

Djacobal Liva TEHINDRAZANARIVELO

Les sanctions des Nations Unies et leurs effets secondaires

Assistance aux victimes et voies juridiques de prévention



THE
GRADUATE
INSTITUTE
GENEVA

INSTITUT DE HAUTES
ÉTUDES INTERNATIONALES
ET DU DÉVELOPPEMENT
GRADUATE INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AND
DEVELOPMENT STUDIES

NOUVELLE ÉDITION

INTERNATIONAL



Graduate Institute Publications

Les sanctions des Nations unies et leurs effets secondaires

Assistance aux victimes et voies juridiques de prévention

Djacobina Liva Tehindrazanarivelo

DOI : 10.4000/books.iheid.1508
Éditeur : Graduate Institute Publications
Lieu d'édition : Genève
Année d'édition : 2005
Date de mise en ligne : 1 septembre 2014
Collection : International
ISBN numérique : 978-2-940549-14-6



<https://books.openedition.org>

Édition imprimée

ISBN (Édition imprimée) : 978-2-13-055374-8
Nombre de pages : xxvi-526

Fourni par Geneva Graduate Institute



RÉFÉRENCE NUMÉRIQUE

Tehindrazanarivelo, Djacobina Liva. *Les sanctions des Nations unies et leurs effets secondaires*. Graduate Institute Publications, 2005, <https://doi.org/10.4000/books.iheid.1508>.

Ce document a été généré automatiquement le 24 juillet 2025.



Le format PDF est diffusé sous licence Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International - CC BY-NC-ND 4.0 sauf mention contraire.



Le format ePub est diffusé sous licence Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International - CC BY-NC-ND 4.0 sauf mention contraire.

RÉSUMÉ

L'imposition de nombreuses sanctions par les Nations Unies durant les années 1990 a mis au grand jour leurs effets dommageables sur la population civile de l'État-cible et les autres États. Ces effets secondaires posent d'importantes questions liées non seulement au droit constitutionnel de l'ONU et à son mécanisme de maintien de la paix et de la sécurité internationales, mais aussi aux droits fondamentaux de la personne humaine.

L'ouvrage étudie en profondeur les aspects juridiques de ces questions, en partant de l'article 50 de la Charte des Nations Unies qui octroie aux États le droit de consulter le Conseil de sécurité pour les difficultés économiques particulières dues à l'application des sanctions. Il examine le droit controversé prévu par cet article, un « droit de se plaindre » ou un droit à une assistance, à la lumière de l'assistance apportée aux États l'ayant invoqué et des récentes activités normatives des organes de l'ONU. L'ouvrage s'attarde aussi sur la pratique des dérogations humanitaires aux sanctions, qui tend à réduire les effets des sanctions sur la population civile de l'État-cible, en analysant la nature juridique de cette pratique et son évolution à travers le temps, dont le programme « pétrole contre nourriture » en Iraq.

L'ouvrage considère enfin les moyens de prévention des effets secondaires dont l'ampleur a amené les États à préciser l'objectif intrinsèque des sanctions et, partant, à les affiner au niveau de leur conception, de leur maintien et de leur levée. L'ouvrage examine alors les nouveaux concepts de « sanction intelligente », d'évaluation des effets potentiels puis réels des sanctions, et de prévision de clauses de sortie et de limite temporelle dans les résolutions sanctionnatrices. Il démontre que l'ONU a abandonné les sanctions économiques globales au profit de sanctions ciblées, de durée limitée, et évaluées par des experts quant à leurs effets politiques, économiques et humanitaires.

De par la richesse des domaines couverts et de ses sources matérielles, il s'agit incontestablement d'un ouvrage de référence pour tous ceux qui s'intéressent au droit et aux sanctions des Nations Unies, et plus largement à l'ordre juridique international contemporain. Il apporte également une contribution aux débats actuels sur la réforme des Nations Unies et de son mécanisme de sécurité collective.

NOTE DE L'ÉDITEUR

Cet ouvrage a été publié pour la première fois en 2005, dans la collection *Publications de l'Institut de hautes études internationales*, Genève, aux Presses universitaires de France, Paris (ISBN 2-13-055374-5).

Les renvois de pages dans les tables se réfèrent aux numéros de pages de l'ouvrage d'origine.

Photo de couverture © Sonia Dumont UNOHCI/OIP programme pétrole contre nourriture.

DJACOB LIVA TEHINDRAZANARIVELO

Originaire de Madagascar, l'auteur est titulaire d'une Maîtrise en droit public et sciences politiques de l'Université d'Antananarivo, et d'un Doctorat en relations internationales (droit international) de l'Institut universitaire de hautes études internationales (IUHEI) de Genève. Il a enseigné le droit international public et le droit relatif au maintien de la paix à l'IUHEI et participé aux travaux du Centre d'étude et de recherche de l'Académie de droit international de La Haye durant la session de l'an 2000 consacrée aux "sanctions économiques en droit international". En 2005 il est collaborateur d'enseignement et de recherche à la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel et chargé d'enseignement invité à l'IUHEI.

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements

Liste des abréviations

Avant-propos

Raymond Ranjeva

Préface

Georges Abi-Saab

Introduction

1. L'application du système coercitif de la Charte et ses conséquences
2. Champ d'étude et approche du sujet
3. Sur le caractère secondaire des deux types d'effets à étudier
4. Plan de l'étude

Première partie. Appréhension des effets secondaires des sanctions des Nations Unies

Introduction à la première partie

Chapitre I. L'origine des effets secondaires : les sanctions du chapitre VII de la Charte

Section I. La nature juridique des mesures du chapitre VII : mesures politiques ou sanctions ?

Section II. Le processus de déclenchement des sanctions du chapitre VII de la Charte

Section III. L'exécution des mesures décidées

Chapitre II. Les effets secondaires à l'égard des États non visés par les sanctions

Section I. La solution prévue dans la Charte pour résoudre le problème d'effets secondaires à l'égard des États non visés

Section II. L'assistance effectivement apportée en application de l'article 50

Section III. Conclusions sur le droit des États invoquant l'article 50

Chapitre III. Les effets secondaires sur la population civile de l'État-cible

Section I. Les effets secondaires constatés

Section II. La solution habituelle au problème des effets sur la population civile : les dérogations humanitaires aux sanctions

Section III. Une innovation : le programme dit « pétrole contre nourriture »

Conclusion du chapitre III

Deuxième partie. La recherche de voies juridiques de prévention des effets secondaires des sanctions

Introduction à la deuxième partie

Chapitre IV. L'affinement du mécanisme de sanctions

Section I. L'affinement au niveau du déclenchement des sanctions

Section II. L'affinement au niveau de la conception et de l'imposition des sanctions

Section III. L'affinement au niveau de la levée des sanctions

Conclusion du chapitre IV

Chapitre V. Le respect des règles du droit international relatives aux réactions à l'illicite

Section I. L'applicabilité des règles du droit international général aux sanctions des Nations Unies

Section II. Les règles pertinentes

Conclusion du chapitre V

Chapitre VI. Les moyens à disposition des États pour faire appliquer les solutions de prévention des effets secondaires

Section I. La recherche devant la Cour internationale de justice d'une constatation d'illicéité d'une décision contraire aux règles de prévention

Section II. L'utilisation des pouvoirs de l'Assemblée générale

Section III. La non-adhésion des États au régime de sanctions

Conclusion du chapitre VI

Conclusion générale

1. Les effets secondaires, les lacunes de la Charte et la vitalité des Nations Unies

2. Des solutions en aval aux solutions en amont

3. De la réflexion sur le vrai objectif des sanctions des Nations Unies

4. De la vigilance face à une contradiction *de facto* entre les différents objectifs des Nations Unies

Annexe I

Annexe II

Annexe III

Bibliographie

Tables

Remerciements

p. V

A la mémoire de mes parents, Djacoba et Bisary

A Mamy, Andry et Mazava, la vie continue...

- 1 La présente étude est le fruit de plusieurs années de recherche effectuée principalement à l'Institut universitaire de hautes études internationales de Genève (Suisse). Elle a bénéficié de l'aide de plusieurs personnes, parmi lesquelles j'aimerais citer le professeur Georges Abi-Saab, mon directeur de thèse, dont les observations et conseils ont été inestimables tant dans mon enrichissement personnel que dans le mûrissement progressif de mon projet initial. Je lui sais également gré de son humanisme et de sa continuelle disponibilité après sa prise de fonction au sein de l'Organe d'appel de l'Organisation mondiale du commerce. Que le professeur Vera Gowlland-Debbas trouve dans ces quelques lignes l'expression de ma profonde gratitude pour tout ce qu'elle a apporté à la présente étude. Les nombreuses années passées à suivre ses enseignements, en tant qu'étudiant puis assistant, ont grandement enrichi mes réflexions sur le droit des Nations Unies et sur les sanctions dans le cadre des organisations internationales. De même, je tiens à remercier le professeur Linos-Alexandre Sicilianos pour les fructueuses discussions que nous avons eues au Centre d'étude et de recherche de l'Académie de droit international de la Haye, et pour ses précieuses remarques sur bien des aspects de la présente étude.
- 2 Mes remerciements vont également au professeur Christian Dominicé pour ses observations et conseils au début de la recherche ; au professeur Laurence Boisson de Chazournes pour son soutien constant tout au long de mes études à l'Institut et sa relecture de la version initiale de la présente étude ; et aux nombreuses autres personnes de Madagascar, de Suisse, de France et des Pays-Bas qui ont participé d'une façon ou d'une autre à l'achèvement de ce travail de longue haleine. Que les personnels des Bibliothèques de l'Institut universitaire de hautes études internationales, du Palais des Nations à Genève et du Palais de la Paix à La Haye trouvent ici le fruit de leur professionnalisme et encourageante disponibilité.
- 3 Pour terminer, j'aimerais adresser ma profonde reconnaissance envers mes parents ainsi que mes frères et sœurs qui, chacun à sa manière, m'ont donné les moyens de

réaliser mon ambition en venant étudier en Europe. Mes sentiments à cet égard se résument dans ce proverbe malgache : « *Ny hazo no vanon-ko lakana, ny tany naniriany no tsara* ». Qu'il me soit enfin permis de singulariser ici deux personnes qui ont subi plus que d'autres les effets secondaires de la préparation de cette étude, à savoir mon épouse, Mamy, qui a supporté mes nombreuses absences sans que cela ait entamé son soutien indéfectible et son encouragement, et notre fils, Andry, qui trouvera dans ces pages l'explication de la présence non constante de son père.

Liste des abréviations

p. XVII-XVIII

- 1 ACDI : Annuaire de la Commission du droit international
- 2 AFDI : Annuaire français de droit international
- 3 AIEA : Agence internationale de l'énergie atomique
- 4 AJICL : African Journal of International and Comparative Law (RADIC en français)
- 5 AJIL : American Journal of International Law
- 6 AJNU : Annuaire juridique des Nations Unies
- 7 AJPIIL : Austrian Journal of Public and International Law (entre 1991 et 1995)
- 8 Aus.YIL : Australian Yearbook of International Law
- 9 AfYIL : African Yearbook of International Law
- 10 AVR : Archiv des Völkerrechts
- 11 BYIL : British Yearbook of International Law
- 12 CAC : Comité administratif de coordination
- 13 CCS : Conseil de coordination des chefs de Secrétariat des organismes des Nations Unies
- 14 CJTL : Columbia Journal of Transnational Law
- 15 Con. JIL : Connecticut Journal of International Law
- 16 CYIL : Canadian Yearbook of International Law
- 17 ECOSOC : Conseil économique et social (Economic and Social Council)
- 18 EJIL : European Journal of International Law
- 19 EPIL : Encyclopedia of Public International Law
- 20 FAO : Food and Agriculture Organization
- 21 FNUAP : Fonds des Nations Unies pour la population
- 22 GYIL : German Yearbook of International Law
- 23 HRQ : Human Rights Quarterly
- 24 HCR : Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR)

- 25 IASC : Inter-Agency Standing Committee
- 26 ICLQ : International and Comparative Law Quarterly
- 27 IJIL : Indian Journal of International Law
- 28 JDI : Journal du droit international
- 29 JIA : Journal of International Affairs
- 30 JPR : Journal of Peace Research
- 31 JWT : Journal of World Trade
- 32 LJIL : Leiden Journal of International Law
- 33 LPIB : Law and Policy in International Business
- 34 MEED : Middle East Economic Digest
- 35 MJIL : Michigan Journal of International Law
- 36 MPYUNL : Max Planck Yearbook of United Nations Law
- 37 NILR : Netherlands International Law Review
- 38 NJIL : Netherlands Journal of International Law
- 39 NQHR : Netherlands Quarterly of Human Rights
- 40 NYIL : Netherlands Yearbook of International Law
- 41 OCHA : UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
- 42 PAM : Programme alimentaire mondial
- 43 Pôles ... : la revue du Maghreb, de l'Afrique et de l'Orient
- 44 PYIL : Polish Yearbook of International Law
- 45 RADIC : Revue africaine de droit international et comparé
- 46 RBDI : Revue belge de droit international
- 47 RCADI : Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye
- 48 RDMDG : Revue de droit militaire et de droit de la guerre
- 49 RegDI : Revue égyptienne de droit international
- 50 Review : The Review of International Commission of Jurists
- 51 RGDIP : Revue générale de droit international public
- 52 RIA : Review of International Affairs
- 53 RICR : Revue internationale de la Croix-Rouge
- 54 Rivista : Rivista di diritto internazionale
- 55 RJPIC : Revue juridique et politique, indépendance et coopération
- 56 RMC : Revue du Marché commun
- 57 RMCUE : Revue du Marché commun et de l'Union européenne
- 58 RSA : Recueil des sentences arbitrales
- 59 RSDIE : Revue suisse de droit international et de droit européen
- 60 RYDI : Revue yougoslave de droit international
- 61 SAFYIL : South African Yearbook of International Law
- 62 SJDA : Scandinavian Journal of Development Alternatives

- 63 UNICEF : United Nations Children's Fund
- 64 VJIL : Virginia Journal of International Law
- 65 VJTL : Virginia Journal of Transnational Law
- 66 Vand.JTL : Vanderbilt Journal of Transnational Law
- 67 YJIL : Yale Journal of International Law
- 68 ZaöRV : Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht
- 69 ZÖR : Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht (AJPIIL entre 1991 et 1995)

Avant-propos

Raymond Ranjeva

p. XIX-XXI

- 1 Les effets secondaires des sanctions des Nations Unies représentaient une lacune dans les rayons des études consacrées au droit des sanctions. Ce vide est dorénavant comblé par l'ouvrage de Djacoba Liva TEHINDRAZANARIVELO, qui en a fait sa thèse de doctorat en droit devant l'Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales de Genève. Tenant compte de la pratique des Nations Unies et de l'expérience acquise, la réflexion de l'auteur décrit le passage des mécanismes d'assistance aux victimes à la recherche des voies juridiques de prévention ainsi que le souligne le sous-titre. Cette évolution s'inscrit dans celle de la pensée et des valeurs qui président aux relations internationales contemporaines ; elle est aussi liée à l'avènement de nouveaux centres d'intérêt et d'acteurs de la vie internationale.
- 2 M. Tehindrazanarivelo a donc repris avec soin et compétence l'examen du régime général des sanctions compte tenu des nouvelles données politiques. Il s'est attaché à rappeler les effets catastrophiques de ces mesures de sanction sur le plan humanitaire malgré les mécanismes d'assistance et de consultation des articles 49 et 50 de la Charte. Par ailleurs, il a décrit le peu d'intérêt accordé aux effets collatéraux ou secondaires des sanctions. L'auteur aurait pu montrer la portée perverse de ces effets collatéraux (le développement de la pauvreté, terreau des menaces contre la paix et la sécurité internationale) lorsqu'il recense dans une perspective de rapport descriptif les réponses apportées par la communauté internationale.
- 3 Pour les Genevois, citoyens de la capitale mondiale du droit international humanitaire, les développements consacrés aux questions humanitaires retiendront particulièrement l'attention. Ils disposeront d'un tableau qui rapporte dans le détail l'étendue et les limites des différentes mesures à objet humanitaire mises en œuvre dans le cadre des sanctions. A ce titre, on a affaire à un ouvrage de référence précieux et sûr. Une question aurait cependant mérité une plus ample discussion : s'agit-il vraiment de dérogations à titre humanitaire ou de prescriptions normatives qui s'inscrivent dans le développement progressif du droit international ?

- 4 Les diplomates et acteurs de la vie internationale contemporaine disposeront d'un cadre d'analyse du programme appelé « pétrole contre nourriture », un projet politique dont l'ambition était de passer d'une situation de déstabilisation et de déstructuration vers un développement durable. La pratique juridique internationale s'enrichit d'une innovation : le pilotage d'opérations commerciales par le comité des sanctions dans le cadre d'un mécanisme de répression et de prévention d'activités jugées dangereuses que pourrait commettre un Etat. Les résultats n'auront cependant pas été à la hauteur des espérances qui y étaient placées.

- 5 La partie consacrée à la prévention des effets secondaires par M. Tehindrazanarivelo mérite d'être appréciée à sa juste valeur. Le retour aux sources et aux travaux préparatoires de la Charte a permis à l'auteur de souligner la fonction de catalyse que les pères fondateurs ont attribuée à la Charte : la modification et surtout l'accélération de l'avènement de l'homme nouveau et d'un monde nouveau par la seule présence de la Charte. L'économie nouvelle des relations stratégiques internationales devrait faciliter la substitution de cette approche à la logique de confrontation et de justification. N'est-ce pas la problématique de l'évaluation des effets secondaires de la sanction dans une stratégie de prévention et de résolution des conflits que l'auteur expose à propos des futurs scénarios de l'application du chapitre VII ? Cette conception coercitive et non punitive de la sanction n'est-elle pas surréaliste sans une méthodologie rigoureuse, un engagement des Etats, des acteurs des relations internationales et une coordination horizontale des prestations des multiples intervenants ? N'est-elle pas vaine tant que perdurent les relations d'inégalité dans un monde de violence ? Le droit accomplit alors la fonction que Paul Valéry lui reconnaît la plus puissante école d'intelligence dans le développement de l'activité créatrice, comme la notion de "*reverse veto*" pour la levée des sanctions. Il est donc nécessaire de connaître très exactement les nouveaux systèmes et mécanismes, souvent inédits mais toujours complémentaires. Cette approche exhaustive se doit de ne pas ignorer les résistances opposées à cette nouvelle exigence car la médiation de la violence et de la contrainte par le droit ne les supprime pas radicalement.

- 6 Sur le plan international, l'ouvrage de Tehindrazanarivelo est d'un intérêt certain s'agissant de ce qui a pu être proposé, adopté et appliqué pour ceux qui ont à agir pour le compte des gouvernements. La politique reste, dit-on, l'art du possible et le droit, l'ultime raison raisonnable lorsque la communication entre personnes de bonne volonté n'est plus possible. Aussi, peut-on formuler le souhait que le meilleur accueil soit réservé à ce livre.

- 7 Il faut saisir cette occasion pour mettre en valeur l'importance de l'initiative de l'Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales lorsqu'il a admis à la soutenance une thèse sur un sujet aussi délicat présentée par un ressortissant d'un pays pauvre épargné des affres et des malheurs liés à la rupture de la paix tant civile qu'internationale. Cette position personnelle privilégiée lui aura offert la possibilité d'examiner le problème dans un esprit d'engagement pour la promotion du droit international et d'objectivité scientifique, qualités qui font la fierté de ceux qui ont la joie de connaître Djacoba Liva Tehindrazanarivelo.

AUTEUR

Raymond Ranjeva

Vice-président de la Cour internationale de Justice. Ancien Recteur de l'Université d'Antananarivo (Madagascar)

Préface

Georges Abi-Saab

p. XXIII-XXV

- 1 Qualifiée triomphalement de « première guerre au nom du droit international » par le Président des Etats-Unis, l'opération « Tempête du désert » menée contre l'Irak en 1991, et ses prolongements ont servi de miroir grossissant de toutes les carences du système de sécurité collective des Nations Unies. Système censé être sans faille (*fail-safe*) et parer aux défauts de celui de la Société des Nations, pour prévenir la répétition des scénarios de l'entre-deux-guerres qui ont conduit à la seconde. Mais système qui n'a été que rarement et très partiellement mis à l'épreuve pendant (et à cause de) la guerre froide.
- 2 C'est au sortir de cette longue période, au cours des années 1990, appelée par certains « la décennie des sanctions », que le Conseil de Sécurité, retrouvant sa liberté d'action, s'est largement servi des « mesures collectives », notamment celles de l'article 41, les mesures de contraintes non armées qui sont couramment désignées dans la pratique des Nations Unies par le terme « sanction ».
- 3 Il faut se rappeler à ce propos que, selon le schéma de la Charte, les « mesures collectives » du chapitre VII, du moins celles de l'article 41, bien que de nature coercitive, ont un but purement correctif et non pas punitif. Elles visent, par l'exercice de la pression collective sur l'Etat-cible (en forme de boycott ou de rupture collective de relations), à ramener celui-ci à un comportement conforme au droit qui ne menacerait plus le maintien de la paix et la sécurité internationales, et non pas à infliger une punition à cet Etat dans son ensemble.
- 4 Cependant, dans un monde complexe et interdépendant, de telles mesures, notamment celles qui touchent à l'économie, produisent nécessairement des effets qui dépassent de loin l'appareil gouvernemental de l'Etat-cible (dont il s'agit de changer le comportement), pour atteindre la population de cet Etat dans son ensemble, ainsi que les populations et les économies d'autres Etats. La Charte n'envisage ces effets secondaires (ou collatéraux) que partiellement et de manière oblique dans l'article 50, en octroyant un « droit de consulter le Conseil de Sécurité » à tout Etat, autre que

l'Etat-cible, qui se trouverait aux prises de difficultés économiques dues aux mesures collectives.

- 5 Les sanctions imposées à l'Irak suite à son invasion du Koweït en 1990, avant mais surtout après l'opération « Tempête du désert », ont, par leur ampleur et leur durée sans précédents, révélé les faiblesses du système, telle l'ambiguïté fondamentale de l'article 50 et des droits qu'il établit pour les autres Etats mis en difficulté par les sanctions. Mais elles ont révélé encore et surtout leur peu d'efficacité à atteindre les gouvernants de l'Etat-cible au point de les faire changer de comportement, tout en infligeant aux populations civiles des souffrances et des privations à une échelle qui les hissent au niveau de violations graves des droits de l'homme, et, partant, de la Charte et du *jus cogens*.
- 6 Dans le présent ouvrage, Djacoba Liva Tehindrazanarivelo entreprend la première étude d'ensemble, à ma connaissance, des effets secondaires des sanctions pour la population de l'Etat-cible ainsi que pour les autres Etats (ceux visés par l'article 50 de la Charte). C'est une étude exhaustive du sujet, menée avec beaucoup de rigueur et de minutie, qui témoigne de la grande maîtrise de l'auteur des dédales et des péripéties du droit constitutionnel des Nations Unies.
- 7 L'auteur puise dans les travaux préparatoires pour établir la vision initiale de la Charte ; il expose les quelques cas de recours à ces sanctions pendant la guerre froide, et notamment celui de la Rhodésie, avant de se pencher en grands détails sur « la décennie des sanctions », celle des années 1990, et plus particulièrement sur les sanctions contre l'Irak.
- 8 D'intérêt particulier est son analyse de l'évolution des mécanismes des sanctions à la lumière de ce qui a été constaté de leurs effets secondaires ; ainsi que du rôle de l'Assemblée générale, largement méconnue, pour faire évoluer le système. Il analyse, tout particulièrement dans le cas de l'Irak, l'introduction de l'« exception humanitaire », puis le programme « pétrole contre nourriture », démontrant par ailleurs au passage que les ressources de ce programme ont davantage servi à financer des activités des Nations Unies en Irak et de sa « *Commissin d'indemnisation* » qu'à fournir de l'aide humanitaire au peuple irakien.
- 9 L'ouvrage retrace en détail la quête de « sanctions intelligentes » (*smart sanctions*), mieux ciblées pour éviter les effets secondaires sur les populations civiles. Une stratégie préventive qui serait menée par des « études d'impact » préalables, par une identification plus précise du « groupe-cible » au sein de l'Etat ou de la population, par l'imposition d'une limite temporelle aux sanctions, etc., en vue d'éviter à l'origine les effets secondaires plutôt que d'essayer de les mitiger par la suite. Cette stratégie présagerait l'abandon des « sanctions globales » (*comprehensive sanctions*), mais non les sanctions tout court, qui resteraient pertinentes, surtout dans les situations les plus courantes actuellement, tels les conflits internes et la lutte contre le terrorisme.
- 10 Enfin, dans un dernier chapitre, l'auteur s'attaque de manière ramassée et rigoureuse au problème, oh combien complexe, du contrôle de la légalité des actions du Conseil de Sécurité et des moyens juridiques à la disposition des Etats pour lui faire respecter les limites qu'imposent la Charte et le droit international général en matière des effets secondaires des sanctions sur les populations civiles.
- 11 Il faut savoir gré à Djacoba Liva Tehindrazanarivelo de nous avoir fourni un ouvrage aussi complet et rigoureux sur un problème majeur de l'après-guerre froide ; ouvrage

qui nous instruit et nous incite à la réflexion sur le rôle et l'avenir des Nations Unies au seuil du soixantième anniversaire de l'Organisation.

AUTEUR

Georges Abi-Saab

Professeur honoraire Institut universitaire de hautes études internationales. Membre de l'Institut de droit international

Introduction

p. 1-12

- 1 En 1945, l'adoption de la Charte des Nations Unies faisait naître l'espoir d'un monde meilleur, où la sécurité de tous les pays, grands et petits, puissants et faibles, serait assurée collectivement au sein d'une organisation internationale à vocation universelle, ayant pour objectif principal le maintien de la paix et de la sécurité internationales, œuvrant pour l'intérêt général. Pour la première fois dans l'histoire, un organe collectif international s'était vu octroyer le pouvoir de prendre une « sanction » contre les Etats pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité entre ceux-ci et, d'une manière plus large, pour défendre leurs droits et intérêts communs.
- 2 Jusqu'à l'apparition de la Société des Nations en 1919 (SDN) en effet, la devancière de l'Organisation des Nations Unies (ONU), les seules réactions à l'illicite connues en droit international étaient essentiellement étatiques et décentralisées, c'est-à-dire des réactions strictement individuelles tant dans leurs motivations que dans leur application. Ces réactions non institutionnalisées étaient représentées dans la société internationale traditionnelle par la guerre et les représailles, qualifiées par certains auteurs comme les sanctions du droit international classique¹. Si la guerre² comme sanction du droit international était assez controversée³, la qualification des représailles en tant que telle était plus acceptée. Ces représailles – qui pouvaient être armées ou seulement de nature économique ou diplomatique – réagissaient à des actes illicites initiaux et avaient pour objectif ultime le retour à la légalité⁴. Elles étaient toutefois déclenchées individuellement par un Etat⁵.
- 3 Les réactions collectives institutionnalisées ne sont apparues qu'avec l'avènement des organisations internationales, et notamment la création de la SDN. On faisait justement remarquer que « [c]es organisations internationales posent enfin les conditions fondamentales pour que des normes internationales soient sanctionnées d'une autre façon que par le recours unilatéral à la guerre ou aux représailles, ou le recours aléatoire aux règles de la responsabilité internationale »⁶.
- 4 Toutefois, s'il y avait bien eu dans le cadre de la SDN une habilitation sociale de recours aux « sanctions », tout le processus de la mise en œuvre de ces « sanctions » restait encore individuel, à savoir l'appréciation des faits puis la constatation de la violation de l'obligation juridique, le choix des mesures à prendre, et l'application de ces mesures.

Les réactions face aux violations des dispositions du Pacte de la SDN n'étaient pas collectives car les organes de la Société des Nations n'étaient pas habilités à constater la rupture du Pacte ni à décider des mesures de réactions et du moment adéquat pour ce faire.

- 5 La collectivisation des réactions à l'illicite n'a été atteinte qu'avec l'adoption de la Charte des Nations Unies en 1945, où un organe restreint – le Conseil de sécurité – a été chargé de constater l'existence d'une situation qui l'habilite à prendre une sanction, soit parce que cette situation met en danger la paix et la sécurité internationales, soit parce qu'elle porte atteinte à des droits et intérêts essentiels des Nations Unies. Le choix des mesures nécessaires pour faire face à cette situation a été encore dévolu au Conseil de sécurité, et des obligations précises ont été mises à la charge des Etats pour appliquer les-dites mesures. Cette collectivisation de la réaction internationale, organisée au chapitre VII de la Charte des Nations Unies, était jugée préférable aux réactions individuelles avec leur lot de subjectivité et d'injustice.

1. L'application du système coercitif de la Charte et ses conséquences

- 6 Une première application de ce système coercitif fut opérée en 1966 contre la Rhodésie du Sud, en réaction à la déclaration unilatérale d'indépendance faite par une minorité raciste, laquelle violait le droit des peuples à l'autodétermination et autres principes des Nations Unies relatifs à la décolonisation. Cette première expérience fut suivie par les sanctions⁷ contre l'Afrique du Sud, en 1977, pour sa politique d'apartheid et les exactions qui en découlèrent. L'application du système connut son apogée dans les années 1990 pendant lesquelles les Nations Unies imposèrent douze cas de sanctions, amenant certains à qualifier cette période de « décennie des sanctions »⁸. Cette application s'est poursuivie dans les premières années de ce siècle avec les sanctions contre l'Erythrée et l'Ethiopie (S/RES/1298 (2000)), celles contre le Libéria (S/RES/1343 (2001)), celles contre les milices et groupes armés en République démocratique du Congo (S/RES/1493 (2003)) et contre les parties au conflit interne en Côte d'Ivoire (S/RES/1572 (2004))⁹.
- 7 Si ces différentes sanctions montrent bien la réalité et la vitalité des réactions collectives des Nations Unies contre certains faits étatiques ou infra-étatiques troublant la paix et la sécurité internationales, elles ont également mis en lumière des problèmes liés à leur application qui n'ont pas été envisagés dans la Charte, ou dont l'ampleur n'avait pas été bien évaluée par les fondateurs de l'ONU. Les effets que les sanctions ont sur la population civile de l'Etat-cible, ses Etats voisins, ses partenaires commerciaux étatiques, corporatifs et individuels sont parmi les plus importants de ces problèmes.
- 8 Lors des sanctions contre la Rhodésie du Sud déjà, ces effets furent observés à l'égard de quatre Etats voisins et à l'endroit de la population noire majoritaire pour qui on avait justement agi. Le summum du problème fut atteint avec les sanctions contre l'Iraq, où l'on assista à une véritable catastrophe humanitaire à l'intérieur de cet Etat ; une catastrophe que l'ONU n'avait pas pu ou su éviter, puis éradiquer. C'est également dans ce régime de sanctions, qui dura treize ans, que l'on a enregistré dans l'histoire des Nations Unies le plus grand nombre de demandes d'assistance de la part des Etats touchés économiquement par l'application des sanctions. Ces deux régimes de

sanctions avaient en outre entraîné l'inexécution et la suspension de nombreux contrats commerciaux conclus par des personnes publiques ou privées extérieures avec les Etats concernés. L'ensemble de ces effets, que nous qualifions de secondaires, fut encore observé lors des sanctions imposées à la suite des situations en ex-Yougoslavie, en Somalie et en Haïti.

