'il y a un risque concret ou un déclenchement d'un conflit, il peut recourir, selon le chapitre VII, à son pouvoir coercitif pour garantir ou rétablir la paix.

Il s'agit, finalement, du droit de la communauté des Etats, représenté par le Conseil de sécurité, à imposer l'interdiction du recours à la force entre les Etats, tâche dont les sanctions économiques, partielles ou totales, ne représentent qu'une mesure parmi d'autres,

«A propos de la problématique juridique, les sanctions quasi légalisées par les exceptions de l'OMC peuvent aussi représenter d'importantes violations du droit international, au vu de l'interdiction générale d'intervention dans les affaires intérieures, mais aussi du principe d'égalité souveraine des Etats (Article 2[1] de la Charte d'ONU) et de l'obligation de tous les membres de la communauté internationale au règlement pacifique des différends (Article 2[3] la Charte de l'ONU)»

«Les sanctions au regard ...»

suite de la page 2

la marge discrétionnaire reposant uniquement auprès du Conseil de sécurité lui-même.

Monopole sur l'usage de la force par le Conseil de sécurité et le correctif de la politique de pouvoir

La réalité politique, c'est-à-dire en fin de compte la nature humaine est telle que la paix ou l'état de droit ne peut être garanti au niveau national que si l'Etat a le monopole de l'usage de la force, comme *Max Weber* l'a formulé classiquement. Au niveau interétatique (international), le Conseil de sécurité a ce monopole. Contrairement aux sanctions unilatérales, dans ce cadre législatif, il y a au moins un certain rectificatif limitant le caractère arbitraire de la prise des décisions. J'appellerais cela une «atténuation de la politique de pouvoir». D'abord, un organe de 15 Etats² – non pas un seul Etat, aussi puissant soit-il – doit décider de l'imposition des mesures coercitives. Cela nécessite une majorité de 9 pays (sur 15). Concernant la composition générale (non permanente), le comité est également composé de manière à ce que toutes les régions du monde soient représentées. Ensuite, une décision sur les sanctions au Conseil de sécurité exige qu'aucun des cinq membres permanents ne s'y oppose. C'est la – dans les circonstances actuelles – le correctif particulier à la politique de pouvoir. Les sanctions doivent donc être décidées par les cinq membres permanents (les grandes puissances après la Seconde Guerre mondiale), ce qui signifie que – contrairement à la pratique des sanctions unilatérales – le nombre de régimes de sanctions multilatérales est resté relativement limité depuis la création de l'ONU.

Problèmes juridiques

liés aux décisions du Conseil de sécurité

Cependant, des problèmes juridiques encore plus graves que dans le cas de sanctions unilatérales peuvent exister dans ce cadre. Cela résulte de l'interaction des règles de prise de décision de la Charte (article 27) avec les dispositions relatives à la primauté juridique du Conseil de sécurité, dont *John Foster Dulles* a dit un jour qu'il s'agit d'une «loi en soi».³ (Ceci est en fait une conséquence de l'absence de l'existence de la séparation des pouvoirs dans le cadre de l'ONU.) Les décisions concernant les sanctions (multilatérales) ne peuvent être prises qu'à la condition expresse qu'aucun des cinq membres permanents n'y appose son veto. En même temps, ces décisions sont – puisque fondées sur le Chapitre VII de la Charte – contraignantes pour tous les Etats. Elles ont également préséance sur le droit national. Il n'existe aucun droit d'appel légal. La *Cour internationale de justice* (CIJ) a elle aussi reconnu la primauté du Conseil de sécurité à cet égard. Dans une requête présentée par la Libye au tribunal pour imposer des mesures provisoires dans un différend sur l'interprétation de la *Convention de Montréal* de 1971 en relation avec l'attentat terroriste de Lockerbie (Ecosse), la CIJ a confirmé qu'elle n'avait le droit d'entreprendre une évaluation juridique des résolutions du Conseil de sécurité que si elles n'étaient pas fondées sur le chapitre VII de la Charte des Nations Unies (contenant les mesures coercitives pour le maintien ou le rétablissement de la paix) (décision du 27 février 1998). Il n'y a donc dans le cadre des Nations Unies aucune possibilité de révision juridique si le Conseil de sécurité agit dans l'exercice de son pouvoir coercitif. Cela s'applique tant à l'imposition de sanctions économiques qu'à l'utilisation ou à l'autorisation de la force armée.