- 9 C'est de la constatation de ces nombreux effets secondaires des sanctions des Nations Unies et de l'absence de réponses claires et satisfaisantes aux innombrables questions que ces effets suscitent sur le plan juridique, politique, social et organisationnel que nous est venue l'idée de la présente étude. Si nous parcourons la Charte des Nations Unies, les diverses dispositions qui y figurent ne suffisent pas à répondre à ces questions. Il n'y a d'ailleurs que l'article 50 qui se réfère à ces effets secondaires, encore que celui-ci est limité aux effets sur les Etats appliquant les sanctions.
- 10 Du côté de la doctrine, il n'y a pas non plus une étude d'ensemble de ces effets secondaires et de leur implication à la fois sur le mécanisme de sanctions et sur l'ordonnement juridique des Nations Unies. Les études sectorielles en la matière ne sont pas non plus nombreuses. Au début de notre recherche, il n'y avait que deux articles publiés sur les effets des sanctions sur les Etats non visés¹⁰. D'autres études ne sont apparues qu'à partir de l'année 2000, avec une analyse de ce qui a été fait par les organes de l'ONU en faveur des Etats touchés, mais axée principalement sur l'application de l'article 50 de la Charte¹¹.
- 11 Quant aux effets des sanctions sur la population civile de l'Etat-cible, de nombreux articles de journaux et de revues ont été publiés mais ils portent avant tout sur la description de l'impact humanitaire de ces sanctions à l'intérieur de l'Etat-cible, suivie de la présentation des règles relatives aux droits de l'homme qui sont violées par ces faits. Nous les mentionnerons dans la présentation des effets des sanctions sur la population civile. Enfin, on peut relever des études relatives au sort des contrats internationaux dont l'exécution est rendue impossible du fait des sanctions et la problématique de l'indemnisation des partenaires victimes¹². Tous ces effets non voulus des sanctions ne seront pas toutefois abordés dans cette étude.

2. Champ d'étude et approche du sujet

- 12 La présente étude ne portera pas sur les effets des sanctions sur les contrats internationaux car la problématique qu'ils posent se rapporte pour une large part au droit international privé, avec des analyses qui nous éloigneraient de notre axe d'étude qu'est le droit international public. De même, elle se limitera aux effets secondaires des sanctions non militaires dans la mesure où les effets des sanctions militaires soulèvent de vastes questions juridiques qui valent à elles seules une autre étude. On pense ainsi, par exemple, à la question du droit applicable à ces sanctions militaires, au problème de la conduite des actions armées des Nations Unies, qui pose à son tour la question de la définition ou de l'identification d'une « action militaire des Nations Unies », la question correspondante de la responsabilité pour les effets de ces actions qui, par la force des choses, n'ont pu être conduites conformément à ce qui était prévu dans la Charte¹³.
- 13 Nous allons donc nous concentrer sur l'étude des effets secondaires des sanctions non militaires des Nations Unies à l'égard des Etats non visés et à l'endroit de la population

civile de l'Etat visé. Partant de l'analyse des effets observés dans la pratique, nous adopterons une approche globale et intégrée des problèmes juridiques provoqués par ceux-ci.

- 14 Il s'agit d'abord d'appréhender un problème relatif à l'application des sanctions des Nations Unies dont un seul type d'effet a été envisagé dans la Charte. C'est le cas des effets des sanctions sur les Etats non visés, avec l'article 50 de la Charte qui prévoit que ces Etats peuvent consulter le Conseil de sécurité pour la solution aux difficultés économiques qu'ils ont subies du fait de l'application des sanctions. Quel bilan pourrions-nous tirer de la mise en œuvre de cette disposition, dont les règles et procédures n'étaient pas précisées lors de son adoption ? Les résultats sont-ils satisfaisants d'un point de vue non seulement pratique mais surtout juridique ? Pour ce qui est des effets sur la population civile, bien réels actuellement mais non envisagés au moment de la rédaction de la Charte, comment les Nations Unies y ont-elles fait face et quelles leçons en tirer pour l'avenir ? Ce silence a-t-il une influence sur l'obligation de l'ONU de trouver une solution à cette catégorie d'effets secondaires ?
- 15 Au-delà de cette évaluation de la pratique de l'ONU dans la résolution de ce problème d'effets secondaires de ses sanctions, il s'agit ensuite de voir l'impact de ces effets sur la mise en œuvre et la gestion desdites sanctions. La pratique nous montre que des actions ont été entreprises par la famille des Nations Unies (Etats, institutions spécialisées, organes et programmes des Nations Unies) pour venir en aide aux victimes de ces effets secondaires. Peut-on en tirer des principes et règles qui seront retenus comme solutions à ce problème ? Ceux-ci sont-ils le fruit d'une interprétation plus ou moins fidèle des dispositions de la Charte ou font-ils partie d'un développement progressif du droit relatif au maintien de la paix ? Assiste-t-on dans ce cas à l'émergence de nouvelles règles comblant certaines lacunes de la Charte ?
- 16 L'analyse et la systématisation de ces solutions ne sauraient toutefois suffire car la gravité de ces effets et la difficulté de leur solution exigent que l'on intervienne dès le stade du déclenchement des sanctions pour avoir une solution intégrée à l'ensemble des effets secondaires. Les faits actuels n'imposent-ils pas en effet de repenser le mécanisme de sanctions des Nations Unies lui-même et de corriger ainsi ses défauts et combler ses lacunes ? Ne vaudrait-il pas mieux intégrer dans ce mécanisme des éléments de prévention des effets secondaires au lieu de les laisser venir et y remédier difficilement, au point de compromettre la politique de sanction elle-même ?
- 17 Ainsi, allant plus loin que la recherche de moyens de venir en aide aux victimes indirectes des sanctions des Nations Unies, il s'agira de revoir la mise en œuvre desdites sanctions, en tenant compte de nombreuses études faites en la matière, non seulement au sein des Nations Unies mais également en dehors, et en réfléchissant au passage sur le vrai objectif assigné à ces sanctions et à leur avenir en tant qu'instrument de paix internationale. Dans cette recherche de moyens de prévention des effets secondaires des sanctions, on s'attachera avant tout aux moyens juridiques, que ceux-ci proviennent du droit des Nations Unies, du droit international général ou encore de la pratique des différentes organisations internationales.
- 18 Enfin, étant donné le caractère particulier de notre objet d'étude, notamment le fait que dans les activités des Nations Unies se mêlent souvent le droit et la politique et que cette dernière a parfois tendance à prendre le pas sur le premier, il importe de préciser la manière dont nous comptons aborder la relation entre ces deux questions dans l'analyse des différents aspects de notre problématique. L'option naturelle pour notre

propos est de se focaliser sur les aspects juridiques d'une question ou fait donné, de dire le droit lors de l'analyse de ce fait et d'oublier le reste. C'est une option tentante mais elle risque de nous mener à un résultat irréaliste quand on sait que dans bon nombre d'activités des Nations Unies relatives à la paix et à la sécurité, des facteurs politiques, stratégiques, économiques ou tout simplement matériels font que les choses ne se passent pas toujours selon les prescriptions du droit. Autrement dit, ce qui est ne correspond pas toujours avec ce qui devrait être.

- 19 Conscient de ce fait, nous allons essayer tout au long de cette étude de préciser d'abord le droit, c'est-à-dire bien mettre en évidence les aspects juridiques d'un fait donné, et mentionner ensuite, là où c'est nécessaire, les facteurs politiques ou autres qui pervertissent ou pourraient pervertir ce droit. Il s'agit en un mot d'être juridiquement rigoureux sans être irréaliste. Comme le remarquait George Scelle dans son cours général professé à l'Académie de droit international de La Haye en 1933 : « Plus le facteur politique est puissant, plus il est propre à fausser l'expression et la mise en œuvre de la règle de droit, – et plus le juriste doit s'appliquer à l'éliminer de ses constructions didactiques. Ce qui est réaliste, c'est cette discrimination et non la confusion des contraintes. Il serait antiscientifique de ne pas constater l'action de la politique sur le Droit, mais plus encore d'admettre que la politique est le Droit »¹⁴. Une mise au point à laquelle nous souscrivons dans le cadre de la présente étude.
- 20 Ayant ainsi délimité le champ et l'approche de notre étude, il nous faut maintenant serrer de plus près la notion d'« effets secondaires », et son application aux deux types d'effets dont l'examen constitue le point de départ de nos réflexions.

3. Sur le caractère secondaire des deux types d'effets à étudier

- 21 D'une manière générale, nous désignons par « effets secondaires » les conséquences préjudiciables qui découlent de l'application des sanctions, sans que ces conséquences aient été voulues par leurs auteurs. Ces conséquences peuvent avoir des appellations diverses telles qu'effets néfastes, effets pervers, effets non voulus, effets ou conséquences indésirables, conséquences défavorables, conséquences ou dommages indirects, dommages collatéraux, « préjudice que les sanctions peuvent entraîner par ricochet » (A/51/336, par. 19), et bien d'autres encore¹⁵.
- 22 Sous ces diverses dénominations, qui changent indifféremment au gré des auteurs, il faut surtout retenir le fait que, d'un côté, ces effets touchent des Etats ou des personnes auxquels ils ne sont pas destinés même si, d'un autre côté, ils sont tout à fait prévisibles dès le moment d'imposition des sanctions. L'auteur des sanctions et les exécutants de celles-ci savent pertinemment que des effets qu'ils ne désirent pas vont inévitablement accompagner l'application des mesures de sanction. Les seules incertitudes sur ces effets non voulus concernent leur intensité et le nombre des entités qui en seront victimes. C'est exactement le cas des effets sur les Etats non-visés.

a) Les effets sur les Etats non visés : des effets assurément secondaires¹⁶

- 23 Le caractère secondaire des effets des sanctions sur les Etats qui les appliquent ne fait aucun doute, contrairement aux effets sur la population civile de l'Etat-cible. Il est indéniable qu'en imposant des sanctions contre un Etat qui menace ou rompt la paix et la sécurité internationales, le Conseil de sécurité n'entend pas étendre les effets de ces sanctions aux autres Etats, membres ou non des Nations Unies. Les effets que ces Etats subissent du fait de l'application des sanctions ne sont donc pas voulus par les Nations Unies. Si ce point ne soulève aucune question, la dénomination de ces Etats dans la pratique mérite quelques précisions.
- 24 On rencontre en effet divers termes pour désigner ces Etats. Certains parlent d'Etats victimes indirectes des sanctions, d'autres d'Etats qui subissent les contrecoups des sanctions¹⁷, ou d'Etats non visés par les sanctions ou encore d'Etats tiers. La terminologie est en général indifférente mais une précision s'impose pour la dernière. En effet, l'utilisation de l'expression « Etat tiers » ne nous semble pas appropriée pour désigner les Etats membres appliquant les sanctions des Nations Unies. Pour être une tierce partie dans la survenance des difficultés économiques issues de ces sanctions, il fallait que les Etats victimes ne soient impliqués ni dans les actes à l'origine de ces difficultés ni dans les relations juridiques entre le Conseil de sécurité et l'Etat-cible des sanctions. C'est par exemple le cas des Etats non-membres qui décident de ne pas appliquer les sanctions décrétées par le Conseil de sécurité.
- 25 Malheureusement, les Etats et les organes des Nations Unies utilisent abondamment ces termes. On peut le constater dans les demandes d'assistances adressées au Conseil de sécurité par les Etats touchés par l'application des sanctions¹⁸, dans les documents des organes subsidiaires de l'ONU tels que le Comité spécial de la Charte et du raffermissement du rôle de l'Organisation, la VI^e Commission de l'Assemblée générale ou encore les Comités des sanctions. Même l'Assemblée générale, dans ses résolutions, et le Conseil de sécurité, à travers les déclarations de son Président, utilisent abusivement ces termes¹⁹.
- 26 Cette utilisation abusive peut s'expliquer par un désir de simplifier la désignation de ces Etats, bien que cette simplification ne soit pas forcément acceptable dans un texte juridique. L'usage de ces termes peut aussi être lié à la difficulté d'identification de l'Etat tiers dans le cadre d'une action entreprise par une organisation internationale. En effet, même si une organisation internationale possède une personnalité juridique distincte de ses Etats membres, ses actes externes s'accomplissent généralement par l'intermédiaire de ces derniers. C'est ce qu'on peut vérifier dans le cadre des Nations Unies, où les Etats membres, obligés d'appliquer les mesures décidées par le Conseil de sécurité à l'encontre d'un Etat, n'ont pas tout à fait la qualité de « tierce personne » face à la relation existante entre cet Etat et l'ONU. Mais ils ne font pas non plus entièrement partie de cette relation juridique. Plusieurs cas de figures peuvent être envisagés à cet égard.
- 27 *Primo*, si l'on se réfère à la qualité de tiers par rapport au fait illicite commis par l'Etat-cible et la réaction du Conseil de sécurité qui s'ensuit, on pourrait dire que les membres des Nations Unies seraient des Etats tiers. Ils n'ont pas pris part à la commission de ce fait et ils n'interviennent pas non plus en leur qualité de sujet distinct du droit international dans le choix des mesures de réaction à ce fait illicite. De même, les

sanctions ne les visent pas personnellement et leurs actes à l'encontre de l'Etat-cible font suite, non au fait de ce dernier, mais aux décisions du Conseil de sécurité.

- 28 *Secundo*, si l'on parle de tiers par rapport à l'auteur de la sanction, la même conclusion s'impose dans la mesure où les sanctions des Nations Unies sont de nature corporative, décidées par un organe collectif et où les Etats membres ne sont que de simples agents d'exécution en vertu d'obligations précises préalablement définies. Ils ne poursuivent donc pas, *a priori*, d'objectif propre. Ces Etats ne sont pas non plus maîtres des mesures prises du fait qu'ils ne peuvent pas les retirer s'ils constatent que les coûts en sont trop élevés, contrairement aux Etats agissant *uti singuli*.
- 29 Par contre, et *tertio*, si l'on se réfère à la nature de l'obligation violée, qui peut parfois avoir un caractère *erga omnes* ou est de nature impérative, la qualification d'Etat tiers est intenable car tout Etat est impliqué dans la réaction et a intérêt aussi bien dans la préservation des droits violés que dans la prise de mesures concrètes pour ce faire. Il est d'ailleurs difficile de qualifier de « tiers » des Etats qui prennent une part active dans l'application des sanctions leur portant préjudice. En outre, si l'on prend en compte le fait que le Conseil de sécurité agit au nom et à la place des Etats membres, on ne peut pas soutenir que ces Etats soient complètement en dehors de la prise de décision de sanctions. En tant que délégataires des actions du Conseil de sécurité dans le domaine du maintien de la paix, les Etats membres en sont d'une certaine manière co-auteurs.
- 30 Bref, la position des Etats membres des Nations Unies victimes indirectes des sanctions décidées par le Conseil de sécurité n'est pas facile à cerner. Ils ne sont pas de vrais Etats tiers, non impliqués et totalement en dehors de la relation juridique entre les Nations Unies et l'Etat fauteur de trouble à la paix, mais ils ne se confondent pas non plus avec l'ONU qui est une entité autonome auteur de la sanction. C'est ce qui a amené Jost Delbrück à parler de « quasi-Etat tiers » dans le sens de "*qualified or modified position of a 'third State'*"²⁰. La formule est séduisante, conceptuellement juste et nous la reprendrons au cours de cette étude, notamment dans l'analyse des droits rattachés par le droit international à la qualité d'Etats tiers. Dans les différents titres de la présente étude toutefois, nous préférons les termes « Etats non visés » par les sanctions qui montrent bien le caractère non voulu des effets subis par les Etats dans l'application des sanctions.
- 31 En revanche, le caractère non voulu des effets des sanctions sur la population civile de l'Etat-cible est moins évident.

b) Les effets sur la population civile de l'Etat-cible : des effets vraiment non voulus ?

- 32 La Charte des Nations Unies n'a pas abordé la question des effets que les sanctions pourraient avoir à l'égard de l'Etat qui en est la cible. Cette carence peut se comprendre par le fait que les fondateurs des Nations Unies ont mis en place en 1945 un système destiné à réagir contre des comportements qui troublent la paix et la sécurité internationales, sous forme de mesures infligeant certains désavantages à son destinataire. Les problèmes que pourrait connaître l'Etat auteur de ces comportements n'étaient donc pas leur priorité. De même, ces effets n'atteignent généralement une proportion inacceptable que lors d'une application prolongée et du fait des dérives du régime de sanctions mis en place. Il est donc compréhensible, mais pas forcément

excusable, que l'on n'ait pas prévu dans un texte mettant en place un mécanisme de sanctions une solution relative au problème causé par des dérives dans la mise en œuvre de ce mécanisme.

- 33 Une explication plus juridique de cette carence est que les droits des personnes se trouvant à l'intérieur d'un Etat n'étaient pas encore à l'époque une préoccupation internationale. Ils étaient souvent considérés comme faisant partie du domaine réservé des Etats. Dans les années 1940, les droits de l'homme n'étaient qu'à leurs balbutiements. L'on sait que la Déclaration universelle des droits de l'homme n'a été proclamée par l'Assemblée générale des Nations Unies qu'en 1948 et il a fallu attendre 1966 avec les deux Pactes internationaux – voire plus tard, à leur entrée en vigueur – pour que ces droits aient force de loi internationale et que des mécanismes de leur mise en œuvre soient mis en place et opérationnels. Au moment de l'adoption de la Charte, on ne parlait pas encore de l'individu comme sujet du droit international, titulaire de droits et d'obligations internationaux et capables de s'en prévaloir sur le plan international. Les individus se confondaient avec les Etats où ils résidaient ou dont ils étaient ressortissants.
- 34 Est-ce à dire que les effets des sanctions sur la population civile de l'Etat-cible font partie des conséquences voulues par l'Organisation pour amener cet Etat à arrêter son comportement indésirable ? On peut le penser car l'Etat est censé réviser son attitude lorsque les sanctions imposées à son encontre causent des difficultés particulièrement graves pour son économie, ses relations avec les autres Etats et sa population. Ce changement pourrait même intervenir dès que l'Etat-cible constate, avec l'imposition des sanctions, la détermination des Nations Unies à ne pas accepter sa position concernant la situation considérée. Enfin, il y a aussi quelque part la croyance que la population civile de cet Etat fera pression contre les dirigeants lorsque les effets des sanctions lui deviennent insurmontables, entraînant ainsi un retour rapide à une situation normale.
- 35 La pratique, hélas, ne correspond pas à cette belle construction théorique. L'imposition des sanctions n'amène pas toujours l'Etat qui en est la cible à arrêter son comportement non conforme. Le soulèvement de la population ou la pression de l'opinion publique locale n'est pas toujours possible dans de nombreux Etats, notamment dans ceux dits « non démocratiques » où la liberté et les moyens d'expression de la population ne sont pas garantis. Ce constat n'a pas toutefois entraîné l'abandon de l'instrument de sanction. Jusqu'à récemment, il a plutôt conduit à l'allongement de la période d'imposition des sanctions dans l'espoir que celles-ci finiront par atteindre leurs buts. Ce maintien prolongé des sanctions pourrait aussi être dicté par le souci de ne pas perdre la face, ou fondé sur des intérêts économiques et politiques.
- 36 C'est dans ce panorama que s'inscrit la problématique des effets secondaires des sanctions des Nations Unies sur la population civile de l'Etat visé. Contrairement aux effets sur les Etats appliquant les sanctions, les effets sur la population civile de l'Etat-cible sont dans une certaine mesure voulus et ne faisaient pas partie de la préoccupation première des fondateurs de l'ONU.
- 37 Qu'en est-il de nos jours ? Les Nations Unies peuvent-elles rester indifférentes à ces effets, voulus ou non, lorsqu'ils causent des souffrances indicibles à une population qui souvent n'a pas les moyens de contraindre ses dirigeants à se plier aux injonctions onusiennes ? La question se pose d'autant plus que ces souffrances se traduisent par la

non-jouissance de nombreux droits fondamentaux de l'homme que les Nations Unies elles-mêmes ont contribué à développer en tant que partie intégrante de l'ordre juridique international. Dès lors, ce type d'effets pas tout à fait secondaires dans la pratique ne devraient-ils pas l'être ou le devenir *en droit* si l'on se réfère, d'une part, aux objectifs des sanctions des Nations Unies et de l'ONU et, d'autre part, à la place qu'a pris la protection des droits de l'homme dans la société internationale contemporaine ? Concrètement, il s'agit pour les Nations Unies de déterminer le seuil à partir duquel on quitte le domaine des effets voulus à l'égard de l'Etat-cible, y compris sa population civile, pour passer sur le terrain des effets qui n'en sont pas voulus. Les Nations Unies ont-elles trouvé ce seuil où devrait s'ancrer les solutions à apporter aux effets des sanctions sur la population de l'Etat-cible, une population qui fait partie de cet Etat mais qui dispose désormais des droits propres garantis sur le plan international ?

4. Plan de l'étude

- 38 Ainsi, la recherche de solutions d'ensemble aux deux types d'effets secondaires qui viennent d'être présentés, qui est notre propos, passe préalablement par l'appréhension de ces effets dans tous leurs éléments. Cela nous amènera à voir à la fois les sources des effets secondaires constatés dans la pratique des sanctions des Nations Unies, les règles prévues dans la Charte pour y faire face et les solutions qui y ont été effectivement apportées (Première partie).
- 39 Les conclusions tirées de l'analyse de ces solutions en aval, prévues par la Charte ou développées par la pratique, et des problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de celles-ci serviront de base à nos réflexions pour des solutions en amont, à savoir la recherche de voies juridiques qui permettent d'avoir des sanctions des Nations Unies ne produisant pas – ou produisant peu – d'effets secondaires, en s'appuyant à la fois sur le droit et la pratique de l'Organisation et sur le droit international général (Deuxième partie). Il s'agira, comme l'indique le sous-titre de notre étude, de passer de l'assistance aux victimes des effets secondaires à la recherche de voies juridiques de prévention de tels effets.

NOTES DE BAS DE PAGE

1. P. ex., H. Kelsen, *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of its Fundamental Problems*, London, 1950, pp. 707 et s.; J. L. Kunz, "Sanctions in International Law", *AJIL*, vol. 54 (2), 1960, p. 325.

2. Sur la notion juridique de la guerre, voir notamment L. Cavaré, « L'idée de sanction et sa mise en œuvre en droit international public », *RGDIP*, t. 44, 1937, pp. 395-400 ; L. Delbez, « La notion juridique de la guerre », *RGDIP*, t. 67, 1953, pp. 177-209 ; P. Haggenmacher, *Grotius et la doctrine de la guerre juste*, PUF, Publications de l'IUHEI Genève, 1983, pp. 11 et s. ; J. L. Kunz, "Bellum justum and bellum legale", *AJIL*, vol. 45 (3), 1951, pp. 528-534.

3. Voir p. ex. Ch. Leben, *Les sanctions privatives de droits ou de qualité dans les organisations internationales spécialisées*, Bruylant, 1979, pp. 41 et s. ; E. Giraud, « Le droit international public et la politique », *RCADI*, t. 110, 1963-111, pp. 665 et s. Ce dernier relève trois inconvénients de la guerre comme sanction du droit international. « En premier lieu, la guerre est une sanction qui n'est à la portée que du plus fort des Etats en opposition... En second lieu, la violation du droit peut être un prétexte pour recourir à la guerre si une autorité impartiale, c'est-à-dire un juge, n'a pas au préalable constaté la réalité de la violation du droit. En troisième lieu, la guerre représente souvent une sanction disproportionnée à la violation du droit qui a été commise. Par ailleurs outre les grands maux qu'elle occasionne, elle peut donner lieu, de la part du vainqueur, à des abus plus graves que la violation du droit dont il avait à se plaindre » (p. 665). Ces remarques, émises en 1963, peuvent très bien s'appliquer autant à certaines sanctions des Nations Unies, militaires ou non, qu'à des récentes actions militaires unilatérales des Etats.
4. Cf. la Résolution de 1934 de l'Institut de droit international (*AIDI*, vol. 38, 1934, pp. 708-711), selon laquelle les représailles sont « des mesures de contrainte, dérogoires aux règles ordinaires des droits des gens, décidées et prises par un Etat, à la suite des actes illicites commis à son préjudice, par un autre Etat, et ayant pour but d'imposer à celui-ci, par pression exercée au moyen de dommage, le retour à la légalité ».
5. Pour plus de développements sur le régime juridique des représailles, voir, entre autres, Y. De La Brière, « Evolution de la doctrine et de la pratique en matière de représailles », *RCADI*, t. 22, 1928-II, pp. 237-294 ; K.J. Partsch, « Reprisals », *EPIL*, vol. 9, pp. 331-335 ; J.-C. Venezia, « La notion de représailles en droit international public », *RGDIP*, t. 64, 1960-III, pp. 465-498 ; et L.-A. Sicilianos, *Les réactions décentralisées à l'illicite : des contre-mesures à la légitime défense*, LGDJ, 1990, 532 p.
6. Ch. Leben, *Les sanctions privatives de droits*, p. 104.
7. La qualification des mesures prises en vertu du chapitre VII de la Charte comme étant des sanctions est controversée. La discussion de cette question sera faite dans le premier chapitre du présent ouvrage, lors de la présentation du système coercitif de la Charte. Pour le moment, assumons que ces mesures peuvent être des sanctions de violations d'obligations internationales.
8. D. Cortright, G. Lopez, *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990's*, Lynne Rienner, 2000, 274 p. Voir également les interventions des délégués de la France et de la Tunisie lors de la 4 128^e séance du Conseil de sécurité, consacrée à l'examen des questions générales relatives aux sanctions (S/PV.4128, 17 avril 2000, respectivement pp. 8 et 19).
9. Pour une récente vue générale des mesures non militaires imposées par les Nations Unies, voir V. Gowlland-Debbas, « Sanctions Regimes under Article 41 of the UN Charter », in V. Gowlland-Debbas (éd.), *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study*, Martinus Nijhoff, 2004, pp. 3-31.
10. M. del L. Flores, « The Development of the United Nations Charter and Implementation of Article 50 », in *Prospects for Reform of the United Nations System*, International Symposium, Roma: 15-17 May 1992, Italian Society for International Organization, Cedam-Padova, 1993, pp. 159-176; G. L. Burci, « The Indirect Effects of United Nations Sanctions on Third States: the Role of Article 50 of the UN Charter », *AfYIL*, vol. 2, 1994, pp. 157-171.
11. J. Carver & J. Hulsmann, « The Role of Article 50 of the UN Charter in the Search for International Peace and Security », *ICLQ*, vol. 49 (3), 2000, pp. 528-577; B. H. Al-Khasawneh, « Consultation under Article 50 of the United Nations Charter – the Experience of the Middle East », in V. Gowlland-Debbas (éd.), *United Nations Sanctions and International Law*, Kluwer Law, 2001, pp. 325-333; W. Czaplinski, « The Position of States Specially Affected by Sanctions in the Meaning of Article 50 of the United Nations Charter – the Experience of Eastern Europe », in V. Gowlland-Debbas (éd.), *ibid.*, pp. 335-347.
12. B. R Campbell & D. Newcomb (eds), *The Impact of the Freeze of Kuwaiti and Iraqi Assets on Financial Institutions and Financial Transactions*, Graham & Trotman, 1990, 353 p. ; B. Grêlon & C.

- Gudin, "Contrats et crise du Golfe", *JDI*, 1991, pp. 643-677 ; G. Burdeau, « Les conséquences de la crise du Golfe sur les relations économiques privées », in B. Stern (dir.), *Les aspects juridiques de la crise et de la guerre du Golfe*, Cahiers de CEDIN, Montchrétien, 1991, pp. 415-472 ; G. Burdeau, « Les effets juridiques des résolutions du Conseil de sécurité sur les contrats privés », in V. Gowlland-Debbas (éd.), *United Nations Sanctions*, pp. 267-288 ; A. Cissé, « Les effets des sanctions économiques de l'Organisation des Nations Unies sur les contrats », in L. Forlati Picchio et L.-A. Sicilianos (eds.), *Les sanctions économiques en droit international*, Martinus Nijhoff, 2004, pp. 683-715.
13. Sur cette problématique, voir, entre autres, A. Novosseloff, *Le Conseil de sécurité des Nations Unies et la maîtrise de la force armée. Dialectique du politique et du militaire en matière de paix et de sécurité internationales*, Bruylant, 2003, 660 p. ; L.-A. Sicilianos, « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », *RGDIP*, 2002 (1), pp. 5-50.
14. G. Scelle, « Règles générales du droit de la paix », *RCADI*, t. 46, 1933-IV, p. 692. L'italique est de l'auteur.
15. Dans les études en anglais, on rencontre souvent les termes "collateral damages", "unintended effects", "secondary effects", "side effects", etc.
16. Nous allons adopter la terminologie « effets secondaires » dans cette étude. Elle nous paraît bien refléter l'idée d'effets qui n'ont pas été voulus mais restent néanmoins inévitables, à l'instar par exemple des effets secondaires des médicaments, qui sont toujours présents mais doivent être réduits au minimum pour que le médicament soit homologué.
17. Rapport du Secrétaire général, A/48/573 - S/36705, 8 nov. 1993.
18. P. ex., les communications de la Bulgarie et de l'Ukraine (respectivement A/51/226-S/1996/595 et A/51/330-S/1996/7221) ainsi que presque toutes les communications des Etats adressées au Conseil de sécurité en vertu de l'article 50 de la Charte. La liste de ces communications est donnée *infra*, Annexe 1.
19. Nous pourrions constater cela au gré des citations de ces documents au chapitre II de notre étude.
20. J. Delbrück, "International Economic Sanctions and Third States", *AVR*, 1992, vol. 30 (1), p. 94. Selon cet auteur, les seuls vrais Etats tiers dans le cas des sanctions des organisations internationales sont les Etats non-membres qui n'ont pas pris part à l'application des sanctions, suite à l'invitation de l'Organisation.

Première partie. Appréhension des effets secondaires des sanctions des Nations Unies

Introduction à la première partie

p. 13-15

« [L]es sanctions économiques sont des instruments grossiers, et... les souffrances infligées aux populations civiles sont parfois tout à fait disproportionnées par rapport à l'effet probable des sanctions sur le comportement des parties au conflit ».²¹

- 1 Une bonne appréhension des effets secondaires des sanctions des Nations Unies passe par la connaissance du cadre général dans lequel ils s'insèrent, à savoir le mécanisme de sanctions prévu dans la Charte des Nations Unies, précisément à son chapitre VII. Il s'agit au préalable de bien saisir par où le problème des effets secondaires surgit, et quelles en sont les causes structurelles (chapitre I). La clarification de ces questions générales nous aidera à mieux comprendre les deux types d'effets secondaires qui vont nous intéresser, à savoir les effets sur les Etats qui participent à l'application des sanctions (chapitre II) et les effets sur la population civile de l'Etat-cible des sanctions (chapitre III).
- 2 Le choix de ces catégories d'effets secondaires vient de la nature des questionnements qu'ils suscitent. Comme nous l'avons dit dans l'introduction, les rédacteurs de la Charte des Nations Unies ont pressenti l'occurrence de la première catégorie et ont dès lors prévu une disposition pour y faire face. Comment cette disposition a-t-elle été appliquée et quelle conclusion en tirer quant à sa pertinence et sa capacité à faire face à l'espoir placé en elle par les fondateurs de l'ONU ? Est-elle une réponse suffisante aux effets des sanctions sur les Etats participants aux mesures décidées par les Nations Unies ? Enfin, quelle est la place de cette disposition dans le contexte général du chapitre VII de la Charte ?
- 3 Et face au silence de la Charte en matière d'effets des sanctions sur la population civile de l'Etat-cible, quelle solution a été trouvée dans la pratique ? Et avant tout, y a-t-il une obligation précise des Nations Unies d'éviter et d'« effacer » ces effets ? Et si oui, s'agit-il d'une obligation tirée du chapitre VII lui-même, de la Charte dans son ensemble ou des règles et principes du droit international général ? Enfin, quelle est la valeur juridique des solutions trouvées par les Nations Unies dans la pratique pour faire face

aux effets de leurs sanctions sur la population civile de l'Etat-cible ? Peut-on les considérer comme la solution juridique à ce type d'effets secondaires des sanctions des Nations Unies ?

NOTES DE BAS DE PAGE

21. Kofi Annan, Rapport du Secrétaire général sur *Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique*, A/52/871 - S/1998/318, 13 avril 1998, par. 25.

Chapitre I. L'origine des effets secondaires : les sanctions du chapitre VII de la Charte

p. 17-69

- 1 L'on sait que les effets secondaires, objet de notre étude, proviennent de l'application des sanctions prévues au chapitre VII de la Charte. Le mot « sanction » n'est toutefois mentionné nulle part dans la Charte, encore moins dans son chapitre VII qui réglemente les actions de l'ONU en cas d'atteinte à la paix et à la sécurité internationales. Ce chapitre ne parle que de « mesures » ou de « mesures préventives et coercitives ». Sur la base de ce constat, et d'autres arguments que nous aurons l'occasion de mentionner plus tard, certains auteurs avancent que ces actions ne constituent pas des sanctions au sens juridique du terme. Il s'agit seulement pour ceux-ci de mesures politiques ou de mesures de police. D'autres auteurs avancent au contraire que celles-ci peuvent bien être des sanctions juridiques. Étant donné que les développements qui vont suivre prennent comme postulat le caractère de sanction des mesures du chapitre VII de la Charte, comme le montre l'utilisation des termes « sanctions des Nations Unies » dans les différents titres de notre étude, la clarification de la nature juridique de ces mesures nous paraît être un préalable indispensable (Section I). Une fois cette clarification faite, il s'agira alors, pour bien comprendre comment les effets secondaires se produisent, d'examiner d'une part le processus de déclenchement des sanctions (Section II) et d'autre part les modalités d'exécution des sanctions ainsi décidées, notamment les obligations des Etats à cet égard, quelles que soient leurs positions quant aux effets secondaires constatés (Section III).

Section I. La nature juridique des mesures du chapitre VII : mesures politiques ou sanctions ?

- 2 La réponse à cette question controversée passe par la clarification de la notion de sanction. En effet, qu'est-ce qu'une sanction si l'on se place d'un point de vue strictement juridique, et quel type de mesures mérite cette qualification ? Les mêmes

critères de qualification opèrent-ils pour tout ordre juridique, aussi bien interne qu'international, ou existe-t-il une définition spécifique de la sanction en droit international ? (§1). La question peut effectivement se poser quand on regarde les différences de structure entre la société étatique et la société internationale, et la différence entre les réactions à l'illicite observées dans les relations internationales et celles que l'on voit en droit interne. C'est sur la base des critères dégagés dans les réponses à ces questions que nous examinerons si les mesures prévues au chapitre VII de la Charte des Nations Unies constituent ou non des sanctions (§2).

§ 1. La notion de sanction

- 3 Il n'est pas dans notre propos de s'attarder sur les différentes conceptions de la sanction dans la théorie juridique. Il s'agit avant tout de déterminer la nature juridique des actions des Nations Unies pour le maintien de la paix et la sécurité internationales, prévues au chapitre VII de la Charte. De cette détermination découlent plusieurs conséquences importantes pour notre étude.
- 4 A l'analyse de la doctrine, on constate d'abord qu'il y a plusieurs définitions ou conceptions de la sanction. On peut ensuite remarquer que cette multitude de définitions vient d'une différence de perception de la place de la sanction dans un ordre juridique. C'est dire que la définition d'une sanction est liée à la conception même que l'on a du droit, c'est-à-dire du rôle accordé à la sanction par rapport à l'existence du droit. La définition que nous allons retenir sera alors celle basée sur la conception du droit qui nous semble la plus appropriée pour la société internationale.

A. Une définition liée à la place que l'on accorde à la sanction dans un ordre juridique

- 5 Il est impossible de s'accorder sur une définition de la sanction si l'on ne part pas de la même prémisse quant à la conception du droit et notamment de la place de la sanction dans cette conception. En effet, si l'on part de la conception selon laquelle la sanction est une condition d'existence du droit, que le droit est « un ordre de contrainte »²², on arrivera à une définition de la sanction comme étant la contrainte matérielle destinée à éviter la violation d'une règle de conduite, une contrainte qui constitue le fondement du caractère obligatoire de cette règle²³.
- 6 Par contre, une autre définition de la sanction émerge si l'on se range du côté des auteurs qui considèrent la sanction comme une garantie de l'effectivité du droit, un « moyen extérieur d'en assurer la positivité »²⁴. D'après cette conception, la sanction ne se confond pas avec le droit et celui-ci existe même sans une sanction organisée de sa violation. Comme l'a dit Prosper Weil, « [u]ne règle de droit ne cesse pas d'être une règle de droit parce qu'il n'y a pas de moyens pour contraindre à son application et parce que sa violation reste dépourvue de sanction. Le système juridique n'est pas nécessairement – et n'est en tout cas pas uniquement – un ordre de contrainte »²⁵. Louis Cavaré précise pour sa part que

la Sanction d'une règle, en inclinant à l'obéissance à son égard, lui confère une valeur pratique, que, sans elle, trop souvent, la règle risquerait de rester lettre morte. On ne peut donc certes faire fi de la Sanction, mais il faut la ramener à sa juste place, le domaine pratique, qui demeure considérable. Elle est ainsi associée à la règle pour faciliter son application, sans se confondre avec elle²⁶.

- 7 C'est cette représentation de la sanction en tant que notion distincte du droit que nous allons retenir tout au long de ce travail. Il correspond mieux, à notre avis, à la réalité de la société internationale actuelle. Dans cette société en effet, nul ne saurait nier la positivité du droit international alors que l'existence d'une sanction générale et organisée de la violation de ce droit ne peut être affirmée²⁷. Le droit international existe indépendamment de la prévision ou de l'existence de la sanction de la violation de ses règles.

B. Les critères d'une sanction prise comme moyen d'application du droit

- 8 D'une manière générale, la sanction recouvre deux éléments : « tout d'abord, une règle juridique qui impose à ses destinataires un certain comportement ; deuxièmement, la violation de la norme par un sujet de droit »²⁸. La sanction serait alors les conséquences qui découlent de ces violations. Dans un système juridique donné, il s'agit de « l'effet prévu par le droit à la suite de la violation d'un devoir, d'une prescription »²⁹, ou encore « la réaction spécifique de l'ordre juridique à une violation du droit... la conséquence attachée par le droit à un tel manquement »³⁰. Ces effets ou conséquences peuvent prendre la forme de mesures consistant « soit [en] une obligation de faire ou de ne pas faire, soit [en] la déchéance d'un droit. La force n'intervient... qu'au bout du compte, sous forme d'exécution forcée »³¹.
- 9 Le but de ces mesures est de mettre fin à la violation du droit, en exerçant sur l'auteur de cette violation une forte pression pour que celui-ci y renonce. Elles tendent de ce fait à assurer le respect des règles. Ainsi,
- Sanctions are not intended to be directly repressive or punitive as it is generally stated, but rather "coercive". The reacting State or organization does not primarily wish to "punish" the State for a wrongful act already completed but to coerce it into putting an end to the continuing situation resulting from this initial action... The aim then is to exert a sufficiently strong pressure on the offending State so that continuing to suffer the measures applied against it represents a higher cost than putting an end to its wrongful behavior³².
- 10 Le caractère coercitif des mesures de réaction prescrites constitue ainsi un des traits essentiels d'une sanction³³ et permet de la différencier des autres formes de réaction à l'illicite. « Il ne suffit pas que la constatation d'une action illicite provoque une réaction sociale pour en conclure que la sanction consiste précisément dans cette réaction que l'ensemble de la société manifeste à l'égard du sujet ayant commis l'acte illicite »³⁴. Pour être une sanction, la réaction doit tendre à amener l'auteur d'un fait illicite à arrêter son comportement non conforme. Ainsi,
- la sanction recouvrirait l'ensemble des garanties et moyens dont dispose le système juridique pour assurer sa cohérence et son intégrité normatives (c'est-à-dire la conformité du comportement social avec ses règles), ainsi que son efficacité et, partant, sa crédibilité en tant qu'ordre juridique³⁵.
- 11 En tant que moyen de pression³⁶, la sanction n'implique pas nécessairement et automatiquement l'utilisation de la contrainte matérielle, c'est-à-dire la force. L'objectif étant la renonciation à l'acte contraire aux prescriptions, les réactions doivent être graduelles consistant en une pression ascendante en fonction du comportement de l'auteur de l'acte contraire. La réaction pourrait alors se limiter au rappel ou à l'imposition d'une obligation de faire ou de ne pas faire, une demande d'arrêt du comportement illicite assortie éventuellement d'une menace de recours à

d'autres moyens de pression sans contrainte matérielle. C'est seulement après l'échec de ces pressions que l'on pourrait envisager l'exécution forcée³⁷ de la nouvelle obligation, qui constitue ainsi « l'étape ultime et le cas limite, exceptionnel, qui n'est pas toujours atteignable »³⁸.

- 12 Pour finir, il faut préciser que toutes les réactions à une violation d'une règle de droit ne peuvent pas être qualifiées de sanction. Seules constituent de « véritables » sanctions – *stricto sensu* – les réactions déclenchées à la suite d'une constatation et d'une décision sociales³⁹, c'est-à-dire émanant d'un organe collectif indépendant, permettant par là d'offrir toutes les garanties de justice et d'impartialité. « Toute contrainte effectuée par un sujet de droit à l'égard d'un autre fût-ce pour une activité illicite ou dommageable de ce dernier ne peut mériter la qualification de Sanction, mais se ramène à l'action directe, à la justice ou à la vengeance privée »⁴⁰.
- 13 Ainsi, constitue une sanction, au sens juridique et strict du terme, les réactions à un fait illicite tendant à garantir le respect des règles d'un ordre juridique et entreprises à la suite d'une décision d'un organe social qui constate l'atteinte à la règle et décide des moyens pour y mettre fin. De cette définition, nous pouvons dégager les éléments cumulatifs suivants d'une sanction envisagée comme un moyen d'application du droit, et non une condition de son existence : une réaction à un fait illicite, une réaction poursuivant un but coercitif par l'imposition de mesures qui touchent les droits subjectifs de l'auteur du fait illicite, et une réaction basée sur une constatation et une décision d'un organe commun.
- 14 Ce concept de sanction est-il également celui prévalant en droit international ? Pour nous, il n'y a pas une définition de la sanction qui serait spécifique à l'ordre juridique international. Il y a seulement des manifestations différentes de la sanction dans la société internationale, en rapport avec les spécificités de celle-ci.

C. L'absence d'une définition spécifique de la sanction en droit international

- 15 Cette absence de définition spécifique est loin d'être contredite par la doctrine. Parmi les internationalistes qui se sont penchés sur la question de sanction en droit international⁴¹, aucun ne semble avoir soutenu *et surtout* démontré l'existence d'une conception propre de la sanction pour l'ordre juridique international. Ainsi, Riccardo Monaco reconnaît qu'« en ce qui concerne l'ordre juridique international proprement dit, l'idée de sanction donne lieu, bien sûr, à des problèmes très délicats. Mais cela ne signifie aucunement qu'on doive bâtir un concept de sanction spécialement à l'usage du droit international »⁴². De même, James Brierly écrit que le respect habituel du droit international par les Etats, qu'aucun observateur des relations internationales ne peut nier, suggère qu'une sanction de ce droit existe et qu'on n'a pas de ce fait besoin de créer une sanction propre à cet ordre juridique. Et il précise :

The real difference in this respect between municipal and International Law is not that the one is sanctioned and the other is not, but that in the one the sanctions are organised in a systematic procedure and that in the other they are left indeterminate. The true problem for consideration is therefore not whether we should try to *create* sanctions for International Law, but whether we should try to organise them in a system⁴³.
- 16 Louis Cavaré affirme pour sa part que « la nature intime de l'idée de Sanction est la même dans tous les domaines. Les différences entre ses manifestations tiennent au milieu social où elle est appelée à se développer »⁴⁴.

- 17 Il est d'ailleurs difficile de concevoir l'existence de plusieurs définitions d'un même concept juridique, même si celui-ci va être utilisé dans différentes réalités sociales. La définition qui vient d'être donnée n'est donc pas une définition de la sanction en droit interne mais une définition de la sanction au sens juridique du terme, qui est unique avec ses fonctions et éléments essentiels. Certes, elle s'est développée et affinée dans ce cadre mais cela est dû à « l'antériorité historique du droit de la société étatique par rapport au droit international »⁴⁵. Dès lors, il y a seulement des manifestations et mise en œuvre différentes de la sanction en droit international, dues aux spécificités de la société internationale, qui n'est pas encore une société intégrée composée d'entités ayant une communauté d'intérêts et d'objectifs. La société internationale est, comme l'on sait, une société fortement décentralisée, dominée d'un côté par le principe de la souveraineté des Etats qui la composent et l'égalité entre ceux-ci – du moins en droit – et, de l'autre, par la résistance des intérêts particuliers dans beaucoup de domaines d'activités internationales de ces Etats. Tout cela rend difficile l'acceptation d'un gouvernement supra-étatique, auquel est reconnu un pouvoir de décision sociale au nom de tous et un pouvoir *général* de sanction des violations des obligations internationales.
- 18 En l'état actuel de la société internationale, les réactions à l'illicite sont assurées en partie par des décisions sociales des organisations internationales, et par les « contre-mesures légitimes », si l'on se réfère aux travaux de la Commission du droit international (CDI) sur la responsabilité internationale des Etats. La CDI a en effet « réserv[é] le terme “sanction” aux mesures de réactions appliquées en vertu d'une décision prise par une organisation internationale à la suite d'une violation d'une obligation internationale ayant de graves conséquences pour l'ensemble de la communauté internationale... »⁴⁶. Elle a pris cette position après avoir « tenu compte de la tendance qui se manifeste dans le droit international contemporain »⁴⁷. On remarquera que cette position de la CDI rejoint la définition de la sanction qui a été donnée précédemment dans la mesure où cet organe se réfère à des réactions à un fait illicite préalable, lesquelles sont entreprises à la suite d'une décision sociale d'une organisation internationale. Elle a toutefois reconnu la persistance des réactions individuelles à l'illicite et en a codifié les conditions de recours et d'exercice. C'est la limitation des contre-mesures « légitimes » aux réactions qui font suite à une violation préalable d'une obligation internationale⁴⁸. En effet, les organisations internationales ne réagissent pas à tout fait internationalement illicite⁴⁹. Elles ne réagissent qu'à la violation de certains droits prévus dans leurs chartes constitutives, ce qui amène les Etats à réagir unilatéralement à la violation de leurs droits subjectifs qui ne sont pas protégés par les organisations internationales⁵⁰.
- 19 Les mesures du chapitre VII de la Charte des Nations Unies font partie des réactions collectives décidées par un organe social. Il reste néanmoins à déterminer si celles-ci satisfont aux autres critères de sanction précédemment examinés.

§2. Les mesures du chapitre VII de la Charte et les critères d'une sanction juridique

- 20 Une sanction, avons-nous dit, est une mesure coercitive décidée par un organe social à la suite d'une violation d'une obligation juridique dûment constatée par un tel organe. Ainsi, pour que le système coercitif du chapitre VII de la Charte puisse être considéré

comme une sanction, il faut qu'il remplisse les conditions suivantes : 1) l'action des Nations Unies doit faire suite à la violation d'une obligation juridique ; 2) la constatation de la violation de cette obligation doit être faite par un organe commun ; et 3) les mesures coercitives à imposer contre l'auteur de la violation sont à décider par cet organe.

A. Les obligations sanctionnées par les mesures du chapitre VII de la Charte

- 21 On peut avancer deux types d'obligations dont la violation fonde la prise des mesures prévues au chapitre VII de la Charte. Il s'agit, d'une part, de l'obligation des Etats d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité et, d'autre part, de leur obligation implicite de ne pas menacer la paix, de provoquer une rupture de la paix ou de commettre un acte d'agression.

1. L'obligation d'exécuter les décisions du Conseil de sécurité

- 22 Le lien entre l'obligation d'exécuter les décisions du Conseil de sécurité et la réaction de l'Organisation était très clair dans le Projet de Dumbarton Oaks⁵¹. Toutefois, il a été quelque peu occulté par les amendements apportés lors de la Conférence de San Francisco pour la création de l'ONU. Dans le Projet de Dumbarton Oaks, les actuels chapitres VI et VII avaient été mis dans un chapitre VIII traitant des « Arrangements pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, y compris la prévention et la répression de l'agression », respectivement dans ses sections A et B. La Section A posait, dans son par. 3, le principe de l'obligation de règlement pacifique des différends et indiquait les moyens pour y parvenir. Son par. 5 autorisait le Conseil de sécurité à recommander les procédures ou méthodes d'ajustement appropriées.
- 23 Au par. 1 de la Section B, il était stipulé qu'« [a]u cas où un différend ne serait pas résolu, conformément aux procédures indiquées dans le par. 3 de la Section A, ou conformément aux recommandations faites selon le par. 5 de la Section A par le Conseil de sécurité, celui-ci, s'il juge que la situation ainsi créée présente un danger pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, devrait prendre toutes mesures nécessaires à ce maintien, en conformité avec les buts, les principes et les dispositions de la Charte »⁵².
- 24 Aux termes du par. 2 de la même Section, le Conseil devait déterminer si, d'une manière générale, il y a danger pour la paix, rupture de la paix ou acte d'agression, et faire des recommandations ou décider des mesures à prendre par les Etats intéressés⁵³ en vue de maintenir ou de rétablir la paix et la sécurité internationales.
- 25 Et c'est en troisième lieu, au par. 3, que le Conseil devait « déterminer les mesures diplomatiques, économiques ou autres, ne comportant pas le recours à la force armée, qui devraient être prises *pour rendre ses décisions efficaces* ». Ces décisions sont celles prises au par. 2 qui n'ont pas été appliquées par les Etats concernés. Ainsi, les mesures du par. 3 (actuel article 41) n'auraient été prises qu'à l'encontre d'un Etat qui n'a pas appliqué les décisions du Conseil de sécurité au par. 2, lesquelles pourraient comprendre les méthodes ou termes de règlement des différends prévus dans la Section A.
- 26 Dans le texte final de la Charte, le par. 1 de la Section B – actuel chapitre VII – a été supprimé. Ce paragraphe établissait pourtant une transition entre le règlement

pacifique des différends et les mesures coercitives en prévoyant que l'échec de règlement d'un différend, dû – entre autres – au non suivi des recommandations du Conseil de sécurité, devait constituer une menace à la paix. De plus, outre l'insertion d'une disposition entre les paragraphes 2 et 3 de la Section B (l'actuel article 40⁵⁴), les termes du par. 2 (devenu l'article 39 de la Charte) ont été modifiés. Le Conseil de sécurité doit toujours y déterminer si une situation donnée constitue une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression, et ensuite recommander ou décider des mesures à prendre pour maintenir ou rétablir la paix. Seulement, il est précisé dans le texte final que ces mesures sont celles à prendre conformément aux articles 41 et 42 de la Charte. Cette dernière précision implique que ces mesures ne peuvent plus être celles adressées aux Etats concernés par la situation ou le différend, comme le suggérerait la rédaction du par. 2 du Projet de Dumbarton Oaks, car les mesures des articles 41 et 42 sont à prendre par l'ensemble des Etats membres.

- 27 Pour Jean Combacau, cet amendement a entraîné une « rupture apparente du lien entre l'obligation et la sanction »⁵⁵. L'inclusion de cette précision, dit-il,
- constitue une pure absurdité logique... en ce qu'elle supprime la décision au fond, à laquelle pourtant l'art. 41 continue de se référer, et fait perdre aux mesures des art. 41 et suivants leur caractère de sanction de l'obligation de respecter les décisions du Conseil de sécurité; en outre, l'art. 40 s'intercale difficilement entre la constatation de l'art. 39 et les mesures de l'art. 41 qui sont normalement simultanées, et dont l'édiction différée par la mise en œuvre de mesures provisoires paraît sanctionner l'inexécution de ces dernières⁵⁶.
- 28 Néanmoins, la persistance de la référence à des « décisions » dans le texte de l'article 41 montre que les mesures de cet article sanctionnent le non-respect des décisions antérieures du Conseil de sécurité. Il s'agit alors de la sanction de l'obligation des Etats de respecter les décisions du Conseil de sécurité, telle que stipulée à l'article 25 de la Charte et appuyée par d'autres dispositions pertinentes de la Charte, que nous verrons plus en détail plus loin. On est donc bien en face d'une « sanction au sens classique... appliquée... à un *Etat manquant à son obligation conventionnelle* de respect d'une décision du Conseil de sécurité »⁵⁷.
- 29 Bien que moins évident à identifier dans la formulation actuelle de l'article 41, ces décisions sont constituées par les demandes adressées par le Conseil de sécurité aux Etats ou entités parties au conflit d'arrêter leurs comportements qui troublent la paix et la sécurité internationales. Dans le régime de la responsabilité internationale, c'est l'obligation de cessation de l'illicite. Il s'agit, par exemple, de la décision adressée à l'Iraq de se retirer du Koweït⁵⁸, de la demande faite à la Libye d'extrader ses deux nationaux suspectés d'être responsables de l'attentat de Lockerbie⁵⁹, de l'exigence adressée aux Taliban de remettre sans plus tarder Usama bin Laden aux autorités compétentes soit à un pays où il a été inculpé, soit à un pays qui le remettra à un pays où il a été inculpé, soit à un pays où il sera arrêté et effectivement traduit en justice⁶⁰.
- 30 Ces injonctions pourront être assorties de la recommandation de certaines mesures provisoires, telles que celles prévues à l'article 40 de la Charte, afin d'empêcher la situation de s'aggraver, sans préjudice des prétentions et de la position de chacune des parties en présence. Cette recommandation fait aussi partie des décisions que le Conseil de sécurité veut rendre effectives en prenant des mesures de l'article 41 compte tenu de la dernière phrase de l'article 40 selon laquelle le Conseil de sécurité « tient dûment compte » de la non-exécution des mesures provisoires recommandées aux Etats intéressés. Ces mesures provisoires pourraient être suivies d'une recommandation de

procédures ou méthodes d'ajustement du différend en cause ou même des termes de règlement que le Conseil juge appropriés, conformément aux pouvoirs qui lui sont conférés au chapitre VI de la Charte⁶¹.

- 31 L'imposition des sanctions par l'ensemble des Etats, suite à une décision en ce sens du Conseil de sécurité, ne se base pas sur la constatation des situations de l'article 39, même si les deux opérations sont juridiquement liées, mais sur le refus des Etats ou entités concernés, ou l'un d'entre eux, de suivre les injonctions du Conseil. C'est donc à ces décisions que se réfère l'article 41 quand il stipule que le Conseil « peut décider quelles mesures... peuvent être prises pour donner effet à *ses décisions* ». En conclusion, les mesures coercitives du chapitre VII de la Charte interviennent pour réagir au non-respect d'une décision du Conseil de sécurité adressée aux Etats responsables de la menace ou de la rupture de l'état de paix.
- 32 Toutefois, si la violation de l'obligation d'appliquer les décisions du Conseil est bien la base de l'imposition des mesures des articles 41 et 42, celle-ci n'est pas la justification du déclenchement du processus de sanction du chapitre VII de la Charte. Ce processus est déclenché, non pas par le refus de l'Etat visé à modifier son comportement, mais par la qualification de ce comportement comme une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression. Dans la Charte, cet acte de qualification, prévu à l'article 39, est dévolu au Conseil de sécurité, constatation qui révèle une obligation internationale des Etats de ne pas provoquer l'une des trois situations envisagées par l'article 39.

2. L'obligation implicite de ne pas porter atteinte à l'état de paix

- 33 Fortement controversée, il s'agit pourtant d'une obligation de résultat tirée de l'article 39 de la Charte des Nations Unies.

a) Une obligation fortement controversée

- 34 Dans l'article 39, la prévention de l'occurrence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression n'est pas posée comme une obligation⁶². L'article prévoit seulement que la survenance de l'une de ces situations peut fonder le déclenchement du processus de sanction. Aucune autre disposition de la Charte ne se réfère non plus à une telle obligation.
- 35 Cette absence de disposition expresse interdisant aux Etats de menacer la paix, de commettre un acte d'agression ou de provoquer d'autres ruptures de la paix a amené certains auteurs à nier l'existence d'une obligation en ce sens. D'une manière générale, la base de cet argument est la célèbre phrase de Hans Kelsen selon laquelle “*the purpose of the enforcement action under Article 39 is not to maintain or restore the law, but to maintain or restore the peace, which is not necessarily identical with the law*”⁶³. De là, on en conclut que “[t]he enforcement actions taken under Article 39 are purely political measures, that is to say, measures which the Security Council may apply at its discretion for the purpose to maintain or to restore international peace”⁶⁴.
- 36 D'autres auteurs soutiennent par contre qu'on peut tirer de la disposition de l'article 39 de la Charte une obligation implicite de ne pas provoquer l'une des trois situations qui y sont visées, c'est-à-dire une obligation de résultat d'éviter l'occurrence de ces situations.

b) Une obligation de résultat tirée de l'article 39 de la Charte

- 37 Dans son ouvrage de 1950 sur le droit des Nations Unies, Hans Kelsen affirmait déjà que les mesures coercitives du Conseil de sécurité peuvent être interprétées de deux manières, même si sa démonstration y penchait plus sur l'interprétation qui concluait au caractère politique de ces mesures⁶⁵. Dans son cours de 1953 à l'Académie de droit international de La Haye, cet auteur a présenté de la manière suivante l'obligation prévue à l'article 39 de la Charte, sur la base de laquelle il va qualifier les mesures du chapitre VII de la Charte de sanction :

Quand un comportement est la condition spécifique d'une sanction, le comportement contraire est le contenu d'une obligation juridique. Un homme est juridiquement obligé de se conduire d'une manière déterminée quand une sanction est prévue pour la conduite contraire⁶⁶.

- 38 Parlant spécifiquement des actions coercitives des Nations Unies, il continue :

Quand la Charte autorise le Conseil de sécurité à recourir à des mesures coercitives contre un Etat membre dont la conduite constitue une menace contre la paix ou une rupture de la paix, il en résulte que cette conduite est indésirable ; et quand la Charte fait de cette conduite la condition d'une mesure coercitive, elle l'interdit, ou ce qui revient au même, elle en fait un acte illicite. En d'autres termes, la Charte n'impose pas seulement aux Etats membres l'obligation statuée à l'article 2 al. 4 de ne pas recourir à la menace ou à l'emploi de la force, mais encore *l'obligation prévue à l'article 39 de s'abstenir de tout comportement dans lequel le Conseil de sécurité pourrait voir une menace contre la paix ou une rupture de la paix*⁶⁷.

- 39 Et il en conclut que « les mesures coercitives prévues à l'article 39 ont le caractère de sanctions »⁶⁸.

- 40 Analysant plus tard le pouvoir de sanction de l'ONU, Jean Combacau affirme qu'il y a une « *obligation, imprécise mais incluse dans la Charte, de s'abstenir de tout acte constitutif d'une menace pour la paix ou d'une rupture de la paix, et de tout acte d'agression* »⁶⁹. Selon l'explication de cet auteur :

Il arrive fréquemment que le caractère illégal de la conduite ne soit révélé que par la mention de la sanction qui s'y attache, l'obligation ne pouvant être définie *a contrario* que comme l'abstention de la conduite déclarée justiciable qui révèle ainsi l'obligation, si elle ne la crée. C'est bien cette situation que présente le chapitre VII : certes la conduite juridiquement correcte n'est définie et posée comme une obligation dans un texte... ; nulle part la Charte ne dit que les actes constitutifs des situations énumérées à l'article 39 sont interdits aux Etats membres, même si l'article 2 §4 recouvre certains d'entre eux ; elle déclare seulement qu'ils fondent l'autorité compétente à prendre des mesures qui, du fait de leur objet, seront subjectivement ressenties comme des sanctions par l'Etat qui les subira⁷⁰.

- 41 Ainsi, il y a une obligation implicite des Etats d'éviter l'occurrence de l'une des situations visées par l'article 39 de la Charte. Il s'agit alors d'une obligation de résultat de ne pas rompre ou mettre en danger l'état de paix internationale. Et c'est en réaction à la non-atteinte de ce résultat que le Conseil de sécurité réagit, même si cette obligation n'a pas été posée comme telle dans la Charte. Le premier critère d'une sanction juridique est ainsi rempli par le mécanisme de réaction du chapitre VII de la Charte.

- 42 Qu'en est-il du deuxième critère relatif au caractère collectif de la constatation de la violation de cette obligation ?

B. La constatation par un organe social de la violation de l'obligation

43 Aux termes de l'article 39 de la Charte :

Le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de 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.

44 Cet article dispose clairement que c'est le Conseil de sécurité qui constate l'existence de l'une des trois situations portant atteinte à la paix et la sécurité internationales. Il tient un rôle prépondérant dans cette constatation, contrairement à ce qui se passait dans le cadre de la Société des Nations. Dans le système prévu à l'article 16 du Pacte de la SDN, les organes de cette organisation avaient un rôle effacé dans la constatation de la violation du Pacte. Aux termes de cet article :

1. Si un Membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12,13 ou 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres Membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement 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.

2. En ce cas, le Conseil a le devoir de recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les Membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société.