Violations

des droits de l'homme par les sanctions

Le problème juridique particulier découlant de ce qui précède est double. Premièrement: comment évaluer si le Conseil de sécurité lui-même viole les droits de l'homme par le biais d'un régime de sanctions? C'est la question soulevée par l'*International Progress Organization* – en tant que première organisation non-gouvernementale – devant la Commission des droits de l'homme de l'ONU à Genève à l'été 1991.⁴ En 1990, le Conseil de sécurité a imposé un régime de sanctions très complet à l'Irak, durci continuellement et

maintenu pour une période de plus de 10 ans. Selon un documentaire du «Harvard Study Team» de 1996, ces sanctions ont entraîné la mort de centaines de milliers de personnes.⁵

Les faits sont choquants et décevants: le Conseil de sécurité prend une décision suite à laquelle les droits humains fondamentaux de tout un peuple – le droit à la vie, à la santé, etc. – sont gravement violés. Il n'y a absolument aucun moyen d'intenter une action en justice contre elle. Les possibilités politiques sont très limitées compte tenu de la faiblesse – souvent aussi la lâcheté et l'opportunisme – des autres Etats membres. La politique de force – même et surtout lorsqu'elle se présente sous l'apparence de la sécurité collective de l'ONU – ne connaît pas de conscience. Le seul exemple d'envie mondiale qui, à l'époque, avait eu le courage d'appeler un chat un chat fut le pape *Jean-Paul II*.

Il n'est guère possible de réviser les décisions du Conseil de sécurité

Le deuxième problème juridique grave découle des règles de prise de décisions au Conseil de sécurité. Toutes les décisions – à l'exception des questions de procédure – nécessitent l'approbation des cinq membres permanents. Concrètement, cela signifie que toute révision d'une décision de sanction une fois adoptée, c'est-à-dire notamment la suspension ou la levée des sanctions, nécessite l'accord des membres permanents. Sur toutes les questions de fond, le Conseil de sécurité est, dans une certaine mesure, le prisonnier de sa décision initiale, c'est-à-dire le prison-

nement compréhensible. Ce n'est pas seulement pour des raisons humanitaires que les pays auxquels les sanctions sont imposées, et donc aussi les peuples concernés, doivent pouvoir voir la lumière au bout du tunnel. Si les conditions ont changé, si, par exemple – comme dans le cas de l'Irak –, un pays ne constitue plus une menace pour la paix internationale, s'il s'est retiré depuis longtemps (dans le cas de l'Irak: en 1991) d'un Etat voisin occupé et a renoncé aux armes de destruction massive, alors il doit être possible de lever un régime de sanctions globales – équivalant en fait à une peine collective – selon des critères compréhensibles, au lieu d'en abuser à des fins purement politiques et immorales.

J'ai déjà signalé ce problème dans un document sur les aspects éthiques de la politique de sanctions du Conseil de sécurité au début des années 1990.⁸ Suite à la question soulevée par l'*International Progress Organization* en 1991 devant la Commission des droits de l'homme de l'ONU sur la conformité des sanctions contre l'Irak⁹ et d'autres initiatives d'ONG internationales avec les droits de l'homme, cet organe a demandé un rapport sur cette question aboutissant à des conclusions similaires.¹⁰

III Conclusion

Les sanctions sont un instrument de politique internationale allant à l'encontre de l'idée de la diplomatie et de la coexistence pacifique entre les peuples. Comme l'indiquent clairement les dispositions du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, les sanctions sont

«Si l'on est vraiment convaincu du libre-échange – comme par exemple les Etats-Unis qui proposent ce principe au monde entier – alors l'Etat devrait renoncer en principe aux interventions politiques dans le commerce extérieur – et les entrepreneurs privés ne devraient pas se retrouver otages de la politique de force de leur propre Etat. [...] Concernant le bilan coûts-avantages de l'Etat, il ne faut pas perdre de vue les pertes affectant l'Etat qui sanctionne, suite aux mesures de rétorsion de l'Etat sanctionné.»

nier des Etats dotés du droit de veto ayant abouti à la décision de sanction.