45 Les engagements pris aux articles 12, 13 et 15, auxquels faisait référence le par. 1 de l'article 16, avaient deux volets : d'une part, régler les différends par voie d'arbitrage ou par une procédure de conciliation du Conseil (ou de l'Assemblée) de la SDN et, d'autre part, ne recourir à la guerre qu'en cas d'échec de ces procédures et après un délai de trois mois. Le par. 1 de l'article 16 prévoyait alors qu'au cas où un Membre de la Société recourrait à la guerre au mépris de ces engagements, l'application des sanctions économiques par les Etats membres est automatique et immédiate. Le par. 2 de l'article envisageait l'intervention éventuelle des forces armées des Etats membres contre l'Etat en rupture de Pacte.

46 Une question se posait toutefois : qui devait constater cette rupture du Pacte ? Le Pacte étant muet sur ce point, on en déduisait que cette constatation est laissée à la discrétion des Etats. Le rejet par l'Assemblée de la SDN (par 27 voix contre 11 et 13 abstentions) d'un amendement soumis en 1921 par le représentant de la Grèce, M. Fragulis, confirmait cette conclusion. Cet amendement tendait à interdire toute action individuelle jusqu'à ce que le Conseil ait émis son avis sur le point de savoir s'il y a ou non rupture de Pacte. La raison de ce rejet, a-t-on dit, est qu'un tel amendement aurait détruit le système adopté, en enlevant aux Puissances l'autonomie de leur décision⁷¹. La constatation de la violation du Pacte restait donc individuelle.

47 Dans le système onusien, de telles ambiguïtés n'existent pas puisque le pouvoir d'impulsion des mesures du chapitre VII par un organe de l'Organisation a été clairement défini. La constatation des trois situations de l'article 39 qui doivent déclencher le processus de réaction a été laissée à la seule discrétion du Conseil de sécurité. Ce pouvoir de constatation vient d'une légitimation collective donnée par les

Etats, dans l'article 24, par. 1, de la Charte. Les Etats membres y « 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 de sécurité agit en leur nom ». De par cette légitimation collective, et contrairement à ce qu'on peut observer à propos des contre-mesures étatiques où l'auto-qualification est la règle, les Etats ont abandonné leur pouvoir de qualification individuelle au profit d'un organe commun, une qualification sociale qui satisfait au deuxième critère d'une sanction juridique.

- 48 Enfin, c'est encore le Conseil de sécurité qui décide si les Nations Unies doivent s'arrêter à cette constatation, qui est déjà un signe de réprobation du comportement examiné, ou aller à l'étape suivante d'imposition de mesures coercitives, à savoir la détermination des mesures coercitives. Ce choix collectif des mesures à imposer est encore du ressort d'un organe collectif.

C. L'imposition des sanctions par une décision sociale

- 49 L'adoption du système coercitif onusien introduit un élément collectif à l'imposition des sanctions dans la société internationale. Dans la SDN, l'application des mesures non-militaires et leur choix étaient librement faits par les Etats eux-mêmes. Seule l'application de la contrainte militaire était à recommander par le Conseil, sans valeur contraignante⁷². Encore faut-il souligner que ce pouvoir de recommandation des actions militaires semble être implicite dans la mesure où le par. 2 de l'article 16 ne disait pas que le Conseil recommande aux Etats de recourir à la contrainte armée pour faire respecter les engagements du Pacte, ni que c'est lui qui décide du moment de ce recours ou ses modalités d'application. Ce paragraphe prévoyait seulement que le Conseil « a le devoir de *recommander* aux divers Gouvernements intéressés *les effectifs militaires...* par lesquels les Membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société »⁷³. C'est donc par l'application de la doctrine du pouvoir implicite des organisations internationales que l'on peut conclure que si le Conseil avait le pouvoir de recommander le nombre d'effectifs des forces armées destinées à garantir le respect du Pacte, il avait également le pouvoir de décider quand la constitution de ces forces est nécessaire et quand, et pour quelle mission précise, celles-ci doivent agir.
- 50 Dans le système coercitif des Nations Unies, il ressort clairement des termes de la Charte que les sanctions proprement dites sont décidées par le Conseil de sécurité. C'est lui qui décide quelles mesures doivent être prises par les Etats pour donner effet à ses décisions à l'égard de l'Etat fautif. Les Etats, pris individuellement, n'ont ici aucune initiative dans le déclenchement de la sanction⁷⁴. C'est encore le Conseil qui détermine la durée d'imposition de ces mesures, apprécie la nécessité de leur renforcement ou de leur retrait. Dans cette optique, les Etats ne font qu'appliquer les décisions du Conseil sans égard aux circonstances qui ont amené ce dernier à prendre ses décisions. C'est la décision du Conseil de sécurité qui fonde leurs actes et non le fait illicite qui se trouve à l'origine de cette décision.
- 51 Ceci fait qu'en principe, les Etats n'ont pas le droit d'appliquer une sanction autre que celle fixée par le Conseil⁷⁵. Ils ne peuvent pas non plus arrêter d'eux-mêmes l'application des sanctions décidées, quelles qu'en soient les charges⁷⁶. Comme pour l'imposition, l'appréciation et la décision de levée des sanctions n'appartiennent qu'au Conseil de sécurité. L'acte de sanction est celui du Conseil de sécurité, qui seul agit en

fonction des comportements troublant la paix et la sécurité internationales, tandis que les actes des Etats ne sont que des actes d'exécution de la décision du Conseil, c'est-à-dire de la sanction elle-même. A l'instar de l'Etat en droit interne qui agit par l'intermédiaire des individus-agents, le Conseil utilise les Etats en tant qu'agents d'exécution, agissant à son nom et pour les fins qu'il a préalablement fixées.

- 52 En conclusion, le mécanisme coercitif prévu au chapitre VII de la Charte peut constituer une sanction au sens juridique du terme. Des doutes ont été avancés sur cette conclusion, et continueront à être avancés à l'avenir, concernant notamment l'obligation dont la violation fait réagir les Nations Unies. Nous pensons toutefois avoir suffisamment montré l'existence à la fois d'une obligation juridique à la base des actes de sanction du Conseil de sécurité, même si cela ne saute pas aux yeux, de constatation sociale de la violation de cette obligation, et de déclenchement collectif des mesures coercitives contre l'auteur de la violation.
- 53 Il reste à noter que tout ceci ne fait pas du Conseil de sécurité un gardien de la légalité onusienne ou de la légalité internationale en général. D'une part, le Conseil ne sanctionne pas toute violation des obligations contenues dans la Charte puisque la sanction de la violation des principes de la Charte, par exemple, relève de l'Assemblée générale, et ce, en dehors du cadre du chapitre VII⁷⁷. La violation de ces principes ne relèvera du Conseil de sécurité que lorsqu'elle constitue une menace contre la paix ou une rupture de la paix, par exemple le recours à la force en violation de l'article 2, par. 4 de la Charte. D'autre part, si le Conseil de sécurité peut être amené à sanctionner la violation d'une obligation internationale conventionnelle ou coutumière, il ne le fait que dans la mesure où la violation en question met en danger la paix et la sécurité internationales. Que ce soit en vertu de la Charte ou sur la base de la pratique subséquente, le Conseil de sécurité ne sanctionne pas toute violation du droit international.
- 54 Ayant ainsi clarifié la nature juridique des mesures du chapitre VII, il nous tarde à voir de plus près leur processus de déclenchement.

Section II. Le processus de déclenchement des sanctions du chapitre VII de la Charte

- 55 Les sanctions du chapitre VII de la Charte sont déclenchées par la constatation de l'une des trois situations prévues à l'article 39 (§1). Une fois la constatation faite, suivie d'une injonction à l'entité responsable d'arrêter son comportement non conforme, l'organe compétent va choisir les mesures coercitives à imposer contre cette entité (§2).

§1. La constatation de l'une des situations de l'article 39 de la Charte

- 56 Sans rien enlever à leur nature juridique, les sanctions des Nations Unies présentent un caractère particulier car les trois situations de l'article 39 qui les fondent ne sont pas définies dans la Charte. Les définitions dégagées par la pratique subséquente de l'ONU ne semblent pas non plus lier juridiquement le Conseil de sécurité. Ceci implique qu'un fait rentrant objectivement dans la catégorie des situations de l'article 39 n'entraînera pas forcément une réaction de l'Organisation.

A. L'absence dans la Charte de définition des trois situations de l'article 39

- 57 Ni la Charte ni les travaux préparatoires ne définissent ces situations⁷⁸. On se trouve ainsi dans un système de sanction où non seulement les obligations à la base de la réaction des Nations Unies ne sont pas explicitement posées comme telles mais encore l'organe collectif qui va constater la violation de ces obligations ne doit obéir à un critère juridique *prédéfini* pour opérer sa qualification.
- 58 Tout au plus a-t-on une définition de l'agression faite par l'Assemblée générale dans l'annexe de sa résolution 3314 (XXIX) du 14 décembre 1974⁷⁹. D'après l'article premier de cette annexe⁸⁰, « 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... ». L'article 2 précise que « l'emploi de la force armée en violation de la Charte par un Etat agissant le premier constitue la preuve suffisante à première vue d'un acte d'agression ». L'article 3 énumère alors quelques actes des forces armées d'un Etat sur le territoire d'un autre qui constituent une agression, tels que l'invasion ou l'attaque d'un territoire d'un autre Etat, l'occupation militaire d'une partie de ce territoire, le bombardement de ce territoire, le blocus des ports ou des côtes d'un Etat, etc. Ces actes constitutifs d'agression ont comme caractère commun l'utilisation de la force armée, sous des formes diverses, contre un Etat.
- 59 La résolution 3314 précise toutefois, dans l'article 2 de son annexe, que cette définition ne lie pas le Conseil de sécurité en ce sens que celui-ci, compte tenu des circonstances du cas concret auquel il fait face, peut décider de ne pas intervenir même face à des comportements considérés comme agression par la résolution. Et aux termes de l'article 4, le Conseil peut considérer comme une agression des actes que la résolution 3314 ne considère pas comme telle puisque l'énumération des actes à l'article 3 n'est pas limitative. Il s'agit, comme le préambule de la résolution l'indique, de principes généraux qui serviront de guide pour déterminer l'agression.
- 60 Malgré ces réserves, il faut admettre que l'agression est la moins ambiguë des trois situations de l'article 39. Il s'agit d'une situation de conflit armé ou des cas d'utilisation de la force armée. Dans ces cas, il est facile de connaître l'agresseur (l'Etat qui emploie la force armée le premier) et la victime (l'Etat objet de l'attaque, de l'invasion, du bombardement, etc.).
- 61 Dans la pratique, le Conseil n'a jamais constaté un acte d'agression, y compris dans les cas les plus flagrants. Ceci confirme son large pouvoir d'appréciation de l'opportunité de constater l'existence d'une agression et d'agir en conséquence, même si nous doutons que ce pouvoir aille jusqu'à constater comme agression un acte non envisagé dans la résolution et n'ayant aucun rapport avec l'utilisation de la force⁸¹.
- 62 En ce qui concerne la rupture de la paix, elle désigne une situation de conflit déjà éclaté mais dans laquelle on n'a pas identifié le responsable ou déterminé l'agresseur. Entre l'agression et la rupture de la paix, il n'y a donc pas de différence de nature mais une question d'opportunité politique, c'est-à-dire un choix entre désigner ou non l'une des parties comme étant l'agresseur. En ce sens, l'agression n'est qu'une forme spéciale d'une rupture de la paix⁸². La préférence au recours à la qualification de rupture de la paix résiderait alors dans le fait que celle-ci est « neutre et n'indique nullement à laquelle des deux parties sont imputables les actes qui y ont conduit »⁸³.

- 63 Pour ce qui est de la menace contre la paix, elle est une anticipation de la conséquence d'un comportement ou d'une situation sur l'état de paix internationale. « Il s'agit... d'une hypothèse 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 tout cas impliquant l'utilisation de la force, et qui par conséquent peut correspondre aux comportements les plus variés des Etats »⁸⁴. En se référant à la pratique de sanctions des Nations Unies, Nigel White écrit :

It appears that "a threat to the peace" is the term the Council has shaped to use in situation of non-traditional international violence in which the main danger to international peace is not a conflict between two or more States, but instead arises primarily from the internal events in one State⁸⁵.

- 64 L'analyse de la pratique du Conseil en matière de constatation des situations de l'article 39 confirmera l'observation de cet auteur.
- 65 Il faut tout de même relever que le Conseil de sécurité n'a pas façonné le terme « menace contre la paix », contrairement à ce qu'écrit Nigel White ("... *a threat of peace is the term the Council has shaped...*"). La menace contre la paix n'a jamais été définie dans un instrument juridique international et le Conseil de sécurité n'a pas non plus esquissé le moindre pas dans cette direction. En outre, on ne peut pas s'appuyer sur la pratique du Conseil en matière de constatation sous l'article 39 pour dire que telle situation jugée comme une menace contre la paix serait toujours considérée comme telle à l'avenir. D'ailleurs, le Conseil de sécurité ne s'est jamais considéré lié par ses constatations précédentes, et il faut convenir qu'il n'y a pas d'arguments juridiques décisifs pour l'amener à changer de position à cet égard.

B. La pratique

- 66 Dans la pratique, la majorité des actions coercitives du Conseil est basée sur la constatation d'une menace contre la paix et la sécurité internationales – ou de menace contre la paix et la sécurité dans la région considérée⁸⁶. Ainsi, sur un total de dix-huit régimes de sanctions imposées à ce jour par le Conseil de sécurité, dix-sept sont basés sur une constatation de menace contre la paix, un basé sur la constatation d'une rupture de la paix, et aucun sur une constatation d'un acte d'agression⁸⁷.

1. Les sanctions basées sur la menace contre la paix

- 67 Il s'agit souvent de *menaces provenant de situations de conflits internes*. C'est notamment le cas de douze sanctions sur les dix-sept décrétées sur la base d'une menace contre la paix. On peut classer l'origine de ces menaces de la manière suivante, tout en reconnaissant que certaines situations rentrent dans deux ou plusieurs classifications :
- Prise de pouvoir de manière non démocratique par un groupe de personnes, au mépris du droit à l'autodétermination des peuples (Rhodésie du Sud en 1966, Haïti en 1993, Sierra Leone en 1997)⁸⁸ ;
 - Violations de droits fondamentaux de l'homme, notamment une politique raciste pratiquée à l'échelle de l'Etat (Afrique du Sud en 1977)⁸⁹ ;
 - Conflits issus d'une proclamation unilatérale d'indépendance dans le cadre d'un Etat fédéral (ex-Yougoslavie après son éclatement en 1991)⁹⁰ ;
 - Violations massives des droits de l'homme et du droit international humanitaire, suivies de flux élevés de réfugiés dans les Etats voisins ou d'un grand nombre de

personnes déplacées internes (Rwanda en 1994, Yougoslavie – problème du Kosovo – en 1998)⁹¹;

- Conflits entre forces gouvernementales et forces rebelles (Liberia – première mouture – en 1992, Angola en 1993, Côte d'Ivoire en 2004)⁹² ;
- Conflits entre plusieurs factions rivales dans un Etat sans gouvernement central effectif et préoccupation par rapport à la situation humanitaire dans cet Etat (Somalie en 1992, et – dans bien des aspects – République démocratique du Congo en 2003)⁹³.

68 Les cinq autres sanctions basées sur une menace contre la paix mettent en face deux ou plusieurs Etats. Trois d'entre elles ont leur origine dans *le refus des Etats cibles des sanctions d'extrader ou de transférer leurs nationaux vers un autre Etat*.

- Les sanctions contre la Libye en 1992 en constituent la première. Elles furent imposées en raison du refus de cet Etat de répondre positivement à une demande d'extradition de deux de ses ressortissants, faites par les Etats-Unis et le Royaume-Uni. Ces ressortissants libyens étaient accusés d'être les responsables de l'explosion de deux avions civiles en 1988 et 1989. En l'absence de tout traité d'extradition entre la Libye et ces Etats, le Conseil de sécurité se gardait de mentionner le mot extradition dans ses résolutions, mais il affirmait que la collaboration de la Libye avec les autorités américaines et britanniques serait un signe de sa renonciation au terrorisme international⁹⁴.
- Le deuxième cas est la sanction imposée contre le Soudan en 1996 suite à la non-extradition vers l'Ethiopie de trois suspects qui ont trouvé refuge sur son territoire et recherchés pour la tentative d'assassinat du Président de la République arabe d'Egypte le 26 juin 1995 à Addis-Abeba⁹⁵. Comme pour la Libye, cette extradition était considérée, entre autres, comme une renonciation du Soudan au soutien aux actes de terrorisme international. La différence avec le cas libyen est qu'il y a entre l'Ethiopie et le Soudan un traité d'extradition.
- Le troisième cas est constitué par les sanctions imposées contre les Taliban en Afghanistan en 1999. La menace contre la paix y est provoquée : 1) par le refus des Taliban de cesser de donner refuge à Usama Bin Laden en l'extradant vers les Etats-Unis où il est inculpé ou vers un autre Etat qui peut le transférer à ce dernier, et 2) par leur tolérance, d'une part, de l'implantation sur territoire afghan de camps d'entraînement de terroristes dirigés par Usama Bin Laden et ses associés et, d'autre part, l'utilisation de ce territoire comme base pour mener des opérations de terrorisme international⁹⁶. Enfin, les deux derniers cas de sanctions basés sur une menace contre la paix mais qui ne sont pas d'origine interne ont eu lieu en 2000 et 2001.
- Le premier se rapporte à une situation de conflit international, en l'occurrence les sanctions imposées contre l'Erythrée et l'Ethiopie en 2000 suite au *conflit frontalier entre les deux Etats*⁹⁷.
- Le deuxième a été observé dans les sanctions imposées contre le Liberia en 2001, en raison de son attitude dans le prolongement de la guerre civile en Sierra Leone. Dans cette affaire, le Conseil de sécurité a constaté « que le soutien actif que le Gouvernement libérien apporte à des groupes rebelles armés dans des pays voisins, et en particulier au RUF en Sierra Leone, constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales dans la région »⁹⁸.

2. La sanction basée sur une rupture de la paix

- 69 Jusqu'ici, il n'y a qu'un seul cas de sanction basé sur la constatation d'une rupture de la paix, à savoir celui imposé contre l'Iraq en 1990. Dans ce régime de sanctions, le Conseil de sécurité a constaté l'existence d'une rupture de la paix suite à l'invasion du territoire koweïtien par l'Iraq⁹⁹, même si juridiquement cette invasion tombe sous la définition de l'agression¹⁰⁰.
- 70 Il est toutefois à noter qu'avant le cas iraquien, le Conseil de sécurité avait déjà constaté une rupture de la paix dans trois situations conflictuelles, à savoir dans la guerre entre les deux parties de la Corée en 1950, dans la guerre des Malouines entre l'Argentine et le Royaume-Uni en 1982, et dans le conflit entre l'Iran et l'Iraq en 1987¹⁰¹. Dans ces trois situations cependant, le Conseil n'est pas allé jusqu'à l'imposition de mesures coercitives. Il s'était arrêté, dans les deux derniers cas, à la constatation et aux injonctions adressées aux Etats concernés d'arrêter d'eux-mêmes les comportements indésirables ou de chercher des moyens pacifiques pour y mettre fin¹⁰². Dans la situation en Corée par contre, le Conseil avait recommandé des mesures militaires¹⁰³, sans se référer à aucune des dispositions de la Charte, ni au chapitre VII de celle-ci d'une manière générale.
- 71 Il est à observer que, dans la pratique, les actes de constatation et d'injonction se trouvent souvent dans la même résolution, seul l'acte d'imposition des mesures intervient plus tard. La durée de prise de ce dernier acte dépend de l'urgence et de la gravité de la situation ou des intérêts des membres du Conseil de sécurité par rapport à cette situation. Dans le cas iraquien par exemple (résolution 660 du 2 août 1990), le Conseil de sécurité,
- Constatant qu'il existe, du fait de l'invasion du Koweït par l'Iraq, une rupture de la paix et de la sécurité internationales...
2. Exige que l'Iraq retire immédiatement et inconditionnellement toutes ses forces pour les ramener aux positions qu'elles occupaient au 1^{er} août 1990 ;
3. Engage l'Iraq et le Koweït à entamer immédiatement des négociations intensives pour régler leurs différends et appuie tous les efforts déployés à cet égard, en particulier ceux de la Ligue des Etats arabes ;
4. Décide de se réunir de nouveau, selon qu'il conviendra, pour examiner les autres mesures à prendre afin d'assurer l'application de la présente résolution.
- 72 Dans cet exemple, la constatation d'une rupture de la paix a été faite dans le dernier alinéa du préambule, l'injonction à l'Etat responsable de revenir sur son comportement non conforme se trouve au paragraphe 2 du dispositif, la recommandation aux deux parties concernées de régler leur différend de manière pacifique est faite au paragraphe 3, et la résolution se termine par un paragraphe 4 prévoyant la possibilité de prise de nouvelles mesures si ces demandes ne sont pas suivies d'effets.
- 73 Les sanctions proprement dites ont été imposées quatre jours plus tard, par la résolution 661 du 6 août 1990, lorsque le Conseil de sécurité, « profondément préoccupé par le fait que cette résolution [660] n'a pas été appliquée et que l'invasion du Koweït se poursuit », a décidé de prendre des mesures coercitives contre l'Iraq. Le Conseil précise dans le par. 2 de sa résolution 661 que les mesures qu'il détermine aux paragraphes 3 et 4 qui suivent sont prises « pour obtenir que l'Iraq respecte le §2 de la résolution 660 »¹⁰⁴, c'est-à-dire l'injonction de se retirer du Koweït.
- 74 Nous avons donc vu que l'absence de définition des trois situations déclenchant les sanctions a entraîné une pratique hétérogène où la menace contre la paix et la sécurité

internationales provient autant de conflits internes – dans leurs diversités – que de conflits interétatiques, voire transétatiques ; où une rupture de la paix n’amène pas forcément des sanctions ; et où la qualification d’une agression est devenue une tâche impossible, y compris dans les cas d’agression les plus flagrants. A ces particularités s’ajoute et dérive une autre : la réaction collective des Nations Unies ne serait pas toujours assurée même s’il y a un comportement qui, objectivement, rentre dans la catégorie de l’une des situations devant la déclencher.

C. L’absence d’assurance d’une réaction collective à la suite d’un fait objectivement « illicite »

- 75 Du fait du caractère de sanction des mesures du chapitre VII de la Charte, une situation ou un fait objectivement illicite doit en principe entraîner une réaction collective de l’Organisation. Ainsi, une situation qui menace ou rompt la paix et la sécurité internationales, ou un acte d’agression doit déclencher le processus de sanctions onusiennes. De même, le déclenchement collectif de ce processus et ses conséquences pour les libertés d’action des Etats impliquent normalement que lors de la mise en œuvre des sanctions les Etats membres du Conseil de sécurité ne doivent poursuivre aucun objectif propre mais doivent agir dans l’intérêt général. Ce faisant, ces Etats doivent faire abstraction de leurs intérêts individuels et des incidences que l’application des sanctions aura sur leurs situations économique et sociale. Et pour les autres Etats, il s’agit de participer à une action du Conseil qui agit pour la sauvegarde d’un idéal commun : maintenir la paix et la sécurité internationales et faire cesser tout acte qui pourrait y porter atteinte ou encore sauvegarder d’autres valeurs et intérêts fondamentaux de la communauté internationale.
- 76 La réalité est cependant tout autre. On a, par exemple, pu constater l’absence de réaction des Nations Unies lors de l’action armée des Etats-Unis d’Amérique et leurs alliés en Iraq, action déclenchée le 20 mars 2003 et qui rentre à coup sûr dans la catégorie d’une agression telle qu’analysée plus haut¹⁰⁵. Aucun acte officiel des Nations Unies ne faisait allusion à cette agression flagrante alors même que le Conseil de sécurité avait adopté huit jours plus tard une résolution décidant la réévaluation du programme d’aide humanitaire en Iraq « compte tenu de la situation exceptionnelle » créée par cette guerre¹⁰⁶. De même, que ce soit au niveau du déclenchement de la sanction qu’au niveau de l’opportunité d’imposer des mesures coercitives, les Etats membres du Conseil de sécurité, et particulièrement les membres permanents, ne font pas totalement abstraction de leurs intérêts propres. Parfois, ils privilégient même ces intérêts individuels aux dépens des intérêts collectifs.
- 77 Cette absence d’assurance ou d’automaticité d’une réaction collective suite à la violation d’une obligation ou d’un principe protégé par les sanctions des Nations Unies est rendue possible par l’existence d’un droit de veto accordé aux cinq membres permanents du Conseil de sécurité, à l’article 27 de la Charte. Ce droit permet à l’un de ceux-ci de bloquer toute décision du Conseil de sécurité, même si tous les autres membres du Conseil de sécurité sont convaincus qu’une situation donnée commande une réaction de l’Organisation¹⁰⁷. Ce blocage peut intervenir à toutes les étapes du processus de sanction, de la qualification de l’une des trois situations de l’article 39 de la Charte, en passant par la décision d’imposer des mesures coercitives lorsque les injonctions du Conseil de sécurité n’ont pas été suivies par les Etats responsables du

trouble à la paix, jusqu'à la décision de modifier ou de retirer les mesures imposées lorsque la situation qui les justifiait a changé ou n'existe plus.

- 78 Ainsi, les sanctions du chapitre VII de la Charte des Nations Unies sont déclenchées de manière collective, suite à certains faits illicites. A ce titre, elles constituent une évolution par rapport aux réactions individuelles et décentralisées connues par le système international auparavant. Toutefois, cette centralisation de la qualification juridique des faits n'entraîne pas encore une application impersonnelle des sanctions, et ceci provoque à son tour une sélectivité des réponses de l'Organisation face à une situation donnée. C'est la pratique de « deux-poids deux mesures » maintes fois dénoncée par les observateurs de la vie des Nations Unies¹⁰⁸.
- 79 Cela étant, la qualification des situations de l'article 39, très importante du point de vue juridique, n'a pas encore une conséquence pratique pour l'ensemble des Etats. En elle-même, cette qualification ne leur donne pas un droit d'action au nom des Nations Unies. C'est avant tout « un acte préparatoire, nécessaire au déclenchement des sanctions qui y trouvent leur base juridique. Il n'est nullement suffisant pour permettre aux Etats et aux organes subordonnés de l'Organisation de décider des sanctions de leur choix »¹⁰⁹.
- 80 Dans la pratique, certains Etats et organisations internationales se sont pourtant appuyés sur cette qualification du Conseil de sécurité pour justifier leurs actions coercitives contre un Etat¹¹⁰. En l'absence de fondements juridiques autres que la constatation par le Conseil de sécurité de l'une des trois situations de l'article 39 de la Charte, de telles actions sont illicites et ne peuvent être qualifiées de sanctions des Nations Unies, et ce, dans tous les cas de figures et même avec la promesse d'une action ultérieure. Pour appliquer les sanctions proprement dites des Nations Unies, une autre décision du Conseil de sécurité est nécessaire, par laquelle il choisit les mesures coercitives à exécuter par l'ensemble des Etats.

§2. Le choix des mesures coercitives à imposer

- 81 Les mesures coercitives à imposer par le Conseil de sécurité sont prévues aux articles 41 et 42 de la Charte. A ce stade du processus des sanctions, il s'agit pour le Conseil de choisir entre mesures non militaires de l'article 41 et action armée de l'article 42.

A. Le choix entre mesures non militaires et action armée

- 82 Les articles 41 et 42 de la Charte stipulent :

Le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les Membres des Nations Unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radio-électriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques.

Si le Conseil de sécurité estime que les mesures prévues à l'Article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut 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. Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres des Membres des Nations Unies.

- 83 A voir la préposition conditionnelle commençant l'article 42, la question se pose de savoir si le Conseil de sécurité, quand il décide de passer aux mesures coercitives, doit d'abord imposer des mesures non militaires de l'article 41 avant d'ordonner une action armée. En principe, l'application de l'article 41 n'est pas un préalable à celle de l'article 42, même si l'esprit de la Charte pousse à suivre une certaine progressivité dans l'intensité des mesures imposées.

1. Un choix répondant à une certaine progressivité

- 84 Dans le choix des mesures coercitives à prendre, le Conseil de sécurité n'est pas, comme position de principe, « obligé de suivre une gradation, en commençant par les mesures les plus bénignes pour terminer par les mesures militaires si les précédentes n'ont pas produit l'effet escompté : il peut se placer immédiatement sur le plan militaire, s'il estime que la situation le commande »¹¹¹. Mais dans une optique de sanctions dont le but est avant tout de faire revenir l'Etat fautif à un comportement conforme, une certaine gradation semble s'imposer.
- 85 Les mesures coercitives des Nations Unies sont prises « pour donner effet à ses décisions ». Les-dites décisions sont les appels à la cessation des comportements à l'origine de la situation constatée par le Conseil en vertu de l'article 39. Et dans une société qui a banni la guerre comme instrument politique, où le recours à la force est désormais interdit, les rédacteurs de la Charte ont naturellement privilégié les pressions non militaires à l'action armée pour faire fléchir cet Etat récalcitrant : l'action armée est le cas extrême lorsque les sanctions économiques et autres mesures diplomatiques et politiques n'ont pas eu les effets escomptés. Et ces rédacteurs n'ont rien inventé en agissant ainsi puisqu'il est dit que "*traditional (pre-Charter) international law and 'just war' theories have likewise insisted on exhaustion of non-forcible remedies as a legal and moral prerequisite to the use of force*"¹¹².
- 86 On devrait donc passer par les mesures non-militaires avant toute mesure militaire. La vraie question serait alors de déterminer le moment adéquat pour passer à l'action armée.

2. Le moment adéquat pour passer à l'action armée

- 87 Quand faut-il passer des mesures non militaires à l'action armée ? Lorsque les premières mesures sont inadéquates ou se sont révélées telles, nous dit l'article 42. Mais en fonction de quel critère juger cette inadéquation ? Prenons un cas concret pour essayer de répondre à cette question.
- 88 Dans la période 1990-1991 de la crise du Golfe, des auteurs ont jugé prématurée la décision du Conseil de sécurité de recourir à la force armée contre l'Iraq pour obliger ce dernier à évacuer le Koweït, en arguant que le Conseil n'a pas laissé assez de temps aux sanctions économiques de produire tous leurs effets¹¹³. Mais quels effets ? Apparemment, il s'agit d'autres effets que celui d'amener l'Iraq à se retirer du Koweït. Car si on garde à l'esprit le but des mesures non militaires imposées contre l'Iraq du 6 août au 29 novembre 1990, disons même jusqu'au 17 janvier 1991, force est de constater que celles-ci se sont révélées inadéquates pour donner effet aux décisions du Conseil contenues dans le paragraphe 2 de la résolution 660 du 2 août 1990, à savoir

l'évacuation du Koweït par l'Iraq et ensuite la recherche de solution pacifique au différend existant entre les deux pays¹¹⁴.

- 89 Sur ce point au moins, la décision du Conseil de sécurité de recourir à la force pour faire évacuer le Koweït occupé est bien dans la logique de la Charte (cette conclusion ne concerne cependant pas la manière dont cette action a été conduite). Ceci est d'autant plus vrai que dans sa résolution 678 du 29 novembre 1990, le Conseil a averti l'Iraq de l'imminence d'une action armée et il ne tenait qu'à ce dernier d'éviter cette action en appliquant les décisions du Conseil. Assez de temps de réflexion et d'exécution lui avaient même été laissés¹¹⁵. L'Iraq n'ayant pas fléchi à cette dernière pression non militaire, une force de coalition des Etats membres, sous la houlette des Etats-Unis, a commencé le 17 janvier 1991 – soit deux jours après la fin de l'ultimatum – une opération militaire tendant à la libération du Koweït.
- 90 Sur la base de cette pratique, notre conclusion concernant les critères d'inadéquation des mesures non-militaires est la suivante : cette inadéquation doit être appréciée en fonction de la capacité des sanctions non militaires à amener l'Etat fauteur de trouble à modifier son comportement. Si après des mois d'imposition de sanctions non militaires progressives, commençant par des mesures politiques et diplomatiques, suivies de sanctions économiques sélectives et ciblées, l'Etat fautif ne change toujours pas de comportement ou qu'aucun signe de ce changement n'est perceptible, cela ne montre-t-il pas que ces moyens de pression ont échoué ? Surtout qu'en plus de son caractère de pression, la prise de ces mesures est également un signe de la désapprobation par la communauté internationale de l'acte à l'origine de la situation. Que faut-il espérer en maintenant sur un laps de temps plus long des sanctions économiques sans y ajouter d'autres mesures plus contraignantes ? Cela ne mènerait-il pas à leur banalisation ? D'où l'idée que dès qu'on a atteint le stade des sanctions économiques et financières, après les mesures diplomatiques et les embargos sur les armes, il ne faut pas attendre trop longtemps pour passer à des sanctions plus sévères recourant à la force. Autrement, ce pourrait être interprété par l'Etat cible comme un signe de faiblesse.
- 91 Précisons néanmoins que cette conclusion, qui n'est pas une apologie d'un militarisme à outrance pour le système coercitif des Nations Unies, n'est valable que dans le cas où le processus de sanctions des Nations Unies est déclenché par un acte d'agression¹¹⁶, ou par des actes particulièrement graves commis par un Etat, telle que la commission d'un génocide ou autres violations massives des droits fondamentaux de l'homme¹¹⁷. En dehors de ces cas extrêmes, le recours rapide, voire tout recours, aux sanctions militaires ne saurait se justifier. Autrement, le système coercitif des Nations Unies se traduirait de fait à une (re)légalisation de la guerre (juste) pour les membres permanents du Conseil de sécurité – celle interdite par le Pacte Briand-Kellog – leur permettant, comme auparavant, d'utiliser la force militaire en tant qu'un instrument de leur politique extérieure¹¹⁸. Actuellement, on n'en est pas loin avec l'instrumentalisation des Nations Unies par certains membres permanents du Conseil de sécurité ; raison pour laquelle il est nécessaire de mettre en exergue les règles juridiques pertinentes et les limites aux actions étatiques qui en découlent¹¹⁹.
- 92 Dans son rapport, le Groupe de personnalités de haut niveau a proposé cinq critères de recours ou d'autorisation de la force par le Conseil de sécurité, à savoir : la gravité de la menace, la légitimité du motif, l'échec de toutes les options non militaires pour faire face à la menace, la proportionnalité des moyens et la mise en balance des conséquences de l'action militaire et celles de l'inaction. Et le Groupe dit que ces

« directives régissant l'usage de la force devraient être consignées dans des résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale »¹²⁰.

- 93 Une fois la décision de recourir aux mesures de l'article 42 de la Charte prise, il faut encore faire face à quelques questions relatives à la mise en œuvre de cette disposition.

B. Quelques questions à propos de l'application de l'article 42

- 94 L'application des mesures prévues à l'article 42 soulève quelques questions, notamment celles relatives au blocus et à l'exécution d'une action armée décidée par le Conseil de sécurité.

1. La question du blocus

- 95 Etant prévu à l'article 42, le blocus fait-il partie d'une action armée ou s'attache-t-il aux sanctions économiques ? La réponse à cette question nous importe à double titre. D'une part, ayant exclu les effets des sanctions militaires de notre champ d'étude, elle nous permet de déterminer si nous devons prendre en compte les effets du blocus dans les différentes analyses de la présente étude. D'autre part, elle nous éclairera dans la recherche des règles juridiques applicables aux différentes mesures de sanctions pour éviter ou réduire les effets secondaires de celles-ci. Dans le cadre de ce chapitre, nous allons nous concentrer sur la première raison.
- 96 Le blocus fait-il partie des sanctions militaires et à ce titre à exclure du champ de notre étude ? La réponse à cette question n'est pas aisée car, bien que prévue à l'article 42 relatif à l'action armée lorsque les mesures non militaires ont été ou se sont avérées inadéquates, le blocus est généralement entrepris avant l'action armée proprement dite. Une première explication à l'inclusion du blocus à l'article 42 est liée au fait qu'il nécessite l'usage ou la menace d'usage de la force. Le blocus des ports ou des côtes d'un Etat par un autre Etat fait d'ailleurs partie des actes constitutifs d'agression énumérés à l'article 3 de l'Annexe de la résolution 3314 de l'Assemblée générale. Mais on sait aussi que le blocus a pour principale fonction d'appuyer les mesures de l'article 41 avant que l'on passe aux actions militaires de l'article 42¹²¹. D'ailleurs, comme les mesures de l'article 41, le blocus est à appliquer par les forces des Etats pris individuellement et non par une force internationale mise à la disposition des Nations Unies ou une force coalisée des Etats mandatée par l'ONU que l'on rencontre dans la pratique.
- 97 En tant que « mesures d'accompagnement décidées par voie de résolutions, ayant pour ainsi dire, un caractère accessoire par rapport aux sanctions économiques préalables »¹²², le blocus et ses effets feront partie de notre champ d'étude. Non seulement, elles ont des liens plus étroits avec les mesures de l'article 41 qu'avec les mesures de l'article 42, mais en plus leurs effets sont dans la pratique difficiles à distinguer des effets des restrictions commerciales imposées par le Conseil de sécurité.
- 98 Pour ce qui est de la pratique, le Conseil de sécurité avait demandé à des Etats et organisations régionales d'imposer des blocus dans les sanctions contre la Rhodésie du Sud, l'Iraq, la République fédérative de la Yougoslavie (Serbie et Monténégro, ci-après RFY), Haïti et Sierra Leone. Dans le cas rhodésien, l'interception maritime de tous navires dont on a lieu de croire qu'ils transportent du pétrole destiné à la Rhodésie du Sud a été demandée à la Grande Bretagne¹²³. De telle demande d'interception a été adressée dans le cas iraquien aux Etats qui coopèrent avec le gouvernement koweïtien

et déploient des forces navales dans la région. Dans ce cas, le Conseil de sécurité, « vivement alarmé... par la conduite du Gouvernement iraquien qui utilise des navires battant pavillon iraquien pour exporter du pétrole » a demandé à ces Etats de prendre des mesures pour arrêter tous les navires marchands qui arrivent ou qui partent de l'Iraq et du Koweït afin d'inspecter leur cargaison ou de s'assurer de leur destination et de faire appliquer strictement les sanctions imposées dans une résolution antérieure¹²⁴. Ce blocus a été décidé bien avant la guerre du Golfe proprement dite. Dans le cas de l'ex-Yougoslavie, le Conseil de sécurité a décidé, pour appuyer les sanctions économiques complètes contre la RFY, de mettre en place à la fois un blocus terrestre avec l'aide des Etats voisins, un blocus fluvial de la part des Etats riverains du Danube et un blocus maritime par tous les Etats agissant à titre national ou régional¹²⁵. Dans l'épisode haïtien, c'est également à des Etats coopérant au gouvernement légitime du Haïti, agissant à titre national ou par le biais d'une organisation régionale, que l'interception maritime a été demandée¹²⁶. Enfin, dans le cas sierra-léonais, le Conseil de sécurité a confié la mission d'interception maritime, pour rendre effective les embargos sur les produits pétroliers et sur les armes et matériels connexes, à une organisation sous-régionale, à savoir la CEDEAO ou Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest¹²⁷.

- 99 Dans tous ces cas, seul le cas iraquien a été suivi d'une action armée autorisée par le Conseil de sécurité, pour faire appliquer les sanctions non-militaires décidées auparavant.

2. L'exécution d'une action armée décidée par le Conseil de sécurité

- 100 La deuxième question posée par l'application de l'article 42 se rapporte aux modalités d'exécution d'une action armée décidée par le Conseil de sécurité. Etant donné que notre étude se limite aux effets des sanctions non-militaires, il s'agit ici d'une brève incursion sur les problèmes liés à l'exécution d'une action armée décidée par le Conseil dans un souci de présenter d'une manière aussi complète que possible le mécanisme de sanctions des Nations Unies.
- 101 D'après la Charte, les Etats doivent mettre à la disposition du Conseil de sécurité les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage, nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Tout ceci serait fait sur invitation du Conseil de sécurité et sur la base d'accords spéciaux négociés entre le Conseil et des membres ou groupes de membres de l'ONU (article 43). De même, l'article 45 demande aux Etats membres de maintenir des contingents nationaux de forces aériennes immédiatement utilisables en vue de l'exécution combinée d'une action coercitive internationale dont les plans seront établis par le Conseil de sécurité avec l'aide d'un Comité d'état-major, composé des chefs d'état-major des membres permanents du Conseil. Bref, l'exécution des mesures de l'article 42 peut se faire de deux manières différentes : soit par la contribution d'une force armée dépendant directement ou exclusivement du Conseil de sécurité soit par la création d'une armée formée de contingents nationaux et placée sous le commandement des Nations Unies¹²⁸.
- 102 Jusqu'à présent, les accords spéciaux prévus à l'article 43 n'ont jamais vu le jour et le Comité d'état-major n'a jamais tenu son rôle. Ce qui fait que les actions armées décidées par le Conseil de sécurité ont eu un tout autre visage que celui esquissé dans la Charte. Dans la pratique, ces actions armées n'ont de collectives que leur déclenchement car au lieu de prendre la direction stratégique des opérations militaires qu'il a décidées, le

Conseil de sécurité a plutôt sous-traité avec des forces armées de certains Etats membres à qui sont alors déléguées, implicitement, les fonctions dévolues au Conseil et au Comité d'état-major en matière de conduite de l'action armée.

- 103 Ainsi, le Conseil a prié des Etats d'utiliser « tous les moyens nécessaires » pour faire respecter ses décisions antérieures, ce qui équivalait à leur donner carte blanche quant aux moyens à utiliser, le début et la durée des opérations, voire le choix des objectifs à atteindre. Ces opérations sont parfois conduites sous le nom des Nations Unies mais toujours en dehors de leur contrôle. Comme l'a dit le Secrétaire général Boutros Boutros-Ghali, dans le cas d'une sanction armée décidée par l'ONU, « ni le Conseil de sécurité, ni le Secrétaire général n'ont pour l'instant la capacité de déployer, diriger, commander et contrôler les opérations menées à cet effet »¹²⁹.
- 104 Le Conseil de sécurité a autorisé, en 1950, un groupe d'Etats volontaires à entreprendre une action armée contre la Corée du Nord pour faire respecter sa décision demandant à cet Etat de se retirer du territoire sud-coréen, au-delà du 38^e parallèle. Les opérations militaires conduites à cet effet étaient placées sous le commandement des Etats-Unis et en dehors du contrôle des organes de l'ONU¹³⁰.
- 105 Dans la guerre du Golfe, en 1991, la même autorisation a été donnée aux forces armées des Etats membres coopérant avec le Koweït pour obliger l'Iraq à se retirer du territoire koweïtien. Dans cette guerre, le Conseil de sécurité est resté dans l'ombre et totalement silencieux entre le 29 novembre 1990, date de la résolution 678 posant l'ultimatum du 15 janvier 1991, et le 2 mars 1991, date de la résolution 686 prenant note de la suspension des opérations militaires offensives en Iraq. Pendant toute la durée du conflit armé, il n'a pris aucune décision relative à la conduite de celle-ci et a laissé les forces coalisées agir comme elles l'entendaient. Ce qui faisait dire au Secrétaire général de l'époque, Javier Perez de Cuellar, que « ce n'est pas la guerre des Nations Unies. Il n'y a pas de casques bleus ni de drapeaux de l'ONU... Cela dit, c'est une guerre légale dans le sens où elle a été autorisée par le Conseil de sécurité »¹³¹.
- 106 Enfin, en Bosnie-Herzégovine, le Conseil de sécurité a autorisé des Etats membres, agissant à titre national ou dans le cadre des arrangements régionaux, à user de la force pour assurer le respect de l'interdiction des vols militaires qu'il avait imposé dans l'espace aérien de ce pays. Il s'agissait d'appuyer les forces des Nations Unies en ex-Yougoslavie dans l'accomplissement de leur mission, y compris pour défendre le personnel en danger, et pour décourager les attaques contre les zones de sécurité¹³².
- 107 Il convient de noter pour terminer que, dans certains écrits, ne sont considérées comme sanctions que les seules mesures économiques ou, d'une manière plus large, celles n'impliquant pas l'emploi de la force, classant les actions militaires comme des mesures à part¹³³. Comme on l'a vu toutefois, ces deux types de mesures ont la même nature juridique, à savoir des moyens de pression dont la seule différence est leur degré de persuasion. Ils font partie d'un même processus tendant à garantir le respect d'un engagement juridique. Dans ce processus, la menace d'une mesure plus sévère, dont l'usage de la force en tant que contrainte matérielle en constitue le cas extrême, est aussi importante que la pression actuellement subie par l'Etat objet des mesures non-militaires. La probabilité de recours à des mesures plus sévères en cas de continuation du comportement peut même dans certains cas être plus persuasive que les désagréments actuels des sanctions non-militaires.

- 108 Ayant ainsi vu le processus de déclenchement des sanctions des Nations, il nous reste à examiner leurs modalités d'application pour bien comprendre pourquoi des Etats victimes des effets secondaires desdites sanctions, ou révoltés par ces effets sur la population civile de l'Etat visé, ne peuvent pas arrêter d'eux-mêmes l'application de ces sanctions, et résoudre ainsi d'une certaine manière les problèmes auxquels ils font face.

Section III. L'exécution des mesures décidées

- 109 Si le déclenchement et le choix des sanctions demeurent l'apanage du Conseil de sécurité, l'application effective des mesures décidées est assurée individuellement par les Etats, en vertu d'obligations expressément prévues dans la Charte (§1). Cette application individuelle ne veut toutefois pas dire que l'œuvre d'exécution des sanctions échappe à tout contrôle de l'Organisation (§2).

§1. Des mesures à exécuter principalement par les Etats

- 110 Les mesures décidées par le Conseil de sécurité sont à exécuter par les Etats. Une fois la résolution contenant les sanctions adoptée, le Secrétaire général de l'ONU la transmet dans une note à tous les Etats membres, et aux Etats non-membres que les Nations Unies veulent associer à l'application des sanctions. D'une manière générale, le Secrétaire général appelle dans cette note l'attention des Etats sur le caractère obligatoire de la décision prise par le Conseil de sécurité et leur demande de lui envoyer un rapport concernant toutes les mesures internes prises en application de cette décision. Ces rapports nationaux seront ensuite transmis par le Secrétaire général au Conseil de sécurité, qui les donnera à son tour au Comité qu'il a créé pour surveiller l'application des sanctions.
- 111 Dans le cadre des sanctions contre la Rhodésie du Sud par exemple, le Secrétaire général avait attiré tout particulièrement l'attention des Etats sur le fait que le Conseil de sécurité agissait en vertu des articles 39 et 41 de la Charte et avait rappelé que le fait de ne pas appliquer ou de refuser d'appliquer la résolution en question constituerait une violation de l'article 25 de la Charte. Il demandait ensuite que des renseignements sur les mesures prises par les gouvernements en application des dispositions de la résolution 232 lui soient communiqués aussitôt que possible, et ce, en application des paragraphes 7, 8 et 9 de ladite résolution¹³⁴. Dans les cas des sanctions ultérieures, cette pratique est restée généralement la même.
- 112 Une fois le contenu des sanctions porté à la connaissance des Etats, l'exécution desdites sanctions a deux volets principaux : la mise en œuvre de la résolution les contenant par les Etats et le contrôle interne de cette mise en œuvre. L'application de la décision de sanction par les Etats obéit à des obligations précises prévues dans la Charte, à savoir une obligation d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité, une obligation de faire appliquer les sanctions par les organisations internationales auxquelles les Etats font partie, et plusieurs principes relatifs à la manière d'exécuter lesdites obligations.

A. L'obligation des Etats d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité

- 113 Cette obligation est prévue aux articles 25 et 48, par. 1, de la Charte. Aux termes de l'article 25, « les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité ». C'est un engagement des Etats, souscrit en adhérant à la Charte des Nations Unies, d'exécuter les décisions à prendre par le Conseil dans l'accomplissement de ses fonctions. Encore faut-il se mettre d'accord sur ce qu'on entend par « décision ». Des réponses, parfois divergentes, ont été données à cette question, mais pour ce qui nous concerne, les auteurs s'accordent à reconnaître un tel caractère obligatoire aux actes pris par le Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII, et c'est ce qui nous importe¹³⁵. En effet, « [s]i le Conseil statue en se référant expressément au chapitre VII de la Charte, il existe une présomption en faveur du caractère obligatoire de la résolution »¹³⁶. D'ailleurs, dans bon nombre de résolutions ordonnant l'imposition des sanctions, le Conseil ne manque pas de rappeler cette obligation en ces termes :

Le Conseil de sécurité... rappelle aux Etats membres que le fait pour l'un quelconque d'entre eux de ne pas appliquer ou de refuser d'appliquer la présente résolution constituera une violation de l'article 25 de la Charte¹³⁷.

- 114 Cette obligation générale de l'article 25 est réaffirmée à l'article 48, par. 1, de la Charte qui concerne plus spécifiquement les mesures prises sous le chapitre VII.
- 115 Cet article, qui se trouve à l'intérieur dudit chapitre, stipule que « les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales sont prises par tous les Membres des Nations Unies ou certains d'entre eux, selon l'appréciation du Conseil ». En plus de la réaffirmation de l'obligation d'exécution pesant sur les Etats membres, cet article permet aussi au Conseil de sécurité de décider une application sélective de ses décisions. Il lui permet notamment de demander à certains Etats ou groupes d'Etats d'accomplir certains actes particuliers, tout comme il lui permet d'exempter certaines catégories d'Etats (petits, faibles ou neutres) d'appliquer les mesures collectives qu'il a décidées¹³⁸. Toutefois, l'appréciation de l'opportunité de faire cette demande spéciale ou d'accorder cette exemption demeure à l'entière discrétion du Conseil.
- 116 A cette obligation d'exécution directe des décisions du Conseil s'ajoute pour les Etats membres une obligation d'exécution indirecte, dans le cadre des organismes internationaux ou régionaux auxquels ils font partie.

B. L'obligation des Etats de faire appliquer les sanctions par les organisations internationales

- 117 Cette obligation se présente sous deux aspects. D'une part, les Etats doivent user de toute leur influence pour que les décisions du Conseil de sécurité soient appliquées par les organismes internationaux auxquels ils font partie. C'est ce qui ressort de l'article 48, par. 2, de la Charte qui précise que « les décisions du Conseil de sécurité sont exécutées par les Membres des Nations Unies... grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie ». Il a été précisé que les termes « organismes internationaux appropriés » visent aussi bien les institutions spécialisées du système des Nations Unies que les autres organismes internationaux n'ayant pas de personnalité internationale tels que les entreprises multinationales et

les Unions administratives lorsque des Etats signataires de la Charte en constituent les seuls membres¹³⁹. De même, cette précision de l'article 48, par. 2, vise à empêcher les Etats de s'abriter derrière l'indépendance desdits organismes, qui ne sont pas placés dans une situation de dépendance par rapport à l'ONU, en leur demandant d'« assurer par leur vote au sein de ces derniers le respect des décisions du Conseil »¹⁴⁰.

- 118 Et si dans la pratique il arrive au Conseil de sécurité de s'adresser directement aux institutions spécialisées dans une résolution imposant des sanctions, il s'agit plus d'une invitation que d'une obligation d'appliquer les sanctions ainsi décidées. Même les accords respectifs conclus par l'ONU avec ces institutions ne leur imposent une telle obligation. Des différences dans les termes de ces accords peuvent toutefois amener une étendue distincte de l'obligation des institutions spécialisées vis-à-vis des sanctions décidées par l'ONU¹⁴¹.
- 119 D'autre part, les obligations des Etats de faire appliquer les sanctions des Nations Unies restent valables dans le cadre d'une organisation régionale dont ils sont membres. En vertu de l'article 53, par. 1, de la Charte, le Conseil de sécurité utilise, s'il y a lieu, les accords ou organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité. Certes, l'appel du Conseil de sécurité s'adresse directement dans ce cas aux organes des organismes régionaux en question, mais il n'en reste pas moins que ces organismes ne sont pas en eux-mêmes obligés d'accepter une éventuelle mission qui leur sera confiée par le Conseil de sécurité dans le cadre d'un régime de sanctions donné. Il appartient toujours aux Etats de faire en sorte que ces organismes acceptent la décision du Conseil de sécurité. Par contre, l'article 53 précise que les organismes régionaux ne peuvent entreprendre aucune action coercitive sans l'autorisation préalable du Conseil de sécurité¹⁴². Dans l'exécution de ces deux obligations, la Charte a prévu certaines règles générales.

C. Les règles relatives à la manière d'exécuter ces obligations

- 120 D'après la Charte, il ne suffit pas que les Etats acceptent d'appliquer les sanctions des Nations Unies et les font appliquer par des organismes internationaux ou régionaux, ils ont encore une obligation positive d'apporter pleine assistance à l'Organisation dans toute action entreprise par elle, et une obligation négative de s'abstenir de toute aide à l'égard d'un Etat sanctionné par l'Organisation. Ces deux obligations complémentaires sont prévues à l'article 2, par. 5, de la Charte¹⁴³.
- 121 En outre, les Etats doivent s'associer « pour se prêter mutuellement assistance dans l'exécution des mesures arrêtées par le Conseil de sécurité » (article 49). Cette assistance est à donner par les Etats à titre individuel et peut consister en une assistance technique, administrative, voire économique pour permettre à un Etat qui en a besoin de mieux appliquer les sanctions décidées. On peut avancer comme illustration de cette assistance mutuelle l'envoi dans les pays voisins de la République fédérative de Yougoslavie des missions d'assistance (connus sous le sigle « SAM ») pour l'application des sanctions contre cet Etat. Ces SAMs étaient composées de douaniers hautement qualifiés chargés d'apporter une assistance technique et des conseils aux autorités locales dans l'application et le contrôle des embargos contre la RFY¹⁴⁴.
- 122 Par ailleurs, « 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 ». C'est le principe de la primauté des

obligations des Etats à l'égard de la Charte sur leurs autres obligations conventionnelles, prévu à l'article 103 de la Charte¹⁴⁵. Il a été précisé que ce qui est visé ici n'est pas les autres traités eux-mêmes mais les obligations qui en découlent. Ce qui fait qu'en cas de conflit, le traité incriminé devient inopposable et inapplicable mais reste valide. Ainsi, lorsque le Conseil de sécurité décide des mesures coercitives, l'exécution de certaines obligations conventionnelles des Etats en contradiction de ces mesures sera seulement suspendue mais reprendra dès que les mesures coercitives auraient été levées¹⁴⁶.

- 123 Le Conseil de sécurité ne manque pas d'ailleurs de rappeler cette primauté dans ses résolutions¹⁴⁷. Toutefois, cette primauté se limite aux décisions obligatoires des organes compétents des Nations Unies et non aux recommandations¹⁴⁸.
- 124 En outre, l'article 103 concerne aussi bien les accords conclus antérieurement que ceux conclus postérieurement à l'entrée en vigueur de la Charte. Et les accords visés ici sont non seulement ceux conclus entre Etats membres des Nations Unies mais également ceux conclus entre membres et non-membres¹⁴⁹. Il a été encore précisé que les termes « conformément à la Charte » dans l'article 25 se réfèrent à l'article 103¹⁵⁰. En d'autres termes, l'obligation d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité doit être remplie en tenant compte de la primauté des obligations onusiennes des Etats sur leurs autres obligations conventionnelles.
- 125 Enfin, toutes ces obligations doivent être remplies de bonne foi par les Etats. C'est ce qu'affirme l'article 2, par. 2, de la Charte, en ces termes : « Les Membres de l'Organisation, afin d'assurer à tous la jouissance des droits et avantages résultant de leur qualité de Membre, doivent remplir de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées aux termes de la présente Charte ». Cette application de bonne foi des dispositions d'un traité est un principe général de droit, codifié à l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités¹⁵¹.
- 126 Pour terminer, jetons un bref regard sur le processus d'application des sanctions en droit interne.

D. Quelques considérations sur l'application des sanctions en droit interne

- 127 Au niveau interne, les obligations que l'on vient d'énumérer se traduisent en un devoir d'incorporation ou de réception de la résolution du Conseil de sécurité dans l'ordre juridique interne des Etats. Les méthodes de cette réception ou d'incorporation dépendent de la Constitution respective des Etats, c'est-à-dire de la manière dont celle-ci organise l'application des conventions et instruments internationaux dans le système juridique national. La question qui nous intéresse à cet égard est de savoir si du point de vue du droit interne la résolution d'une Organisation internationale, en tant que droit dérivé du traité créant celle-ci, est assimilée à ce traité constitutif ; en d'autres termes, si les dispositions constitutionnelles relatives aux conventions internationales s'appliquent automatiquement aux actes juridiques qui dérivent de ces conventions.
- 128 Une réponse générale à cette question est impossible du fait de la multitude de la pratique étatique et de leur spécificité, ainsi que de l'absence d'une étude systématique en la matière¹⁵². Une étude de la pratique en Europe montre que dans certains pays comme la Belgique, l'Espagne, la Grèce, le Luxembourg et la Suisse, « l'ordre hiérarchique est principalement lié à la place réservée par le droit interne au droit conventionnel : le droit dérivé possède la même valeur que l'acte constitutif de

l'organisation internationale en cause ou, *mutatis mutandis*, la même valeur que le droit conventionnel en général »¹⁵³. Dans d'autres pays, comme l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, le Royaume-Uni et le Portugal, cette place hiérarchique du droit dérivé dépend de l'acte par lequel il est introduit ou incorporé en droit interne (loi, décret, règlement ou décision administrative)¹⁵⁴.

- 129 En ce qui concerne les méthodes d'incorporation, il faut faire la distinction entre les méthodes de publication de la résolution en droit interne et les modes de sa réception. Sur la première, Emmanuel Rouconas, l'auteur de l'étude précitée, a recensé trois voies : 1) la publication de façon systématique dans un journal officiel des actes des organisations internationales tels qu'ils ont été adoptés ; 2) la publication de ces actes suivie par celle d'actes internes de mise en œuvre du droit dérivé ainsi publié ; et 3) la publication par le biais d'un acte interne d'incorporation qui peut reprendre en tout ou en partie l'acte de l'organisation internationale sans qu'il soit nécessaire de le reproduire textuellement¹⁵⁵.
- 130 Quant aux modes de réception, le même auteur en présente quatre : 1) une réception directe du droit dérivé en tant que tel et son application automatique par la seule publication officielle par l'organisation intéressée, sous la condition que l'acte de l'organisation internationale énonce des droits et des obligations pour les individus ; 2) une réception par l'intervention préalable d'un acte interne général de réception du droit dérivé, souvent sous la forme d'acte législatif ; 3) une réception par l'élaboration d'actes correspondants du droit interne – loi, décret, règlement ou décision administrative – pour chaque décision obligatoire d'une organisation nécessitant des mesures internes, acte qui seul incorpore en tout ou partie le droit dérivé ; 4) une réception par le biais de deux actes intermédiaires séparés : le premier à caractère général, suivi d'un autre acte spécial tendant à rendre efficace la mise en œuvre du droit dérivé.
- 131 La pratique récente montre néanmoins une tendance à adopter au préalable une sorte de loi-cadre d'habilitation (*prior enabling legislation*) pour l'application des sanctions des Nations Unies. Cette loi-cadre permet au pouvoir exécutif de prendre des mesures d'exécution des décisions du Conseil de sécurité par décret¹⁵⁶.
- 132 Les Etats sont donc libres d'adopter les méthodes d'exécution des sanctions dans leur ordre juridique interne même si une tendance vers une harmonisation des modalités d'incorporation se dessine. De son côté, l'ONU prévoit un dispositif institutionnel pour contrôler la bonne application de ses sanctions.

§2. Le contrôle international de l'exécution des sanctions

- 133 Il y a deux sortes de contrôle de l'exécution des sanctions : celui fait par les Etats à l'égard de leurs sujets, individus ou sociétés commerciales, et celui fait par l'ONU et ses organes à l'égard des Etats. Bien que l'accomplissement du premier fasse partie de l'obligation des Etats d'appliquer les sanctions dans leur sphère juridique respective et peut constituer à ce titre un critère d'appréciation de la bonne exécution des sanctions, il s'agit d'un contrôle du respect par les individus de la législation interne d'un Etat, et nous intéresse moins ici. Notre propos est plutôt de voir l'examen par un organe international de la manière dont les Etats appliquent les sanctions onusiennes.

A. Les organes de contrôle

- ¹³⁴ Le contrôle de l'exécution des sanctions est l'œuvre du Conseil de sécurité même si cela n'est pas expressément stipulé dans la Charte. Dès le début de son activité coercitive, le Conseil de sécurité a délégué sa fonction de surveillance à un organe subsidiaire créé spécialement à cet effet, en vertu de l'article 28, par. 2, de son Règlement intérieur provisoire et de l'article 29 de la Charte¹⁵⁷. La pratique récente montre toutefois l'intervention d'autres organes dans cette activité de contrôle.