C'était également le dilemme dans le cas des sanctions contre l'Irak: le Conseil examinait périodiquement l'impact et les effets (humanitaires) de ces sanctions (comme le Conseil l'avait demandé), mais sans qu'il ait été en mesure de tirer les conclusions nécessaires. A propos des conséquences humanitaires, des demandes adressées au Conseil de sécurité, notamment de la part de la Russie, ont été formulées à plusieurs reprises pour mettre fin au régime de sanctions. Cela n'a pas été possible pour des raisons statutaires. Les sanctions seraient restées en vigueur éternellement, si les Etats-Unis n'avaient pas, à un moment donné, été «satisfaits» de la situation. Cependant, ils n'étaient pas satisfaits tant qu'ils n'avaient pas occupé eux-mêmes le pays. Les sanctions ont été tout discrètement levées en 2003 après avoir éliminé le gouvernement irakien. Le «changement de régime» a été la véritable raison du maintien des sanctions pendant plus d'une décennie.⁶

Cette leçon de politique de force montre que les conséquences d'une décision coercitive ne peuvent être contrôlées et que la communauté internationale est totalement impuissante si il y a au Conseil de sécurité une constellation dans laquelle au moins un membre permanent refuse d'abroger une décision antérieure (dans le cas concret: la levée d'importantes sanctions économiques) – pour des raisons qu'il ne veut pas préciser et qu'il n'est légalement pas obligé de divulguer. A cet égard, les règlements de la Charte des Nations Unies sont en fait circulaires.⁷

Le sens des sanctions dans le système de sécurité collective – et aussi une condition essentielle pour que ces mesures coercitives soient acceptées par la communauté internationale en tant qu'élément de maintien de la paix – est en fait qu'elles incitent l'Etat, auquel elles sont imposées, à modifier son comportement, ce qui suppose toutefois que les conditions de leur abolition soient formulées de manière précise et rationnel-

le précurseur du recours à la force armée. Ce genre d'action coercitive a donc moralement le caractère de la guerre.

Les sanctions unilatérales font partie de l'arsenal de la loi du plus fort

Pour récapituler ce qui vient d'être dit: unilatéralement, les sanctions appartiennent en fin de compte à l'arsenal du droit du plus fort et sont donc probablement mieux adaptées à l'«ancien» droit international, dans lequel le «droit à la guerre» était la prérogative de l'Etat souverain. Cependant, il est aujourd'hui communément affirmé que nous aurions dépassé cette compréhension juridique depuis la fin de la Première Guerre mondiale.

Les sanctions multilatérales sont – à partir de l'idée – un instrument pour garantir l'état de droit international (international rule of law), c'est-à-dire pour faire respecter l'interdiction de la violence au niveau international et donc pour maintenir la paix. Elles ont ce statut malgré le fait que l'immunité «juridique» des membres permanents du Conseil de sécurité responsables des décisions de sanction, effectivement garantie par le droit de veto, frise en fait l'arbitraire. Ces circonstances statutaires ne changeront pas dans un avenir prévisible en raison du droit des membres permanents de s'y opposer.¹¹ Tant qu'il n'y aura pas d'alternative sous la forme d'une organisation mondiale différente ou meilleure, il faudra accepter avec réticence qu'un régime de sanctions multilatérales comporte les risques que j'ai décrits.

Espoir permis uniquement s'il y a un équilibre des pouvoirs au Conseil de sécurité

On ne peut qu'espérer qu'une configuration comme celle du début des années 1990, peu après la fin de la guerre froide, ne se reproduira pas. Ce qui est crucial, c'est qu'il y ait un équilibre des pouvoirs au sein du Conseil de sécurité, et pas seulement sur le papier. Concernant les dispositions de la Charte, il existe un équilibre des pouvoirs grâce au veto des membres permanents. Mais ce n'est pas de cela qu'il s'agit. Ce qui est en jeu, c'est

un véritable équilibre de pouvoir qui n'existait pas en 1990 et dans les années suivantes, lorsque l'Union soviétique était dans la phase finale de désintégration et que la Russie avait un président ayant mené le pays au bord de l'abîme. Dans une situation, où aucun Etat ne se sent assez fort pour s'opposer à l'Etat dominant – en l'occurrence les Etats-Unis –, il y a inévitablement le danger que tous ceux réunis à la table ronde cèdent et n'osent pas dire non. Ceci est particulièrement évident dans le comportement de vote des petits et moyens Etats (en tant que membres non permanents du Conseil de sécurité) dans les années ayant suivi 1990. Il y eut des discussions dans les coulisses du siège de l'ONU, où les représentants de la seule puissance mondiale restante ont clairement indiqué à tout pays du Tiers-monde qu'il n'y aurait plus d'aide militaire ou au développement, etc, si le pays ne suivait pas la décision du Conseil de sécurité.¹²