1. Les Comités des sanctions

- ¹³⁵ Lors de la première sanction imposée contre la Rhodésie du Sud déjà, le Conseil avait créé, dans sa résolution 253 (1968), un Comité chargé d'examiner les rapports présentés par les Etats au Secrétaire général concernant l'application de ladite résolution, et de demander à tout Etat membre de l'ONU ou membre d'une institution spécialisée tous renseignements supplémentaires qu'il juge nécessaires pour s'acquitter dûment de son obligation¹⁵⁸. Ce Comité était composé, à sa création et jusqu'en septembre 1979, de sept des quinze membres du Conseil de sécurité¹⁵⁹. A l'occasion des sanctions ultérieures, le Conseil de sécurité a continué de créer de tel Comité¹⁶⁰. Plus connus sous le nom de « Comités des sanctions »¹⁶¹, ces comités sont actuellement composés de tous les membres du Conseil de sécurité.
- ¹³⁶ D'après des documents des Comités des sanctions sur la Libye et sur la Yougoslavie¹⁶², les Comités tiennent leurs sessions à huis clos et gardent confidentiels, en principe, leurs documents et communications. Toutefois, lorsque cela est jugé nécessaire, et pour rendre publique et renforcer les travaux d'un Comité, son Président peut être autorisé à faire des conférences ou des communiqués de presse. A partir de 1996, chaque Comité publie un rapport annuel de ses activités. Par ailleurs, les décisions des Comités sont prises par consensus, ce qui donne à chaque membre du Conseil de sécurité un pouvoir de veto, même si la mise en œuvre de ce pouvoir obéit à certaines procédures. En effet, si un consensus n'est pas obtenu sur un problème particulier, il appartient au Président du Comité d'entrer en consultation avec les protagonistes pour rapprocher les positions et assurer ainsi un fonctionnement effectif du Comité. Si après cette médiation du Président le désaccord persiste, un rapport formel, dans lequel figure le point de désaccord, sera envoyé au Conseil de sécurité. Et c'est ce dernier qui tranchera en dernier ressort¹⁶³.
- ¹³⁷ Au fil des temps, le rôle ainsi que les méthodes de travail de ces Comités dans la mise en œuvre des sanctions ont beaucoup évolué, passant du simple examen des rapports d'application des Etats à un rôle plus actif, allant jusqu'à la détention de véritable pouvoir de décision non seulement dans l'application des sanctions mais aussi dans le domaine des exceptions humanitaires aux mesures imposées et la fourniture d'assistance aux Etats touchés par l'application de ces mesures. Les questions relatives aux deux dernières fonctions constitueront l'objet des chapitres suivants de notre étude.
- ¹³⁸ Pour surveiller l'application des sanctions, les Comités des sanctions examinent les rapports et déclarations des Etats concernant les dispositions que ceux-ci ont pris dans leur ordre juridique interne respectif pour assurer l'application effective des mesures décidées. Sur la base de ces rapports et aussi longtemps que le régime de sanctions reste en place, les Comités peuvent demander aux Etats de leur communiquer toutes

autres informations supplémentaires qu'ils jugent nécessaires au sujet des activités des Etats, ou se déroulant sous leur juridiction, qui sont susceptibles de violer les sanctions. Ce sont les tâches de base des Comités des sanctions telles qu'assignées par le Conseil de sécurité dans le cadre du contrôle des sanctions contre la Rhodésie du Sud.

- 139 Dès le régime de sanctions contre l'Afrique du Sud, le deuxième dans l'histoire des sanctions des Nations Unies, le Conseil de sécurité a ajouté à ces tâches élémentaires l'étude des moyens de rendre les sanctions plus efficaces, et dont le résultat lui sera soumis sous forme de recommandations¹⁶⁴. Par la suite, les Comités des sanctions ont été amenés à examiner les informations portées à leur attention par des Etats au sujet des violations présumées des mesures décidées et de recommander ensuite au Conseil de sécurité les dispositions à prendre à cet égard¹⁶⁵, à promulguer des directives pour faciliter l'application des mesures imposées¹⁶⁶ – exerçant ainsi implicitement une fonction d'interprétation des résolutions du Conseil de sécurité¹⁶⁷ – et, lors du lancement de l'idée de sanction ciblée, à identifier les cibles des mesures imposées par le Conseil de sécurité. Ces cibles peuvent être des membres d'une équipe au pouvoir et les membres adultes de leurs familles dans le cadre de sanctions relatives aux restrictions sur le voyage, ou des fonds ou autres ressources – gouvernementaux ou personnels – dans le cadre de sanctions financières, ou encore d'aéronefs dans le cadre de sanctions sur l'aviation¹⁶⁸.
- 140 Le rôle assigné par le Conseil de sécurité aux Comités a également évolué. Au début, le Conseil leur demandait seulement de recevoir et d'examiner les rapports que les Etats ont soumis au Secrétaire général concernant les mesures d'application des sanctions dans leur droit interne. A partir des sanctions contre la Somalie en 1992, le Conseil de sécurité leur a donné un rôle plus actif dans la recherche d'information. Le Comité chargé de suivre ce régime de sanctions a été ainsi habilité à demander à tous les Etats de lui communiquer des éléments d'informations mis à jour sur les dispositions qu'ils ont prises en vue d'assurer l'application effective des mesures imposées. Ce Comité, et d'autres qui vont être créés par la suite, ne se contente donc plus d'attendre les rapports transmis via le Secrétaire général. Désormais, ils s'adressent directement aux Etats pour recueillir toutes informations qu'ils jugent nécessaires pour s'acquitter de leur fonction de contrôle.
- 141 Pour ce qui est de la publicité des activités des Comités des sanctions, ceux-ci doivent présenter au Conseil un rapport périodique en la matière, notamment sur les informations concernant les allégations de violations et les réponses fournies par les Etats qui en sont concernés. L'opacité des travaux des Comités a fait à un certain moment l'objet de critiques virulentes. Répondant à ces critiques, une note du Président du Conseil de sécurité, en date du 29 mars 1995, a posé l'obligation pour chaque Comité de soumettre au Conseil de sécurité un rapport annuel de ses activités¹⁶⁹. La soumission de ces rapports, portant généralement sur l'année civile en cours, a commencé en 1996.
- 142 Enfin, en plus des informations données par les Etats dans leurs rapports au Secrétaire général ou en réponse aux demandes précises des Comités des sanctions, il arrive aux Comités des sanctions de demander au Conseil de sécurité l'envoi sur le territoire des Etats de groupes d'experts indépendants pour vérifier des allégations de violations des sanctions.

2. Les groupes d'experts

- ¹⁴³ Dans le cadre des sanctions contre l'UNITA et la Sierra Leone, portant sur la vente d'armes et de matériels militaires, de produits pétroliers, de diamants et sur le gel des ressources financières de certains groupes de personnes expressément visés, des groupes d'experts ont été créés pour la première fois. Cette pratique s'est par la suite étendue à d'autres cas de sanctions.
- ¹⁴⁴ Le groupe d'experts sur les sanctions contre l'UNITA fut créé en 1999 par le Conseil de sécurité pour une période de six mois et composé de dix membres¹⁷⁰, conformément à une proposition du Président du Comité des sanctions compétent¹⁷¹. Pour le groupe d'experts sur la Sierra Leone, créé en 2000, le Conseil de sécurité a prié le Secrétaire général, en consultation avec le Comité des sanctions, de constituer ledit groupe, pour une période initiale de quatre mois, et comprenant cinq membres au maximum¹⁷². Ce qui fut fait environ un mois après¹⁷³. Plus tard, le Conseil a créé d'autres groupes d'experts : dans le cadre des sanctions sur les ressources naturelles contre le Liberia du fait de l'attitude de cet Etat dans l'application des sanctions contre la Sierra Leone¹⁷⁴, puis dans le cadre du maintien de ces sanctions durant la période transitoire¹⁷⁵. En 2002, le Conseil de sécurité a créé un groupe d'experts chargé de produire des informations indépendantes sur les violations de l'embargo sur les armes imposées contre la Somalie. Ce groupe a été reconstitué une année plus tard après que le Conseil ait noté « avec regret que l'embargo sur les armes n'a cessé d'être violé depuis 1992 »¹⁷⁶. Le Conseil a encore créé un groupe d'experts en 2004 pour l'évaluation de l'embargo sur les armes et matériel connexe contre le Nord et le Sud Kivu, puis l'Ituri, en République démocratique du Congo¹⁷⁷.
- ¹⁴⁵ Mis à part quelques différences tenant à la nature des allégations de violations à vérifier, les tâches assignées à ces groupes d'experts sont assez similaires. Il s'agit de rassembler des informations et procéder à des enquêtes, en se rendant notamment dans les pays concernés et dans les autres pays lorsqu'il y a lieu, au sujet des violations éventuelles des restrictions et autres mesures coercitives imposées. Le groupe d'experts sur la situation en Angola s'est ainsi rendu, outre dans ce pays, dans une trentaine de pays d'Afrique et d'Europe ainsi qu'aux Etats-Unis et en Israël pour « recueillir des informations sur des violations présumées, collationner ou vérifier des informations reçues, enquêter sur des filières et des connexions et, en général, faire mieux connaître et comprendre les sanctions et ce dont était chargé le Groupe d'experts »¹⁷⁸. Les rapports de ces groupes d'experts sont d'abord transmis au Comité des sanctions concerné pour examen et renvoyés ensuite au Conseil de sécurité pour information et publication.
- ¹⁴⁶ Sans entrer dans les détails des méthodes de travail de ces groupes, des résultats de leurs enquêtes et des suites qui y sont données par l'ONU¹⁷⁹, disons que la création de ces groupes d'experts a permis d'améliorer l'efficacité de l'application des sanctions des Nations Unies dans la mesure où les organes de contrôle ne se contentent plus d'examiner les rapports envoyés par les Etats mais dépêchent des experts dans les territoires de ceux qui sont soupçonnés de violer ou d'être complices de violations des sanctions. Ils peuvent ainsi s'entretenir directement avec les différents responsables étatiques concernés par la mise en œuvre des sanctions pour vérifier les informations qu'ils ont reçues et également évaluer les mesures législatives d'application interne des sanctions. Ces enquêtes sur le terrain permettent aussi de constater et de cibler les

difficultés, techniques ou autres, relatives à l'application des sanctions dans certains Etats et de recommander les moyens de les assister lorsque les violations sont dues plus à des problèmes structurels qu'à une volonté délibérée de ne pas prendre les mesures nécessaires pour empêcher les violations des sanctions.

- 147 A la suite du rapport du Groupe d'experts sur l'Angola et conformément à une recommandation qui y est contenue, le Conseil de sécurité a d'ailleurs décidé de faire établir par le Secrétaire général, en consultation avec le Comité des sanctions, une « Instance de surveillance composée de cinq experts au maximum, pour une période de six mois à compter de la date effective de début de ses activités, pour recueillir des renseignements supplémentaires pertinents et examiner les pistes pertinentes relatives à toute violation présumée des mesures énoncées dans les résolutions notamment toute piste identifiée dans ce domaine par le Groupe d'experts, y compris par des visites aux pays concernés ». Cette instance de surveillance doit rendre compte périodiquement au Comité des sanctions¹⁸⁰.
- 148 Enfin, la publication dans les rapports de ces organes de surveillance des noms des auteurs des violations a un effet persuasif indéniable parce que la honte ressentie par les individus ainsi nommés et la mauvaise publicité, nuisible aux affaires, pour les entreprises visées amènent les autres à éviter de subir le même sort à l'avenir. Ceci est d'autant plus important que les groupes d'experts appliquent des critères stricts en matière de preuves des violations qu'ils constatent, notamment le fait de ne retenir que les informations issues de plusieurs sources et de porter ces informations (ou allégations) à la connaissance des intéressés afin de leur accorder le droit de réponse, chaque fois que c'est possible¹⁸¹.
- 149 Cela nous amène à voir, pour terminer, les conséquences prévues par le système coercitif des Nations Unies suite aux violations des sanctions constatées par les Comités des sanctions.

B. Les conséquences d'une constatation de non-exécution des sanctions

- 150 Tout d'abord, la non-exécution peut prendre plusieurs formes. La plus simple est le refus catégorique par un Etat de prendre les mesures internes nécessaires à l'application de la résolution du Conseil de sécurité imposant les sanctions. Mais la non-exécution peut également résulter de l'abstention d'un Etat de prévenir ou de réprimer la violation des sanctions par des personnes, physiques ou morales, agissant à l'intérieur de sa juridiction territoriale.
- 151 Dans la pratique, c'est la forme la plus usuelle de non-exécution où les Etats acceptent en principe d'appliquer les sanctions décidées, et donnent suite aux sollicitations du Secrétaire général et des Comités des sanctions, sans pour autant prendre toutes les mesures nécessaires pour arrêter les activités de contrebandes, par exemple par le renforcement des contrôles des frontières ou autres mesures similaires. Dans les deux cas, il s'agit d'une violation de l'obligation internationale de ces Etats, à savoir une obligation de respecter les décisions du Conseil de sécurité dans le premier cas et un devoir de *due diligence* dans le deuxième. Mais quelle est la conséquence rattachée par l'ONU à cette violation ?
- 152 Rien de précis n'a été prévu sur ce point dans la Charte. Tout juste peut-on mentionner l'article 6 qui prévoit l'exclusion de l'Organisation, par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité, d'un Etat membre qui enfreint de manière

persistante les principes énoncés dans la Charte. Bien que le non-respect des décisions du Conseil de sécurité – et le refus de porter assistance à l'Organisation dans ses actions que cela implique – peut constituer une violation persistante des principes de la Charte, il est cependant difficile d'affirmer que cet article a été rédigé en ce sens. D'un point de vue pratique d'ailleurs, elle ne serait pas très appropriée dans la mesure où l'exclusion d'un Etat qui agit en violation des sanctions décidées par le Conseil de sécurité conduirait plutôt à libérer cet Etat de ses obligations onusiennes, en premier lieu l'obligation d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité. Cela ne résoudra donc pas le problème de non-application des sanctions par cet Etat.

- 153 La solution de la responsabilité internationale pour fait illicite pose également un certain nombre de problèmes. Le premier concerne l'entité ayant intérêt pour agir : serait-ce le Conseil de sécurité ou chacun des Etats ? Si l'obligation violée à la base de la sanction du Conseil de sécurité est considérée comme une obligation *erga omnes* dont la protection intéresse la communauté internationale dans son ensemble, la violation autoriserait tout Etat à invoquer la responsabilité de l'auteur du fait illicite pour la cessation de ce fait et pour obtenir des assurances et garanties de non-répétition¹⁸². La question est toutefois de savoir si, d'une part, l'obligation d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité a la même nature *erga omnes* que l'obligation de ne pas commettre l'une des trois situations de l'article 39, et d'autre part, si toutes ces situations, notamment la menace contre la paix, peuvent faire partie de cette obligation dont la violation intéresse la communauté internationale dans son ensemble.
- 154 Et si tel est le cas, peut-on en tirer toutes les conséquences juridiques prévues par les règles de la responsabilité internationale ? Sur ce point d'ailleurs, il est permis de dire qu'étant donné la nature de la responsabilité internationale une telle action n'amènera pas forcément l'Etat en question à appliquer les décisions du Conseil de sécurité. Or, c'est l'application effective des sanctions décidées qui est l'objectif à atteindre pour toute action à prendre contre un Etat qui viole ces sanctions. Faut-il alors prendre des sanctions secondaires contre ces Etats, c'est-à-dire leur imposer des mesures coercitives du fait de ce refus d'exécution ? Quels types de mesures peuvent être appliqués ou seraient les plus efficaces à cet égard, et que nous révèle la pratique ?
- 155 Ces questions méritent d'être approfondies et les réponses tirées de la pratique systématisées. Cela requiert alors une étude exhaustive de cette pratique, non seulement celle relative aux violations alléguées ou constatées mais également celle sur les moyens et procédure d'information sur les violations, le traitement de ces informations, puis les réactions de l'Organisation face à des violations constatées par les Comités des sanctions ou les groupes d'experts. Il s'agit alors de voir si on peut dégager des principes d'action de l'Organisation face à ce problème, et si une pratique constante existe en la matière. A notre avis, une telle entreprise dépasserait le cadre notre travail, et nous nous arrêtons donc à ces considérations générales.
- 156 Mentionnons juste, et brièvement, une pratique récente qui s'apparente à une mesure prise contre un Etat qui a agi en violation d'une sanction imposée contre un autre Etat, à savoir les sanctions imposées en 2001 contre le Liberia, comprenant un embargo sur les armes ainsi que sur les matériels et formations connexes, un boycott des diamants bruts libériens ou en provenance du Liberia, et une restriction de voyages à l'étranger des hauts responsables libériens¹⁸³. L'imposition de ces sanctions était dictée par « le soutien actif que le Gouvernement libérien apporte à des groupes rebelles armés dans des pays voisins, et en particulier au RUF en Sierra Leone », soutien considéré comme

constituant « une menace contre la paix et la sécurité internationales dans la région »¹⁸⁴, et qui est en violation des décisions du Conseil de sécurité relatives à cette situation. Des mesures concrètes tendant à mettre fin à ce soutien ont été ensuite exigées du Gouvernement libérien, en précisant que ces exigences « visent à faire progresser le processus de paix en Sierra Leone »¹⁸⁵. Dans la résolution 1478 (2003) du 6 mai 2003, qui prolonge ces sanctions, le Conseil de sécurité a réitéré cette constatation, en ajoutant parmi les motifs de sanctions le soutien du gouvernement libérien aux rebelles en Côte d'Ivoire.

- 157 Cette pratique qui s'apparente à une sanction secondaire du fait de non-application des sanctions contre un autre Etat, considérée alors comme une menace contre la paix dans la région, peut s'expliquer, d'une part, par l'importance du trafic de diamants dans la prolongation des conflits en Sierra Leone et dans la région et, d'autre part, par la volonté du Conseil de sécurité d'imposer des mesures ciblées qui touchent à la racine même de la menace contre la paix qu'il a constatée, à savoir la circulation d'armes lourdes et légères dans la région de l'Afrique de l'Ouest, financée par les produits de la vente en contrebande de diamants¹⁸⁶. Le Groupe de personnalités de haut niveau a recommandé l'imposition de telles sanctions secondaires contre les auteurs de violations systématiques et organisées des sanctions¹⁸⁷.
- 158 Ayant ainsi vu le cadre général dans lequel s'insère le problème des effets secondaires des sanctions, objet de notre étude, voyons maintenant comment se manifestent ces effets dans la pratique. Nous commencerons par les effets à l'égard des Etats non visés par les sanctions.

NOTES DE BAS DE PAGE

22. H. Kelsen, « Théorie générale du droit international public. Problèmes choisis », *RCADI*, t. 42, 1932-TV, p. 124. Cet auteur affirme : « Le droit est un ordre de contrainte... Si la société ne connaissait plus la contrainte, le règlement des actions humaines cesserait d'être du droit... Telle est en effet la forme essentielle de toute règle de droit : unir deux faits, dont l'un est la conduite socialement nuisible, "l'illicite (*Unrecht*)", et l'autre, la sanction (*Unrechtsfolge*) ». Et le même auteur de préciser : « Si on ne la rapporte pas ainsi à l'acte de contrainte, à la sanction, la norme qui prescrit l'acte socialement désirable peut encore avoir un sens moral : elle n'a certainement plus le caractère juridique » ; *ibid.*, p. 125.

23. Pour une analyse par des internationalistes de la relation entre le droit et la sanction dans la définition d'un ordre juridique, voir : G. Abi-Saab, « Cours général de droit international public », *RCADI*, t. 207, 1987-VII, pp. 105-125 ; E. Giraud, « Le droit international public et la politique », pp. 660-662 ; H. Kelsen, « Théorie générale », pp. 124 et s. ; R. Monaco, « Cours général de droit international public », *RCADI*, t. 125, 1968-III, pp. 313-316 ; M. Virally, « Sur la prétendue primitivité du droit international », in : *Le droit international en devenir. Essais écrits au fil des ans*, PUE, coll. IUHEI, 1990, pp. 91-101 ; P. Weil, « Le droit international en quête de son identité. Cours général de droit international public », *RCADI*, t. 237, 1992-VI, pp. 46 et 53-58.

24. M. Bourquin, « Règles générales du droit de la paix », *RCADI*, t. 35, 1931-I, p. 202. Pour cet auteur, le rôle de la sanction est plus large que la seule coercition tendant au retour à la légalité

parce qu'elle tend aussi à parfaire et à préciser la règle juridique : « Que la sanction ne soit pas un élément intrinsèque de la règle de droit, mais simplement un adjuvant, un moyen extérieur d'en assurer la positivité, nous avons déjà eu l'occasion de le signaler. Ce n'est pas une raison toutefois pour en sous-estimer l'importance, car non seulement elle consolide la norme et assure son efficacité, mais bien souvent elle contribue à faire évoluer le droit, à dégager les nonnes elles-mêmes, en obligeant ceux qui doivent l'appliquer à des investigations plus approfondies, plus minutieuses et plus nuancées » ; *ibid.*, p. 202.

25. P. Weil, « Cours général », p. 53.

26. L. Cavaré, « Les sanctions dans le cadre de l'ONU », *RCADI*, t. 80, 1952-1, p. 199.

27. Il est d'ailleurs intéressant de noter que dans la majorité des manuels et cours généraux de droit international public, la question relative aux sanctions est traitée dans la partie consacrée à l'application du droit international ou à la fonction exécutive du système juridique international. A l'inverse, on remarque que chez Hans Kelsen, qui considère la sanction comme une condition de juridicité d'une norme, cette question est traitée dans la partie relative à la validité du droit international ; « Théorie générale », pp. 124 et s.

28. R. Monaco, « Cours général », p. 314.

29. Ch.-A. Morand, « La sanction », *Archives de philosophie du droit*, t. 35, 1990, p. 304.

30. M. Virally, « Panorama du droit international contemporain. Cours général de droit international public », *RCADI*, t. 183, 1983-V, p. 221.

31. Ch.-A. Morand, « La sanction », p. 305.

32. J. Combacau, « Sanctions », *EPIL*, vol. 9, p. 339.

33. Pour G. Abi-Saab, la contrainte est le premier élément d'une sanction, entendue comme une mesure imposée « contre la volonté du destinataire, ou du moins sans son consentement », ayant pour but ultime « d'infléchir sa volonté pour le ramener à un comportement conforme au droit » ; « Cours général », p. 300.

34. R. Monaco, « Cours général », p. 316.

35. G. Abi-Saab, « De la sanction en droit international. Essai de clarification », in : *Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century: Essays in honour of Krzysztof Skubiszewski*, Kluwer Law, 1996, p. 62.

36. Il est à préciser que la fonction coercitive immédiate de la sanction, qui est son premier but, ne l'empêche pas de remplir une fonction préventive à long terme parce que l'existence ou la prévisibilité même d'une sanction incite les Etats à ne pas violer leurs obligations juridiques.

37. Entendue au sens large, tel que défini par G. Abi-Saab, à savoir tous les moyens de pression et de contrainte et non le sens plus étroit, employé quelquefois en droit interne, signifiant l'exécution de la prestation exigée directement par la puissance publique ; « De la sanction », p. 286.

38. *Ibid.*, p. 63.

39. *Ibid.*, p. 63. Voir aussi Ch. Leben, « Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale », *AFDI*, 1982, p. 19.

40. L. Cavaré, « Les sanctions dans le cadre de l'ONU », p. 197.

41. Voir, outre les cours généraux cités dans les pages précédentes, J. L. Brierly, "Sanctions", read before the Grotius Society at the Annual Meeting, May 14, 1931, pp. 67-84 ; L. Cavaré, « L'idée de sanction », pp. 385-445 ; J. Combacau, *Le pouvoir de sanction de l'ONU. Etude théorique de la coercition non militaire*, Pedone, 1974, 394 p. ; V. Gowlland-Debbas, *Collective Responses to Illegal Acts in International Law. The United Nations Action in the Question of Southern Rhodesia*, Martinus Nijhoff, 1990, pp. 461-465 ; Ch. Leben, *Les sanctions privatives de droits*, pp. 17 et s. ; O. Shigeyoshi, "International Law and Coercion", *Japanese Annual of Int'l Law*, vol. 27, 1984, pp. 12-26 ; L.-A. Sicilianos, « Bilan de recherches de la section française du Centre d'étude et de recherche de l'Académie », in *Académie de droit international de la Haye, Les sanctions économiques en droit international*, Martinus Nijhoff, 2002, pp. 19-127.

42. R. Monaco, « Cours général », p. 313.
43. J.L. Brierly, « Sanctions », p. 68. L'italique est de l'auteur.
44. L. Cavaré, « L'idée de sanction », p. 387.
45. P. De Visscher, « Cours général de droit international public », *RCADI*, t. 136, 1972-II, p. 15. Cet auteur remarque avec raison que cette antériorité historique a incité certains théoriciens du droit à voir dans le droit interne le modèle ou l'idéal du droit international « parce qu'ils avaient coutume de raisonner sur la base de la seule réalité du droit étatique et... ont vu dans les caractéristiques communes aux divers droits étatiques le critère de tout ordre juridique quelconque » (*ibid.*, p. 15). Pour notre étude, cette remarque implique qu'il faut se focaliser sur les fonctions intrinsèques de la sanction. Il ne faut pas voir si les sanctions existant en droit interne sont observées en droit international, mais plutôt apprécier si les mêmes fonctions de la sanction sont accomplies dans l'ordre juridique international.
46. *ACDI*, 1979, vol. II, 2^e partie, p. 134, par. 21.
47. *Ibid.*, par. 21.
48. Voir les articles 49 à 53 du Projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite ; textes et commentaires dans A/56/10, pp. 45 et s.
49. Ce que Charles Leben qualifie de « limites quant au domaine sanctionné » dans le cadre de l'apport des organisations internationales à la problématique des sanctions internationales ; *Les sanctions privatives*, p. 105. On assiste toutefois depuis quelque temps à une tendance des organisations internationales à réagir à des faits qui ne sont qu'envisagés ou suggérés par leurs chartes constitutives, élargissant ainsi les faits sanctionnables.
50. Sur cette « nécessité d'agir » ressentie par les Etats face à la violation de leurs droits objectifs, voir Ch. Alibert, *Du droit de se faire justice dans ta société internationale depuis 1945*, LGDJ, 1983, pp. 582 et s. ; Ch. Leben, « Les contre-mesures inter-étatiques », pp. 59 et s.
51. Voir *UNCIO*, vol. IV, pp. 14 et s. Le Projet de Dumbarton Oaks servait de base de discussions pour l'adoption de la Charte des Nations Unies.
52. *UNCIO*, vol. XX, p. 812. Ce volume contient l'évolution du texte de la Charte avec les propositions supprimées et celles ajoutées par rapport au Projet de Dumbarton Oaks.
53. Certains peuvent douter de cette assertion en arguant, par exemple, que ces recommandations ou décisions s'adressent plutôt aux autres Etats qui participent aux actions coercitives des Nations Unies. Pour nous, ces décisions s'adressent bien aux Etats concernés par le différend ou la situation mettant en danger la paix car, autrement, le paragraphe 3 de cette section B serait inutile, voire absurde. On se trouverait alors dans une situation illogique où le Conseil demanderait aux Etats, dans un premier temps (par. 2), de prendre certaines mesures en vue de maintenir ou rétablir la paix et, dans un deuxième temps (par. 3), demander aux mêmes Etats de prendre d'autres mesures pour faire appliquer les premières décisions qu'ils n'ont pas, eux-mêmes, appliquées.
54. Art. 40 : « Afin d'empêcher la situation de s'aggraver, le Conseil de sécurité, avant de faire les recommandations ou de décider des mesures à prendre conformément à l'Article 39, peut inviter les parties intéressées à se conformer aux mesures provisoires qu'il juge nécessaires ou souhaitables. Ces mesures ne préjugent en rien les droits, les prétentions ou la position des parties intéressées. En cas de non-exécution de ces mesures provisoires, le Conseil de sécurité tient dûment compte de cette défaillance ».
55. Combacau, *Le pouvoir de sanction*, p. 12.
56. *Ibid.*
57. *Ibid.*, p. 11.
58. S/RES/660 (1990), 2 août 1990, par. 2.
59. S/RES/748 (1992), 31 mars 1992, par. 1.
60. S/RES/1267 (1999), 15 oct. 1999, par. 2.

61. Il arrive aussi que les injonctions qui suivent la constatation dans le cadre du chapitre VII soient adressées dans la même résolution imposant les sanctions. C'est le cas par exemple de l'intervention du Conseil de sécurité dans le conflit frontalier entre l'Erythrée et l'Éthiopie où le Conseil a exigé aux deux parties de mettre fin immédiatement à toute action militaire, de s'abstenir de toute action qui puisse exacerber les tensions, et d'organiser dès que possible, sans conditions préalables, de nouveaux entretiens de fond en vue de la paix, sous les auspices de l'OUA (S/RES/1298 (2000), 17 mai 2000, par. 2, 3 et 4). Immédiatement après, le Conseil a imposé un embargo sur les armes et les matériels militaires contre les deux États (par. 6). À noter que les demandes adressées aux deux parties dans cette résolution sanctionnatrice reprenaient celles déjà faites dans les résolutions 1177 (1998), 1226 (1999), 1227 (1999) et 1297 (2000), prises en dehors du chapitre VII.

62. On peut néanmoins dire que l'interdiction du recours à la force – prévue par l'article 2, par. 4, de la Charte – recouvre l'obligation de ne pas commettre un acte d'agression.

63. H. Kelsen, *The Law of the UN*, p. 294.

64. *Ibid.*, p. 733. Le passage suivant est aussi souvent cité par les tenants de cette position : “*To interpret enforcement measures taken in accordance with article 39 not as sanctions, but as measures to be used by the Security Council at its discretion, would be in conformity with the general tendency which prevailed in drafting the Charter; the predominance of the political over the legal approach*” ; *ibid.*, p. 735.

65. *Ibid.*, pp. 733-737.

66. H. Kelsen, « Théorie du droit international public », *RCADI*, t. 84, 1953-111, p. 17.

67. *Ibid.*, p. 53. Les italiques sont de nous

68. *Ibid.*, p. 54.

69. Combacau, *Le pouvoir de sanction*, p. 16. Les italiques sont de l'auteur.

70. *Ibid.*, p. 13.

71. Doc. SDN, A. 1921 P., pp. 736 et s. Pour une étude plus approfondie des débats sur la question, voir J. Ray, *Commentaire du Pacte de la Société des Nations, selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société*, Sirey, 1930, tome I, pp. 507 et s. Selon un autre auteur, ce pouvoir de constatation individuelle de la rupture du Pacte par les États était « un principe fondamental pour l'interprétation de l'article 16... approuvée par l'Assemblée lors de sa première réunion » ; O. Høijer, *Le Pacte de la Société des Nations. Commentaire théorique et pratique*, Editions Spes, 1926, p. 306.

72. Cf. J. Ray, *Commentaire du Pacte*, p. 507.

73. Les italiques sont de nous.

74. Cette affirmation n'est valable que dans le cadre des sanctions des Nations Unies. En droit international général, seul le recours à des réactions militaires est prohibé, en dehors des cas de légitime défense. Le recours à des mesures de réaction non-militaires est encore, sous certaines limites, tolérable car il n'y a pas jusqu'à présent de règles générales protégeant les activités économiques en dehors des obligations conventionnelles.