Le recours aux sanctions multilatérales comme moyen de la politique de la seule puissance mondiale restante – représentant une violation massive des droits de l'homme de la population touchée – n'a été possible que de la manière décrite ci-dessus, c'est-à-dire en exploitant le déséquilibre de pouvoir au niveau mondial. A cet égard, il est important que les membres permanents, qui, en vertu de la réglementation actuelle, ont la possibilité d'empêcher une décision coercitive, se trouvent également dans une position plus réelle, tant sur le plan économique que militaire, dans laquelle ils peuvent tenir tête à l'Etat le plus puissant. Dans une certaine mesure, ce serait le véritable correctif politique indispensable dans cet environnement – dans le monde de la politique de puissance internationale –, tant que les possibilités légales de correction ne sont pas vraiment efficaces. La tendance progressive vers une nouvelle multipolarité, c'est-à-dire un nouvel équilibre des pouvoirs au niveau mondial, est toutefois porteuse d'espoir. •

(Traduction *Horizons et débats*)

¹ Pour plus de détails, cf. Puig, Alfredo. «Economic Sanctions and their Impact on Development: The Case of Cuba», in: Köchler, Hans (ed.): *Economic Sanctions and Development. Studies in International Relations*, vol. XXIII Vienne: International Progress Organization, 1997, p. 65–69.

² Le nombre de membres du Conseil de sécurité est passé de 11 à 15 dans le cadre d'une réforme de la Charte des Nations Unies en 1963.

³ *War or Peace*. New York 1950, p. 194

⁴ Déclaration du délégué de l'I.P. O. à la Commission des droits de l'homme, Genève, 13/8/91: *The Iraq Crisis and the United Nations: Power Politics vs. The International Rule of Law*. Ed. Köchler, Hans. Vienne: International Progress Organization, 2004, p. 23–26.

⁵ Rapport du «Harvard Study Team»: *Unsanctioned Suffering: A Human Rights Assessment of United Nations Sanctions on Iraq*. Center for Economic and Social Rights. Mai 1996

⁶ Pour la documentation des problèmes juridiques et politiques et de la paralysie des Nations Unies due au veto, cf. Köchler, Hans (ed.). *The Iraq Crisis and the United Nations: Power Politics vs. The International Rule of Law. Memoranda and declarations of the International Progress Organization (1990–2003)*. *Studies in International Relations*, Vol. XXVIII. Vienne: International Progress Organization, 2004

⁷ Pour les détails juridiques, cf. le traité de l'auteur. La procédure de vote au Conseil de Sécurité des Nations Unies: considérations philosophiques et juridiques sur une contradiction normologique et ses conséquences pour les relations internationales. *Veröffentlichungen der Arbeitsgemeinschaft für Wissenschaft und Politik an der Universität Innsbruck*, Vol. VI. Innsbruck: Arbeitsgemeinschaft für Wissenschaft und Politik, 1991

⁸ Aspects éthiques des sanctions en droit international: la pratique de la politique de sanctions et les droits de l'homme. *Studies in International Relations*, vol. XX Vienne: International Progress Organization, 1994.

⁹ Déclaration du 13 août 1991 (cf. note de bas de page 4)

¹⁰ Bossuyt, Marc. *The Adverse Consequences of Economic Sanctions on the Enjoyment of Human Rights*. United Nations, Commission on Human Rights, Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/33

¹¹ En vertu de l'article 108 de la Charte des Nations Unies, tout amendement à la Charte doit être ratifié par les membres permanents.

¹² En référence à la résolution de la guerre du Golfe du 29 novembre 1990, cf. la référence d'Erskine Childers. *Empowering 'We the Peoples'* in the United Nations, in: Köchler, Hans (ed.). *The United Nations and the New World Order: Keynote addresses from the Second International Conference On A More Democratic United Nations*. *Studies in International Relations*, Vol. XVIII. Vienne: International Progress Organization, 1992, p. 27s.