75. Cette position de principe est malheureusement non respectée dans la pratique. Un exemple en est l'imposition d'une zone d'exclusion aérienne par les États-Unis et le Royaume-Uni en Iraq, et les bombardements continus que ces États avaient mené pour faire respecter cette zone d'exclusion jusqu'à leur intervention armée de 2003. Aucune décision du Conseil de sécurité sur la situation en Iraq n'autorisait la création de cette zone, comme l'affirmaient continuellement les États dans leurs critiques de ces actions à l'occasion de l'examen périodique de la situation en Iraq au sein du Conseil de sécurité. La Russie était même allée jusqu'à proposer, au sein du Comité spécial de la Charte, une demande d'avis consultatif à la Cour internationale de Justice sur la licéité du recours à la force par des États en l'absence d'une autorisation préalable du Conseil de sécurité ou en dehors du cas de légitime défense (Cf. A/57/33, par. 140 et s.). La réussite de cette initiative aurait pu éviter au monde la tragédie en Iraq au lendemain de son invasion en 2003 par des États, sans une autorisation préalable du Conseil de sécurité.

76. On verra tout de même que de nombreux Etats avaient décidé, par le biais des décisions des organisations régionales, de mettre un terme aux sanctions contre la Libye avant l'adoption d'une résolution correspondante du Conseil de sécurité (*infra*, chapitre VI, section III). L'on sait également que les Etats-Unis d'Amérique avaient décidé de lever unilatéralement les sanctions qu'ils appliquaient contre l'Iraq le 7 mai 2003, le jour même où ils introduisaient un projet de résolution en ce sens auprès du Conseil de sécurité. Le Président C. W. Bush annonçait ainsi : "Today I removed the sanctions imposed by the United States against Iraq's old government. First, based on the authority recently given to me by the Congress, I am suspending the Iraq Sanctions Act, which restricts the export of certain equipment necessary for Iraq's reconstruction. Secondly, I am directing Treasury Secretary Snow to relax administrative sanctions on American companies and citizens conducting business in Iraq that contributes to humanitarian relief and reconstruction" ; Joint Press Availability with President Bush and President Aznar, The Cross Hall, 7 May 2003, copié le 10 juin 2003 du site de la Maison Blanche, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/05/iraq/20030507-15.html>.

77. C'est la sanction de l'exclusion prévue à l'article 6 de la Charte. L'on sait toutefois dans cet exemple, où le Conseil de sécurité recommande et l'Assemblée générale décide, que le Conseil peut bloquer une procédure d'exclusion en utilisant son veto contre l'adoption de toute recommandation en ce sens. Voir également la suspension du droit de vote d'un Etat à l'Assemblée générale pour cause de violation de ses obligations financières, envisagée par l'article 19.

78. G. Cohen-Jonathan, « Commentaire de l'art. 39 », in J. P. Cot & A. Pellet (dirs.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, 1991, 2^e éd., p. 665 ; M. Zambelli, *La constatation des situations de l'article 39 de la Charte des Nations Unies par le Conseil de sécurité. Le champ d'application des pouvoirs prévus au chapitre VII de la Charte*, Helbing & Lichtenhan, 2002, p. 102.

79. Texte dans P.-M. Dupuy, *Grands textes de droit international public*, Dalloz, 1996, pp. 261-264.

80. Dans bon nombre d'écrits de droit international, il arrive souvent que l'on se réfère à un « article de la résolution 3314 ». Ce mode de citation n'est cependant pas correct car dans les articles (ou paragraphes) 1 à 4 de la résolution 3314, l'Assemblée générale : 1) approuve la définition de l'agression dont le texte est joint en annexe ; 2) exprime sa satisfaction au Comité spécial qui a élaboré cette définition ; 3) demande à tous les Etats de s'abstenir de tous actes d'agression telle que définie en annexe ; et 4) appelle l'attention du Conseil de sécurité sur la définition qui figure en annexe et lui recommande d'en tenir compte, selon qu'il conviendra, en tant que guide pour déterminer, conformément à la Charte, l'existence d'un acte d'agression.

81. Cette question ne semble pas être réglée par la résolution 3314. Les réserves des articles 2 et 4 tendent seulement à ne pas obliger le Conseil de sécurité à constater une agression dès la commission de l'un des actes énumérés dans le texte, et à ne pas l'empêcher de déclarer comme agression un acte militaire qui n'y est pas inclus. Par contre, il est difficile de déduire de ces réserves que l'Assemblée générale a autorisé le Conseil de sécurité à voir une agression dans des actes qui n'ont pas la même nature militaire que ceux énumérés dans la résolution 3314.

82. Voir N. D. White, *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Manchester University Press, 1990, p. 47.

83. J. Combacau, *Le pouvoir de sanction*, p. 96.

84. B. Conforti, « 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 R.-J. Dupuy (ed.), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité. Peace-keeping and Peace-building*, Colloque de l'Académie de droit international de la Haye, Martinus Nijhoff, 1993, p. 53.

85. N. D. White, *The UN and the Maintenance of International Peace*, p. 43.

86. Pour une analyse systématique du contenu pratique des situations de l'article 39, jusqu'en 2002, voir M. Zambelli, *La constatation des situations de l'article 39*, pp. 194 et s.

87. Situation au 30 janvier 2005. Nous ne décomptons ici que les constatations suivies de l'imposition de sanctions, à l'exclusion des constatations justifiant la création d'une opération de

maintien de la paix, par exemple. Dans ce décompte, il faut aussi noter que certaines sanctions concernent le même Etat (Yougoslavie et Libéria) mais comptées deux fois en raison de la différence des motifs de leur imposition.

88. Constatations faites respectivement dans : S/RES/232 (1966) du 16 déc. 1966, S/RES/841 (1993) du 16 juin 1993, et S/RES/1132 (1997) du 8 oct. 1997.

89. S/RES/418 (1977) du 4 nov. 1977.

90. S/RES/713 (1991) du 25 sept. 1991.

91. Respectivement, S/RES/918 (1994) du 16 mai 1994 et S/RES/1199 (1998) du 23 sept. 1998. A noter que dans le cadre de sanctions contre la RFY/Kosovo, un embargo sur les armes et matériels connexes était déjà imposé par la résolution 1160 du 31 mars 1998, mais la qualification du conflit au Kosovo comme une menace contre la paix n'a été faite qu'en septembre 1998.

92. Respectivement, S/RES/788 (1992) du 19 nov. 1992, S/RES/864 (1993) du 15 sept. 1993, et S/RES/1572 (2004) du 15 nov. 2004.

93. Respectivement, S/RES/733 (1992) du 23 janv. 1992 et S/RES/1493 (2003) du 28 juil. 2003.

94. S/RES/748 (1992) du 31 mars 1992.

95. S/RES/1054 (1996) du 26 avril 1996.

96. S/RES/1267 (1999) du 15 oct. 1999.

97. S/RES/1298 (2000) du 17 mai 2000.

98. S/RES/1343 (2001) du 7 mars 2001, avant-dernier alinéa du préambule.

99. S/RES/660 (1990) du 2 août 1990.

100. Telle que proposée par l'Assemblée générale dans sa résolution 3314 (Annexe, art. 3, al. a).

101. Qualifications faites respectivement dans S/RES/82 (1950) du 25 juin 1950 ; S/RES/502 (1982) du 3 avril 1982 ; et S/RES/598 (1987) du 20 juillet 1987.

102. Pour une vue d'ensemble des sanctions imposées sous le chapitre VII, avec les résolutions pertinentes, voir <http://www.un.org/News/oss/g/sanction.htm> (mise à jour régulièrement par le Secrétariat de l'ONU).

103. S/RES/83 (1950), 27 juin 1980, dernier paragraphe.

104. Voir également les résolutions S/RES/752 (1992) et S/RES/757 (1992) sur la R. F. Yougoslavie ; S/RES/731 (1992) et S/RES/748 (1992) sur la Libye.

105. *Supra*, p. 36. Voir à ce propos le point de vue d'A. Pellet, « L'agression », *Le Monde*, 23 mars 2003 ; et l'analyse d'A. El-Amir, "Beyond the Veto", *Al-Ahram Weekly*, April 3-9, 2003.

106. S/RES/1472 (2003), 28 mars 2003, par. 3.

107. Il est à noter que la majorité des membres non permanents du Conseil de sécurité dispose aussi d'un pouvoir de blocage parce qu'une décision de fond du Conseil n'est prise qu'avec l'accord des neuf de ses quinze membres. Ce qui fait que les cinq membres permanents ont tout de même besoin des votes de quatre membres non permanents pour faire adopter leur proposition de décision. On sait toutefois que ce pouvoir de blocage est difficile à utiliser dans la mesure où il suppose une position commune d'au moins sept des dix membres non permanents du Conseil.

108. Voir à cet égard le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau créé par le Secrétaire général de l'ONU pour faire des recommandations sur les mesures permettant de renforcer les capacités de l'Organisation à faire face aux menaces du XXI^e siècle ; A/59/565, 2 déc. 2004, p. 25, par. 41.

109. J. Combacau, *Le pouvoir de sanction*, p. 110.

110. C'est notamment le cas de l'intervention armée de l'OTAN au Kosovo où les Etats membres de cette organisation a justifié leurs actions, entre autres, sur le non-respect par la Yougoslavie des résolutions 1160 (1998), 1199 (1998) et 1203 (1998), par lesquelles le Conseil de sécurité qualifiait la situation au Kosovo de menace contre la paix et prévoyait d'examiner les mesures additionnelles ou d'autres actions nécessaires pour rétablir et maintenir la paix et la sécurité dans la région. Sur les aspects juridiques de ces actions de l'OTAN, voir M. Kohen, « L'emploi de la

force et la crise du Kosovo : vers un nouveau désordre juridique international ? », *RBDI*, 1999 (1), pp. 122-148 ; A. Pellet, « “La guerre au Kosovo” – Le fait rattrapé par le droit », *Forum du droit international*, 1999 (1), pp. 160-165 ; B. Simma, “NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects”, *EJIL*, vol. 10, 1999, pp. 1-22 ; S. Sur, « L’affaire du Kosovo et le droit international : points et contrepoints », *AFDI*, 1999, pp. 280-291 ; Ph. Weckel, « L’emploi de la force contre la Yougoslavie ou la Charte fissurée », *RGDIP*, t. 104, 2000, pp. 19-35 ; D. H. Joyner, “The Kosovo Intervention: Legal Analysis and a More Persuasive Paradigm”, *EJIL*, vol. 13 (3), 2002, pp. 597-619.

111. M. Virally, *L’Organisation mondiale*. Armand Colin, 1972, p. 462.

112. L. F. Damrosch, “The Civilian Impact of Economic Sanctions”, in L. F. Damrosch (ed.), *Enforcing Restraint. Collective Intervention in Internal Conflicts*, Council on Foreign Relations Press, 1993, p. 300.

113. Ainsi R. Falk (« Les Nations Unies sous la coupe de Washington », *Le Monde diplomatique*, fév. 1991, pp. 3 et s.) disait que « la guerre n’aurait pas dû être permise, même sous forme de menace comme ce fut le cas avec la date-butoir du 15 janvier... Il n’est pas possible d’affirmer que le blocus aurait porté ses fruits à tout coup, mais il était beaucoup trop tôt pour dire qu’il aurait échoué ». Dans d’autres passages, le même auteur écrivait : « La solution non guerrière – le blocus – pouvait encore faire ses preuves », et il est « incongru de la part de l’ONU de n’avoir pas attendu, même si aucune solution diplomatique n’était encore en vue ».

114. R. Ben Achour, qui n’est pourtant pas avare de critiques – ajuste titre – à l’égard des sanctions contre l’Iraq, a reconnu cette « inefficacité des sanctions internationales à réaliser la libération du Koweït ». Voir « Les sanctions contre l’Iraq : quelle efficacité ? », in R. Mehdi (ed.), *Les Nations Unies et les sanctions : quelle efficacité*, Huitièmes rencontres internationales d’Aix-en-Provence, Pedone, 2000, pp. 97 et s.

115. Dans cette résolution, le Conseil de sécurité, « Résolu à faire pleinement respecter ses décisions...

1. Exige que l’Iraq se conforme pleinement à la résolution 660 (1990) et à toutes les résolutions pertinentes ultérieures et, sans revenir sur aucune de ses décisions, décide de lui accorder une période de grâce pour lui laisser une dernière chance de le faire ;

2. Autorise les Etats membres qui coopèrent avec le gouvernement du Koweït, si au 15 janvier 1991 l’Iraq n’a pas pleinement appliqué les résolutions susmentionnées conformément au paragraphe 1 ci-dessus, à user de tous les moyens nécessaires pour faire respecter et appliquer la résolution 660 (1990) et toutes les résolutions pertinentes ultérieures, ainsi que pour rétablir la paix et la sécurité internationales dans la région ».

116. A la lumière de la pratique, le Conseil continuera probablement à qualifier, sur la base de l’article 39, cette agression de rupture de la paix.

117. L’article 4, al. h, de l’Acte constitutif de l’Union africaine (adopté le 11 juillet 2001) prévoit justement l’intervention, *a priori* armée, de cette Organisation pour arrêter des crimes de guerre, génocide et crimes contre l’humanité commis dans les Etats membres. C’est le premier traité multilatéral reconnaissant un tel droit d’intervention humanitaire, sujet de vifs débats dans la doctrine. Cf. B. Kioko, “The Right of Intervention under the African Union’s Constitutive Act: From Non-interference to Non-intervention”, *RICR*, vol. 85, n° 852, 2003, pp. 807-825 ; J. Cilliers & K. Sturman, “The Right of Intervention. Enforcement Challenges for the African Union”, *African Security Review*, vol. 11 (3), 2002 ; A.A. Yusuf, “The Right of Intervention by the African Union: A New Paradigm in Regional Enforcement Action?”, *AfYIL*, vol. 11, 2003, pp. 3-23.

118. Voir sur ce risque de « retour aux sources » à propos de l’autorisation de recours à la force par le Conseil de sécurité, L.-A. Sicilianos, « L’autorisation par le Conseil de sécurité », pp. 39-47.

119. Il est d’ailleurs intéressant de relever la résistance des Etats contre cette instrumentalisation dans le cadre du recours à la force contre l’Iraq en mars 2003. Voulant obtenir une légitimation du Conseil de sécurité pour cette guerre qui ne répond à aucun des objectifs fixés par les Nations Unies dans le cadre de la situation en Iraq, les Etats-Unis et ses

alliés en étaient quitte à agir unilatéralement, au mépris du droit de la Charte et du droit international. Sur les aspects juridiques de cette intervention, voir K. Bannelier, Th. Christakis, O. Corten, P. Klein (eds.), *L'intervention en Irak et le droit international*, Pedone, 2004, 358 p.

120. A/59/565, pp. 62-63, par. 207-208.

121. Cette particularité a amené des auteurs à remettre en cause le fondement juridique du blocus sur l'article 42, malgré le fait qu'il y est expressément prévu. Le blocus serait plutôt l'application d'un pouvoir implicite du Conseil de sécurité tiré de l'article 41 en ce sens que si le Conseil a le pouvoir d'imposer des sanctions non-militaires, il a également le pouvoir d'empêcher, au besoin par la force, les violations de celles-ci (voir p. ex. A. Soons, "Enforcing the Economic Embargo at Sea", in V. Gowlland-debbas (ed.), *United Nations Sanctions*, pp. 307-324). D'autres auteurs préconisent de fonder le blocus sur un virtuel article 41 et demi, à l'instar du fameux chapitre VI et demi, considéré comme base des opérations de maintien de la paix. Sur les mesures de blocus, voir L. E. Fielding, *Maritime Interception and UN Sanctions. Resolving Issues in the Persian Gulf War, the Conflict in the former Yugoslavia and the Haiti Crisis*, Austin & Winfried, 1997, 366 p.

122. L.-A. Sicilianos, « L'autorisation par le Conseil de sécurité », p. 11.

123. S/RES/221 (1966), par. 5.

124. S/RES/665 (1990), par. 1.

125. S/RES/787 (1992), par. 12 et S/RES/820 (1993), par. 29.

126. S/RES/875 (1993), par. 1 et S/RES/917 (1994), par. 10.

127. S/RES/1132 (1997), par. 8.

128. P. Guggenheim, *Traité de droit international public*, Genève, 1954, vol. II, p. 272.

129. « Supplément à l'Agenda pour la paix », A/50/60 - S/1995/1, 3 janv. 1995, par. 77.

130. S/RES/82, S/RES/83 et S/RES/84, en date respectivement de 25 juin, 27 juin et 7 juillet 1950. Il est à noter que ces actions ne rentrent pas dans le cadre de sanctions du chapitre VII de la Charte.

131. *Le Monde*, 9 fév. 1991. Un avis de 1994 du Bureau des affaires juridiques des Nations Unies tient la même conclusion. Répondant à une question relative au rôle du Conseil de sécurité dans la création et la dissolution du Commandement unifié en Corée, le conseiller juridique dit : « Le Commandement unifié en Corée ressemble à la coalition militaire alliée formée lors de la guerre du Golfe en ce que, dans les deux cas, le Conseil de sécurité a autorisé des Etats à employer la force armée au lieu de lancer une opération coercitive sous son commandement et son contrôle. La différence est que dans le premier cas le Conseil de sécurité a autorisé l'utilisation du drapeau et de l'emblème des Nations Unies, ce qu'il n'a pas fait dans le second » ; Avis juridique du 16 juin 1994, AJNU, 1994, p. 625, par. 4.

132. Cette opération se trouve à la limite d'une sanction et d'une mesure de protection des zones de sécurité et des casques bleus déployés sur le terrain, ainsi que de la délivrance d'aides humanitaires. Elle est difficilement assimilable à une sanction de l'inexécution des mesures économiques décidées. L'opération a été conduite en collaboration et sous le commandement de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), laquelle a des mandats très différents de ceux de l'ONU et envisage très différemment le maintien de la paix et de la sécurité ; voir sur ce point A/50/60 - S/1995/1, 3 janv. 1995, par. 79.

133. P. ex. N. D. White, *The UN and the Maintenance of International Peace*, L. Rosenweig, "United Nations Sanctions: Creating a More Effective Tool for the Enforcement of International Law", *AJPIL*, vol. 48, 1995, pp. 161-195 ; et les nombreux ouvrages traitant des sanctions économiques internationales dans des perspectives politiques et économiques.

134. Note du 17 décembre 1966, soit le lendemain de l'imposition de la sanction par la résolution 232.

135. Les débats sur l'identification des décisions obligatoires du Conseil dans la Charte, bien qu'intéressants en eux-mêmes, ne seront pas abordés ici. Sur ces points, voir les commentaires de

l'article 25 de E. Suy et de J. Delbrück, respectivement dans J. P. Cot & A. Pellet (dirs.), *La Charte*, pp. 471-472 ; et B. Simma (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford University Press, 2nd ed., 2002, pp. 455-458.

136. E. Suy, « Commentaire de l'art. 25 », p. 478. Soulignons que la Cour internationale de Justice estime que des décisions obligatoires peuvent être trouvées en dehors du chapitre VII (Avis consultatif du 21 juin 1971 sur la Namibie (*Sud-Ouest africain*). *Recueil* 1971, p. 52, par. 113).

137. S/RES/232 (1968), par. 3. Cette formule, incluse dans la première résolution imposant des sanctions en vertu du chapitre VII (Rhodésie du Sud) a été reprise, plus ou moins dans les mêmes termes, dans les résolutions sanctionnatrices ultérieures.

138. Bryde & Reinisch, "Commentary of Art. 48", in B. Simma (ed.), *The Charter*, p. 777.

139. *Ibid.*, p. 778.

140. P.M. Eismann, « Commentaire de l'art. 48 », in J. P. Cot & A. Pellet (dirs.), *La Charte*, p. 750.

141. En ce sens, Bryde & Reinisch, "Commentary of Art. 48", pp. 779-780 ; J. Combacau, *Le pouvoir de sanction*, pp. 239-255 ; P.-M. Eismann, « Commentaire de l'art. 48 », pp. 752 et s. ; et L. M. Goodrich, E. Hambro & A. P. Simons, *Charter of the United Nations. Commentary and documents*, Ed. de la Baconnière, 1969, p. 336.

142. Ici encore, des dérives par rapport à cette règle ont été constatées dans la pratique, notamment dans le cas des actions militaires de l'OTAN contre la Serbie dans la crise du Kosovo. Voir en ce sens, *supra*, p. 44 (note 110).

143. « Les membres de l'Organisation donnent à celle-ci pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la Charte et s'abstiennent de prêter assistance à un Etat contre lequel l'Organisation entreprend une action préventive ou coercitive ».

144. Nous aurons l'occasion d'en reparler davantage lors de l'analyse du rapport entre l'assistance de l'article 49 et celle de l'article 50.

145. Le rapport des obligations nées des règles coutumières avec les obligations de la Charte semble ne pas être réglé par les dispositions de l'article 103. Cette question sera abordée dans la deuxième partie de notre étude.

146. Th. Flory « Commentaire de l'art. 103 », in J. P. Cot & A. Pellet (dirs.), *La Charte*, pp. 1383-1384.

147. Dans ces résolutions, on retrouve à peu près dans les mêmes termes le paragraphe suivant : le Conseil de sécurité « demande à tous les Etats de se conformer strictement aux dispositions de la présente résolution, nonobstant l'existence de droits accordés ou d'obligations conférés ou imposées par tout accord international, tout contrat conclu ou tous autorisations ou permis accordés avant la date à laquelle entreront en vigueur les mesures imposées par le paragraphe... ci-dessus » (exemple tiré du par. 7 de la S/RES/1267 (1999) imposant des sanctions contre les Taliban en Afghanistan).

148. J. Combacau, *Le pouvoir de sanction*, p. 284 ; Bernhardt, "Commentary of Art. 103", in B. Simma (ed.), *The Charter*, p. 1296.

149. Bernhardt, *ibid.*, p. 1298 ; également Th. Flory, "Commentaire de l'art. 103", p. 1383.

150. E. Suy, « Commentaire de l'art. 25 », p. 477.

151. Convention adoptée le 23 mai 1969. Art. 26 : « Tout traité en vigueur lie les Parties et doit être exécuté par elles de bonne foi ». Sur les multiples aspects de ce principe, voir R. Kolb, *La bonne foi en droit international public. Contribution à l'étude des principes généraux de droit*, PUF, Coll. IUHEI, 2000, 756 p.

152. A ce jour, deux études générales seulement ont été faites à ce sujet. La première, parue en 1996, est limitée à l'Europe, publiée sous la direction de P.-M. Eismann, *L'intégration du droit international et communautaire dans l'ordre juridique national. Etude de la pratique en Europe*, Martinus Nijhoff, 1996, 587 p. La deuxième, plus élargie, est une étude comparative de la pratique de 18 Etats en Afrique, en Amérique du Nord, en Amérique Latine, en Asie et en Europe : V.

Gowlland-Debbas (ed.), *National Implementation of United Nations Sanctions. A Comparative Study*, Martinus Nijhoff, 2004, 671 p.

153. E. Roucouas, « L'application du droit dérivé des organisations internationales dans l'ordre juridique interne », in P.-M. Eisemann (ed.), *L'intégration du droit international*, p. 47.

154. *Ibid.*, p. 47.

155. *Ibid.*, pp. 46-47.

156. Voir sur cette évolution, V. Gowlland-Debbas (ed.), *National Implementation*, pp. 41-43. Il est intéressant de noter que la Suisse, avant son admission aux Nations Unies le 10 sept. 2002, a adopté une telle loi (*Loi fédérale sur l'application des sanctions internationales*, 22 mars 2002) ; voir M.-C. Krafft, D. Thürier & J.-A. Stadelhofer, "Switzerland", in V. Gowlland-Debbas (ed.), *National Implementation*, pp. 537-540.

157. Art. 28, par. 2 du Règlement intérieur : « Le Conseil de sécurité peut désigner une commission, un comité ou un rapporteur sur une question déterminée ».

Art. 29 de la Charte : « Le Conseil de sécurité peut créer les organes subsidiaires qu'il juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions ».

158. S/RES/253 (1968), par. 20.

159. V. Gowlland-Debbas, *Collective Responses*, p. 607.

160. Ce furent les cas dans les sanctions contre l'Afrique du Sud (S/RES/421 (1977), par. 1), Iraq et Koweït occupé (S/RES/661 (1990), par. 6) puis Iraq après le conflit armé de 2003 (S/RES/1518 (2003), par. 1), ex-Yougoslavie (S/RES/724 (1991), par. 5, al. b), Libye (S/RES/748 (1992), par. 9), Somalie (S/RES/751 (1992), par. 11), Haïti (S/RES/841 (1993), par. 10), UNITA en Angola (S/RES/864 (1993), par. 22), Rwanda (S/RES/918 (1994), par. 14), Libéria (S/RES/985 (1995), par. 4), Sierra Leone (S/RES/1132 (1997), par. 10), République fédérale de Yougoslavie (S/RES/1160 (1998), par. 9), Taliban en Afghanistan (S/RES/1267 (1999), par. 6), Erythrée et Ethiopie (S/RES/1298 (2000), par. 8), Liberia (S/RES/1343 (2001), par. 14 puis S/RES/1521 (2003), par. 21), République démocratique de Congo (S/RES/1533 (2004), par. 8), Côte d'Ivoire (S/RES/1572 (2004), par. 14). En 2001, le Conseil a créé un Comité pour contrôler l'application des sanctions et autres mesures de lutte contre le terrorisme (S/RES/1373 (2001), par. 6). Dans les sanctions contre le Soudan, le Conseil de sécurité n'a pas créé un comité. F. Alabrune (« La pratique des Comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990 », *AFDI*, 1999, p. 227, note 3) écrit que l'absence de ce comité s'explique en particulier par le fait que les membres du Conseil de sécurité n'ont pu s'accorder sur les modalités d'application de l'embargo aérien prévu par la résolution 1070 (1996).

161. "Sanctions Committees" ou "Watchdog Committees" dans les études en anglais.

162. S/AC.28/1994/CRP.2/ Rev.3, 16 fév. 1994 (Libye), et S/AC.27/1994/CRP.2/ Rev.1 du 2 déc. 1994 (Yougoslavie).

163. Ces méthodes de travail sont reproduites à l'annexe I du premier rapport annuel du Comité des sanctions sur l'Iraq, portant « Principes directeurs pour la conduite des travaux du Comité » : S/1996/700, p. 33.

164. S/RES/421 (1977), par. 1 al. b).

165. A partir de la S/RES/724 (1991) sur l'ex-Yougoslavie, par. 5, al. b-iv).

166. A partir de la S/RES/841 (1993) sur Haïti, par. 10 al. f).

167. Voir sur ce point M. P. Scharf & J. L. Dorosin, "Interpreting UN Sanctions: The Rulings and Role of the Yugoslavia Sanctions Committee", *Brooklyn Journal of Int'l Law*, vol. 19 (3), 1993, pp. 771-827.

168. Voir, p. ex., S/RES/1132 (1997), par. 10 al. f) (Sierra Leone) et S/RES/1267 (1999), par. 6 al. e) (Taliban).

169. S/1995/234 (note sur les méthodes de travail des Comités des sanctions). Les rapports des Comités sont mentionnés dans les rapports annuels du Conseil de sécurité à l'Assemblée générale (supplément n° 2).

170. S/RES/1237 (1999), 7 mai 1999, par. 6.

171. S/1999/509, 4 mai 1999 (Lettre contenant le cadre conceptuel des travaux du groupe d'experts à constituer).
172. S/RES/1306 (2000), 5 juil. 2000, par. 19.
173. S/2000/756, 2 août 2000.
174. S/RES/1343 (2001), 7 mars 2001, par. 14.
175. S/RES/1521 (2003), 22 déc. 2003, par. 2 ; reconduit dans les S/RES/1549 (2004) et 1579 (2004).
176. S/RES/1425 (2002), 22 juil. 2002, par. 3, et S/RES/1474 (2003), 8 avril 2003, par. 3.
177. S/RES/1533 (2004), 12 mars 2004, par. 10.
178. S/2000/203, par. 8.
179. Sur ces points, voir les rapports des groupes d'experts sur les sanctions contre l'UNITA (S/2000/203, 10 mars 2000, 60 p.) et la Sierra Leone (S/2000/1195, 20 déc. 2000, 71 p.)
180. Les rapports de l'Instance de surveillance sont publiés en annexe des documents S/2000/1026 du 25 oct. 2000 (12 p.) et S/2000/1225 du 21 déc. 2000 (58 p.). Au terme du premier six mois, le mandat de cet organe a été étendu de trois mois et, par la suite, de six mois renouvelables jusqu'à la suspension des sanctions par la résolution 1412 du 17 mai 2002, après la signature du Traité de paix entre le gouvernement angolais et les dirigeants de l'UNITA ; voir S/RES/1336 (2001) du 23 janv. 2001, S/RES/1348 (2001) du 19 avr. 2001, S/RES/1374 (2001) du 19 oct. 2001 et S/RES/1404 (2002) du 18 avr. 2002.
181. Cf. S/2000/203, par. 11-12 et S/2000/1195, par. 63.
182. Ceci est prévu par l'article 48, par. 2 a), du Projet de la CDI sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite (« Invocation de la responsabilité par un Etat autre qu'un Etat lésé ») ; voir A/56/10, pp. 343 et s.
183. S/RES/1343 (2001), par. 5, 6 et 7.
184. S/RES/1343 (2001), avant-dernier alinéa du préambule.
185. *Ibid.*, par. 2 et 3.
186. Il est intéressant de noter que l'Acte constitutif de l'Union africaine, adopté en 2001, prévoit que « Tout Etat membre qui ne se conformerait pas aux *décisions et politiques* de l'Union peut être frappé de sanctions » (art. 23, par. 2). Comme nous l'avons dit ailleurs, les sanctions imposées par l'Union africaine font partie de ces « décisions et politiques » à faire respecter, ce qui fait que l'art. 23 (2) pourrait servir de base juridique à l'imposition de mesures secondaires contre les Etats qui ne respectent pas les sanctions ; Tehindrazanarivelo, « Les sanctions dans le cadre de l'Union africaine : réflexions préliminaires », in A. Ayissi et D. L. Tehindrazanarivelo (dirs.), *Les défis de l'Afrique au XXI^e siècle : relever les obstacles au progrès*, Actes du colloque international sur l'Afrique organisé à l'IUHEI de Genève, 28-29 mai 2004, IUHEI, 2005, pp. 114-117.
187. A/59/565, 2 déc. 2004, p. 56, par. 180, al. e).

Chapitre II. Les effets secondaires à l'égard des États non visés par les sanctions

p. 70-136

- 1 Il s'agit de cas où des États qui n'ont rien à voir avec la commission de l'acte sanctionné par le Conseil de sécurité connaissent des difficultés économiques parfois considérables du seul fait qu'ils ont adhéré pleinement à ces sanctions. Et, étant donné les obligations de ces États en matière d'exécution des sanctions, ils ne peuvent pas de leur propre initiative arrêter d'appliquer lesdites sanctions malgré les problèmes que celles-ci leur posent. Quelle solution s'offre alors à ces États face à ces difficultés et de quelle manière les Nations Unies les ont traitées dans la pratique ?
- 2 Les rédacteurs de la Charte des Nations Unies avaient bien prévu ce problème. Notre propos dans ce chapitre est d'analyser la solution mise en place en ce sens, et notamment les modalités de sa mise en œuvre dans la pratique (Section I). Nous indiquerons ainsi les nombreuses assistances effectivement fournies par les Nations Unies (Section II), avant de tirer notre conclusion sur le droit qu'ont les États touchés par l'application des sanctions (Section III).

Section I. La solution prévue dans la Charte pour résoudre le problème d'effets secondaires à l'égard des États non visés

- 3 Dès la proposition de Dumbarton Oaks avancée par les quatre puissances invitantes de la Conférence de San Francisco pour la création de l'ONU, une disposition spéciale a été prévue à propos des effets possibles des sanctions à l'égard des États qui n'en sont pas les cibles. Cette disposition est devenue par la suite l'article 50 de la Charte qui prévoit que :

Si un État est l'objet de mesures préventives ou coercitives prises par le Conseil de sécurité, tout autre État, qu'il soit ou non Membre des Nations Unies, s'il se trouve en présence de difficultés économiques particulières dues à l'exécution desdites

mesures, a le droit de consulter le Conseil de sécurité au sujet de la solution de ces difficultés.

- 4 Quel est exactement le principe posé par cet article 50, notamment le droit octroyé aux Etats qui l'invoquent ? La réponse à cette question a donné lieu à d'intenses débats : certains y revendiquant un droit à l'assistance, d'autres n'y voyant qu'un simple droit de consultation (§1). Notre position sur ces débats sera donnée sur la base de la pratique relative au traitement par l'ONU des communications des Etats ayant invoqué l'article 50 (§2).

§1. Le droit ouvert par l'article 50 de la Charte : un simple droit de consultation ou un droit à une assistance ?

- 5 A la lecture de l'article 50, on remarque de suite que le droit qui y est expressément accordé aux Etats victimes indirectes des sanctions est celui de consulter le Conseil de sécurité au sujet des difficultés économiques subies. Même s'il y est précisé que c'est « au sujet de la solution à ces difficultés » que cette consultation a été prévue, la question se pose de savoir si ce droit de consultation implique également un droit à l'assistance ou si, au contraire, l'assistance à donner à l'issue des consultations est un simple privilège librement accordé par le Conseil de sécurité. Dit autrement, la mise en œuvre de l'article 50 pose la question suivante : sommes-nous en face d'un principe d'assistance, d'un droit à une compensation ou seulement d'un droit de se plaindre des difficultés subies suite à l'application des sanctions ? Etant donné que la seule lecture du texte n'efface pas toute interrogation relative à la nature de ce droit, la réponse à cette question dépend finalement de la méthode d'interprétation utilisée pour en dégager le sens exact.

A. Le droit ouvert par l'article 50 sur la base d'une interprétation textuelle

- 6 En se basant uniquement sur le texte de l'article 50, il a été dit que celui-ci ne prévoit qu'un simple droit de consultation du Conseil de sécurité pour les difficultés économiques subies du fait de l'application des sanctions.

1. L'article n'ouvrirait qu'un simple droit de consultation

- 7 Il y a lieu de noter que la préoccupation pour les difficultés économiques découlant de l'application des sanctions de l'ONU se trouvait déjà dans les "*Tentatives Proposals for a general international organization*" faites par les Etats-Unis le 18 juillet 1944. La partie VI-C de ces propositions stipulait :
1. The executive Council should be empowered to call upon members states to institute measures not requiring the use of armed force in support of its decision...;
 2. In any case in which such action has been decided upon by the executive Council, member states should be obligated... to join in mutual effort to afford relief and aid to states assuming undue burdens through participation in such measures instituted by the executive Council¹⁸⁸.
- 8 Cette proposition fut reprise dans les paragraphes 10 et 11 de la Section B du chapitre VIII du Projet de Dumbarton Oaks, devenus les actuels articles 49 et 50 de la Charte des Nations Unies. Le texte actuel de l'article 50 de la Charte diffère de peu du texte initial du Projet de Dumbarton Oaks¹⁸⁹. La seule différence notable entre les deux textes est l'ajout au début de l'actuel article 50 de la préposition suivante : « Si un Etat

est l'objet de mesures préventives ou coercitives prises par le Conseil de sécurité, tout autre Etat... » a le droit de consulter le Conseil de sécurité. On a dit que cet ajout avait pour but de mettre en évidence l'existence d'un Etat contre qui une sanction collective est imposée, à côté des autres Etats pouvant consulter le Conseil, et que cela « rendait clair que l'Etat sanctionné ne pouvait revendiquer le bénéfice de l'article 50 »¹⁹⁰.

- 9 Quel est justement le droit que les Etats peuvent revendiquer en application de l'article 50 de la Charte ? Une lecture rapide permet de constater que l'on n'y parle guère d'une quelconque assistance à donner aux Etats souffrant économiquement de l'application des sanctions. Il y est seulement dit que ces Etats ont « le droit de consulter le Conseil de sécurité au sujet de la solution de ces difficultés ».
- 10 Textuellement, ce passage se réfère surtout à un droit d'entrer en consultation avec le Conseil pour une éventuelle solution aux difficultés et non à un droit de bénéficier d'une assistance. Interpréter l'article comme entraînant un tel droit à l'assistance, a-t-on dit, constituerait sans nul doute « une extrapolation abusive »¹⁹¹. Une fois saisi d'une lettre des Etats voulant se prévaloir des dispositions de l'article 50, le Conseil de sécurité est seul maître des suites à y donner et rien dans cet article ni dans la Charte n'indique qu'il a l'obligation d'accorder une assistance économique ou autre à l'Etat qui l'a saisi.
- 11 Une proposition du Venezuela tendant à ce que « dans le cas prévu par cette disposition, il apparaît nécessaire non seulement que l'Etat intéressé ait un droit de consultation mais encore que le Conseil de sécurité ait le devoir d'adopter des mesures tendant à résoudre les difficultés où se trouve ledit Etat » n'a pas été suivie d'effets¹⁹². L'interprétation qui refuse de voir un quelconque droit à l'assistance sur la base de l'article 50 se fonde précisément sur ce rejet de l'amendement vénézuélien. Quels sont alors les Etats pouvant entrer en consultation avec le Conseil de sécurité sur la base de l'article 50 ?

2. Les entités pouvant entrer en consultation avec le Conseil de sécurité

- 12 Il faut préciser en premier lieu que seuls les Etats ont le droit de consulter le Conseil de sécurité au sujet des difficultés qu'ils ont rencontré du fait de l'application des sanctions des Nations Unies. Les entités infra-étatiques tels que les entreprises nationales et les individus en sont donc exclues. Ces entités doivent s'adresser à leurs Etats qui pourront incorporer les difficultés des entreprises et des individus dans leurs difficultés directes. Les multinationales ne peuvent pas non plus s'adresser au Conseil. Et il faut encore rappeler que l'Etat visé par les sanctions n'a pas le droit de se prévaloir de l'article 50.
- 13 S'agissant des Etats pouvant entrer en consultation avec le Conseil de sécurité, la disposition de l'article 50 dit clairement que tous les Etats, membres ou non de l'ONU, en sont habilités. Cette extension du droit de consultation aux Etats non-membres est justifiée par le fait que ces Etats sont invités par le Conseil à s'associer aux actions de l'ONU, en vertu du paragraphe 6 de l'article 2 de la Charte¹⁹³. Dès lors, si ces Etats rencontrent des difficultés particulières en appliquant volontairement les sanctions décidées par l'ONU, il est normal qu'on leur permette d'entrer en contact avec le Conseil de sécurité pour que ce dernier les aide à trouver une solution à ces difficultés. Les conditions requises pour que les demandes émanant de ces Etats soient recevables sont précisées dans l'article 50.

3. Les conditions de recevabilité des demandes au titre de l'article 50

- 14 Aux termes même de l'article 50, les difficultés économiques rencontrées doivent être la conséquence des sanctions imposées par les Nations Unies. Trois conclusions peuvent en être tirées. *Primo*, les mesures en question doivent être celles prises dans le cadre du chapitre VII de la Charte car les « mesures préventives et coercitives » auxquelles se réfère l'article 50 sont celles prévues aux articles 41 et 42 de la Charte et décidées par le Conseil de sécurité. Notons toutefois que la Commission chargée des mesures collectives, créée par l'Assemblée générale dans le sillage de sa résolution « Union pour le maintien de la paix »¹⁹⁴, a émis une opinion différente. Cette Commission avançait que le droit de consultation pourrait également être ouvert aux Etats souffrant de l'application des mesures arrêtées par l'Assemblée générale dans le cadre du maintien de la paix et de la sécurité internationales¹⁹⁵.
- 15 *Secundo*, les Etats faisant face à des difficultés économiques dues à l'exécution des sanctions doivent malgré tout continuer à appliquer ces dernières. Non seulement l'article 50 ne peut pas être invoqué comme une base d'auto-exemption de la part des Etats, mais encore l'application des sanctions est une condition préalable à l'ouverture des consultations avec le Conseil de sécurité. Cette ouverture n'a pas non plus un effet suspensif sur l'application des sanctions. Si une telle suspension ou même une exemption peut être envisagée en raison de la situation particulière d'un Etat, possibilité ouverte par l'article 48, par. 1, de la Charte, la décision y afférente appartient au Conseil de sécurité, qui juge en toute liberté.
- 16 *Tertio*, l'article 50 ne mentionne que des « difficultés économiques particulières », ce qui exclurait du champ d'application de cet article la recherche de solution aux autres types de difficultés. Et le terme « particulières » semble restreindre ces difficultés à celles qui sont d'une telle gravité qu'elles pourraient menacer l'équilibre social, économique et même politique de l'Etat qui en est victime. Paradoxalement, le passage d'après lequel un Etat a le droit de consulter le Conseil « s'il se trouve en présence de difficultés économiques particulières » semble laisser à chaque Etat intéressé le droit de déterminer l'existence de telles difficultés à l'occasion de l'exécution des décisions du Conseil, et d'apprécier en fonction du degré de gravité de ces difficultés s'il doit ou non saisir ce dernier pour en trouver la solution. Il y a donc là une certaine contradiction entre l'exigence de gravité des difficultés et la procédure d'auto-évaluation de celles-ci par les Etats. Cela a pour conséquence l'assouplissement de la condition de gravité des difficultés économiques subies pour pouvoir saisir le Conseil de sécurité.
- 17 Dans la pratique, l'auto-évaluation des difficultés subies par les Etats a été longtemps la règle. Mais on assiste depuis ces dernières années, comme on le verra, à la mise en place par les Nations Unies de méthode unique d'évaluation, tendant à améliorer la présentation des dommages subis et à faciliter le ciblage de l'assistance à octroyer.
- 18 Ainsi, l'article 50 ne donnerait aux Etats souffrant économiquement de l'application des sanctions qu'un droit de consulter le Conseil de sécurité. Et les Etats invoquant cette disposition ne devraient pas s'attendre à recevoir une assistance. Il n'y a rien à redire à ces conclusions si l'on se contente d'une *interprétation à la fois partielle et textuelle* de l'article 50. Car la question qui se pose est de savoir pourquoi les rédacteurs de la Charte ont inclus cette disposition dans le chapitre VII, et ce, à la fin des dispositions organisant l'action coercitive de l'ONU en vue du maintien de la paix. De même, s'ils

n'entendaient pas venir en aide aux Etats connaissant des difficultés dues à l'application des sanctions, ces rédacteurs auraient-ils précisé à la fin de l'article 50 que c'est « au sujet de la solution de ces difficultés » que le droit de consultation est institué ? Enfin, l'assistance en faveur de ces Etats ne fait-elle pas partie des solutions à ces difficultés, sinon « la solution » par excellence ? Posée autrement, cette assistance, qui peut prendre plusieurs formes, ne constitue-t-elle pas la seule solution dont la conception et la mise en œuvre nécessitent des consultations entre le Conseil de sécurité et les Etats concernés ?

- 19 C'est dire que le texte de l'article 50 n'est pas aussi clair qu'il le paraît, et que si on analyse le but et l'objet de cette disposition, suggéré par la dernière partie de l'article – « consulter le Conseil de sécurité au sujet de la solution de ces difficultés » – et, partant, son rôle dans le système coercitif des Nations Unies, on arrive à une conclusion différente sur le droit ouvert aux Etats par l'article 50. Comme le prévoit l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, codifiant le droit international coutumier, un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer à ses dispositions *dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but*.

B. Le droit ouvert par l'article 50 en tenant compte de sa fonction à l'intérieur du chapitre VII de la Charte

- 20 Disposition souvent méconnue ou négligée parmi celles du chapitre VII de la Charte, l'article 50 tient pourtant un rôle non négligeable dans la mise en œuvre de l'action coercitive des Nations Unies. Ce rôle peut se comprendre en analysant le rapport de cette disposition avec les autres articles qui le précèdent à l'intérieur du chapitre VII. De cette compréhension dérive une autre acception du droit des Etats au titre de l'article 50.

1. Le but de l'article 50 et ses relations avec les articles 39 à 49

- 21 Si l'on considère le but vers lequel tend l'article 50, il est indéniable que c'est au sujet de la solution aux difficultés économiques subies par les Etats qu'a été institué le droit de consultation avec le Conseil de sécurité. Comme il a été si bien dit, « le droit de consulter le Conseil n'était pas une fin en soi et que, pour les auteurs de la Charte, ces dispositions étaient censées avoir des effets tangibles et concrets »¹⁹⁶. C'est là une application du principe de l'effet utile dans l'interprétation des dispositions d'un traité selon lequel les auteurs d'un traité ont élaboré une disposition pour qu'elle s'applique, et non pas pour qu'elle demeure une disposition sans portée et sans effet. Interpréter l'article 50 comme niant tout droit à une assistance au profit des Etats qui connaissent des difficultés du fait de l'application des sanctions équivaut justement à rendre cette disposition sans portée pratique et donc non effective.
- 22 Une telle interprétation ne tiendrait pas non plus compte du dernier passage de l'article 50 selon lequel les consultations avec le Conseil de sécurité prévues par cet article ont pour objet « la solution de ces difficultés ». L'Assemblée générale, dans sa première résolution sur les « difficultés économiques particulières dues à l'exécution des mesures préventives ou coercitives », a décidé de continuer à examiner l'application de l'article 50 pour « trouver des moyens appropriés de résoudre ces difficultés dans les meilleurs délais »¹⁹⁷. Dans la résolution suivante, et d'autres qui vont suivre annuellement, elle se réfère continuellement au droit des Etats visés par

l'article 50 de consulter le Conseil de sécurité « pour qu'une solution soit trouvée à leur problème »¹⁹⁸.

- 23 La règle de l'effectivité a bien entendu ses limites, notamment le fait qu'elle ne doit pas mener à un résultat incompatible avec la lettre et à l'esprit du traité dans lequel figure la disposition à interpréter¹⁹⁹. Est-ce contraire à lettre et à l'esprit de la Charte que d'interpréter l'article 50 comme tendant à accorder une assistance aux Etats subissant des difficultés dans l'application des sanctions ? A notre avis, la réponse est négative car l'inclusion de l'article 50 au sein du chapitre VII sur les mesures coercitives des Nations Unies n'est pas due au hasard. Elle a été faite pour encourager les Etats à appliquer ces mesures. Etant donné que le but suprême des Nations Unies est d'entreprendre toute action collective nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales, une action dont les détails ont été organisés au chapitre VII de la Charte, il ne peut pas être contraire à l'esprit de la Charte de prévoir un droit à l'assistance en faveur des Etats qui subissent plus que d'autres de graves difficultés économiques à l'occasion de leur participation à cette action collective.
- 24 Et si on analyse l'article 50 dans son contexte, il est permis de dire que l'engagement des Etats d'appliquer les mesures décidées par le Conseil de sécurité est appuyé par l'assurance de pouvoir compter sur une assistance, à défaut de compensation, pour les dommages qu'ils risquent de subir lors de cette application. Il est en effet significatif que la disposition qui prévoit cette assistance a été placée au sein même du chapitre VII, juste après les diverses dispositions de ce chapitre qui réglementent le recours aux mesures collectives et avant celle sauvegardant la réaction décentralisée contre l'agression, à savoir l'article 51 relatif à la légitime défense. Cela montre l'importance de cette assurance de recevoir une assistance dans la détermination des Etats à appliquer les mesures collectives décidées. Comme il a été rappelé : *"Article 50 was conceived as a mechanism to address the hard-ship which non-target States face as a result of the implementation of sanctions. It attempts to relieve the disincentives to implement sanctions"*²⁰⁰.
- 25 Cela montre aussi le lien étroit entre l'application des sanctions décidées par le Conseil de sécurité et la solution à apporter aux problèmes d'effets de ces sanctions à l'égard des Etats qui n'en sont pas les cibles. On peut en effet analyser la structure générale du chapitre VII de la manière suivante : les Nations Unies, résolues à réagir à toute menace contre la paix, à une rupture de la paix ou à un acte d'agression (article 39), demandent aux Etats d'appliquer, par la prise de mesures internes nécessaires et par leur action dans les autres organisations internationales (article 48) les mesures décidées en vertu des articles 41 et 42. Moyennant accord à conclure, ils doivent en outre mettre à la disposition des Nations Unies et son Comité d'état-major les contingents terrestres et aériens dont ceux-ci ont besoin ainsi que les facilités nécessaires pour la réalisation de l'action militaire de l'Organisation (articles 43 à 47). Dans l'application des sanctions ainsi décidées, les Etats doivent se prêter mutuellement assistance (article 49). Si ce faisant, et malgré cette assistance mutuelle, des difficultés économiques insurmontables sont subies par un Etat, une assistance des Nations Unies est promise à ce dernier et le Conseil de sécurité fera en sorte de l'aider à trouver une solution à ces difficultés (article 50).
- 26 Ainsi, l'assentiment des Etats à appliquer effectivement les sanctions décidées par le Conseil de sécurité est encouragé par l'assurance d'une assistance en cas de difficultés particulières dues à cette application. En recommandant au Conseil de sécurité de

mettre au point une série de mesures en vue de mettre les Etats à l'abri des dommages issus de l'application des sanctions, le Secrétaire général Boutros Boutros-Ghali a précisé qu'il s'agit là d'« un moyen d'encourager les Etats à se conformer aux décisions du Conseil »²⁰¹.

- 27 D'ailleurs, on peut se demander si tout l'arrangement du chapitre VII aurait été adopté tel quel si les quatre puissances invitantes n'ont pas dès le début prévu un dispositif d'assistance et de prise en compte des pertes ou autres difficultés que les Etats participant à l'action collective de l'Organisation à créer pourraient subir. Certes, il ne nous était pas possible de vérifier cette assertion dans les travaux préparatoires de la Charte. Néanmoins, l'intégration dans le Projet de Dumbarton Oaks de la préoccupation relative aux difficultés de cette-nature a sans doute permis de mieux « vendre » le projet d'action collective de l'ONU ; une action à décider par quelques Etats mais à appliquer obligatoirement par tous, que l'on soit d'accord ou non avec cette action et quel qu'en soit le prix.

2. Conclusion sur le droit ouvert par l'article 50 de la Charte

- 28 En définitive, on peut dire que la consultation avec le Conseil de sécurité n'est pas une fin en soi. L'article 50 a pour but de venir en aide aux Etats qui connaissent des difficultés du fait de l'application des sanctions des Nations Unies²⁰², et la consultation avec le Conseil de sécurité a été instituée pour arriver à des solutions pratiques aux difficultés économiques que les Etats lui rapportent. La recommandation du Secrétaire général de l'ONU dans l'« Agenda pour la paix » va en ce sens :

Dans les cas où le rétablissement de la paix exige que des sanctions soient imposées en application de l'Article 41 de la Charte, il importe non seulement que les Etats se heurtant de ce fait à des difficultés économiques particulières aient le droit de consulter le Conseil de sécurité au sujet de la solution de ces difficultés, comme prévu à l'article 50, mais aussi qu'ils puissent véritablement compter que leurs difficultés seront prises en considération²⁰³.

- 29 Et il est intéressant de noter que cet avis du Secrétaire général rejoint la proposition avancée par le Venezuela à la Conférence de San Francisco et qui a été rejetée par la majorité des Etats présents à la Conférence. Or, c'est précisément sur ce rejet que se fonde, on l'a dit, l'interprétation limitant le droit accordé par l'article 50 à celui de consulter le Conseil de sécurité.
- 30 Sur le plan pratique, on peut noter une prise de conscience de la communauté internationale, suite notamment aux recommandations du Secrétaire général dans son Agenda pour la paix, quant à la nécessité de trouver des moyens de rendre effectif le but visé par l'article 50, à savoir apporter une solution tangible aux difficultés subies par les Etats du fait de l'application des sanctions. L'Assemblée générale a ainsi adopté de nombreuses résolutions sur la question²⁰⁴, sur la base des travaux du Comité spécial de la Charte. Dans un des rapports de ce Comité à l'Assemblée sur ses travaux relatifs à l'application de l'article 50 de la Charte, il est dit que « le droit accordé dans cet article à un Etat de consulter le Conseil de sécurité n'aurait aucun sens en l'absence de procédure permettant à de telles consultations de déboucher sur des résultats concrets »²⁰⁵.
- 31 Les premiers travaux du Comité spécial ont été pris en compte par l'Assemblée générale dans la section IV de sa résolution 47/120 B du 20 avril 1993, portant examen de l'« Agenda pour la paix ». La suite des travaux a abouti en 1995 à l'adoption de la

résolution 50/51 de l'Assemblée générale, la première résolution portant spécialement sur l'« Application des dispositions de la Charte relatives à l'assistance à des Etats tiers touchés par l'application des sanctions ». Dans cette résolution, l'Assemblée souligne, entre autres, l'importance de l'ouverture le plus tôt possible des consultations avec les Etats qui peuvent rencontrer des difficultés économiques particulières en raison de l'application des sanctions imposées par le Conseil de sécurité, accompagnée de l'évaluation des conséquences de ces sanctions à l'égard des Etats. Elle invite aussi le Conseil à étudier les moyens appropriés d'accroître l'efficacité des méthodes et procédures de travail qu'il applique quand il examine les demandes d'assistance formulées en vertu de l'article 50. Elle charge ensuite le Secrétaire général d'un certain nombre d'analyses et évaluation des renseignements concernant les répercussions des sanctions sur des Etats et l'assistance qui leur a été accordée²⁰⁶.

- 32 De son côté, le Conseil de sécurité a également suivi le mouvement. A l'issue de l'examen des recommandations du Secrétaire général dans le paragraphe 41 de son « Agenda pour la paix », le Conseil s'est dit d'abord partager les observations qui y ont été faites. Il a ensuite convenu que la situation des Etats connaissant des difficultés économiques particulières du fait de l'application des sanctions « devrait être dûment prise en considération ». Résolu à examiner plus en avant la question, le Conseil de sécurité a invité le Secrétaire général « à consulter les chefs des institutions financières internationales, les autres éléments du système des Nations Unies et les Etats membres des Nations Unies, et à [lui] soumettre le plus tôt possible un rapport »²⁰⁷.
- 33 En application de cette note du Président du Conseil de sécurité, un rapport a été soumis le 8 novembre par le Secrétaire général, dans lequel il donne un aperçu de la pratique d'application de l'article 50 de la Charte et rend compte des débats d'autres organes intergouvernementaux des Nations Unies sur la question. Le Secrétaire général y analyse également l'expérience acquise dans l'application dudit article avec les progrès réalisés et les difficultés rencontrées. Il donne à la fin un résumé des réponses qu'il a reçues des Etats et des organismes des Nations Unies suite à des appels à l'assistance lancés par le Conseil de sécurité²⁰⁸.
- 34 Depuis ce premier rapport, deux séries de rapports relatifs à l'application de l'article 50 sont soumises annuellement par le Secrétaire général dans lesquels figurent des renseignements sur les mesures prises en faveur des Etats visés par l'article, en application des résolutions successives de l'Assemblée générale en la matière. La première série porte sur l'application des résolutions de l'Assemblée relative à la mise en œuvre de l'article 50. La deuxième a trait à l'assistance aux Etats touchés par l'application des sanctions contre la République fédérative de la Yougoslavie, en application des résolutions de l'Assemblée générale portant spécifiquement sur les effets de ce régime de sanctions²⁰⁹.
- 35 Dans la pratique, ce sont d'ailleurs des demandes d'assistance et non de simples indications des difficultés subies que les Etats adressent au Conseil de sécurité²¹⁰. De même, les consultations avec le Conseil de sécurité ont pour objet de préciser les difficultés que les Etats ont constatées et d'indiquer les secteurs prioritaires où ceux-ci sollicitent une aide de l'Organisation. Par ailleurs, pour les Etats qui continuent à bien appliquer les mesures coercitives décidées malgré les difficultés que cette application leur pose, le Conseil de sécurité a toujours répondu positivement à leurs demandes d'assistance. Il n'a cessé de faire appel à l'ensemble des Etats et organismes du système des Nations Unies pour qu'ils apportent l'assistance nécessaire à l'égard de ces Etats.

- 36 L'assistance en faveur des Etats invoquant l'article 50 existe donc bel et bien dans la pratique, et nous aurons l'occasion de voir les diverses manifestations de cette assistance. Ce qui ne veut toutefois pas dire que l'assistance ainsi apportée réponde à l'attente des Etats victimes indirectes de l'application des sanctions ni qu'il y a désormais au sein des Nations Unies un mécanisme bien établi qui garantit une assistance effective et quasi-automatique pour ceux qui en font la demande et en remplissent les conditions.
- 37 Enfin, il faut préciser que l'inclusion de l'article 50 dans la Charte n'est pas dictée par des considérations humanitaires. Elle vient du souci d'assurer l'efficacité et l'effectivité des mesures collectives décidées, en éliminant les causes qui pourraient amener des évasions de sanctions ou des applications partielles de celles-ci. Le degré d'adhésion des Etats les plus vulnérables aux actions collectives entreprises par les Nations Unies – vulnérabilité pour des raisons géographiques, structurelles ou commerciales – dépendra en fait du degré d'assurance de ces Etats de pouvoir compter, à l'issue des consultations avec le Conseil de sécurité, sur une assistance concrète pour soulager leurs difficultés ou, à défaut, du sérieux avec lequel le Conseil de sécurité examine ces difficultés. Comme l'affirme continuellement l'Assemblée générale dans ses résolutions annuelles sur la mise en œuvre des dispositions de l'article 50, « l'assistance aux Etats tiers qui subissent le contrecoup de l'application de sanctions inciterait davantage la communauté internationale à considérer les sanctions imposées par le Conseil de sécurité sous l'angle de l'efficacité et dans une perspective globale ».
- 38 Ayant ainsi conclu à l'existence d'une assistance sur la base de l'article 50 de la Charte, il nous reste, avant de voir de plus près le processus d'obtention de cette assistance, à lever une confusion que l'on fait souvent entre cette assistance et celle issue de l'article 49 de la Charte.

C. Distinction entre l'assistance de l'article 49 et celle de l'article 50

- 39 Se trouvant tous les deux à l'intérieur du chapitre VII de la Charte, ces articles sont assez proches et souvent confondus. Chacun d'eux tient pourtant une fonction différente, bien que complémentaire, dans le mécanisme de sanctions des Nations Unies.

1. Les articles 49 et 50 : des dispositions proches et souvent associées

- 40 Les articles 49 et 50 ont une origine commune, à savoir les "*Tentatives proposals*" faites par les Etats-Unis en 1944. De cette origine commune, certains vont conclure que l'article 50 est un moyen institutionnalisé de se prévaloir du principe général d'assistance mutuelle de l'article 49. L'article 50 serait donc une procédure d'application de l'article 49. Dans cette optique, les Etats souffrant économiquement de l'application des sanctions décidées par le Conseil de sécurité "*are provided with a legal mechanism for a collective remedy to their problems under Articles 49 and 50 of the Charter. Article 49 lays down the general principle... Article 50 sets out the procedure*".²¹¹
- 41 Les résolutions de l'Assemblée générale sur l'application de l'article 50 semblent corroborer ce lien étroit entre l'article 49 et l'article 50. Ces résolutions contiennent toujours deux alinéas identiques dans leur préambule. Dans le premier, l'Assemblée générale se dit

[p]réoccupée par les difficultés économiques particulières que peuvent rencontrer certains Etats en raison de l'application de mesures préventives ou coercitives prises par le Conseil de sécurité contre d'autres Etats, et [tient] compte de l'obligation faite aux Membres des Nations Unies par l'Article 49 de la Charte des Nations Unies de s'associer pour se prêter mutuellement assistance dans l'exécution des mesures arrêtées par le Conseil de sécurité.

42 Dans l'alinéa suivant, elle

rappel[le] que, selon l'Article 50 de la Charte, les Etats tiers qui rencontrent des difficultés économiques particulières de cette nature ont le droit de consulter le Conseil de sécurité pour qu'une solution soit trouvée à leurs difficultés.

43 De par l'ordre dans lequel ces deux dispositions sont invoquées, l'Assemblée générale nous semble considérer, d'un côté, que les Etats connaissant des difficultés du fait de l'application des sanctions peuvent faire appel à l'assistance mutuelle de l'article 49. Cette interprétation est juste puisque rien n'interdit les Etats d'octroyer, sur une *base autonome et non institutionnalisée*, des assistances aux Etats connaissant des difficultés économiques lors de l'application des sanctions si ces difficultés nuisent à leur capacité d'appliquer lesdites sanctions.

44 D'un autre côté, l'Assemblée semble indiquer, à la lecture combinée de ces deux alinéas, que le droit de consulter le Conseil de sécurité, rappelé par l'Assemblée aux Etats connaissant des difficultés économiques, est un moyen de se prévaloir de cette assistance mutuelle des Etats membres. Cette représentation du rapport entre les deux articles ne nous paraît pas satisfaisante car l'obligation d'assistance mutuelle de l'article 49 a été prévue pour aider les Etats qui connaissent des *difficultés pour appliquer sur le plan interne les mesures décidées* par le Conseil de sécurité. Il n'a pas pour objet d'aider ceux qui souffrent économiquement des effets de ces mesures, le type d'aide envisagée par l'article 50. L'appel à l'assistance mutuelle de l'article 49 pour aider les Etats invoquant l'article 50 est, à notre avis, un aveu d'insuffisance de la solution proposée par le Conseil de sécurité dans le cadre de ce dernier article. Ainsi, à défaut de pouvoir obliger les Etats à apporter une assistance sur la base de l'article 50, l'Assemblée générale semble vouloir rappeler aux Etats membres qu'ils ont tout de même l'obligation de se prêter mutuellement assistance dans l'exécution des sanctions.

45 S'il y a un article à rapprocher de l'article 49, c'est plus l'article 48 que l'article 50. En effet, les articles 48 et 49 constituent, parmi les dispositions du chapitre VII de la Charte, la base d'exécution des mesures décidées en vertu de ce chapitre. L'article 48 établit l'obligation pour les Etats de prendre les mesures nécessaires à l'exécution des mesures coercitives décidées par le Conseil de sécurité, soit directement soit par leur action dans le cadre des organismes internationaux dont ils font partie. L'article 49 précise que, ce faisant, ces Etats doivent se prêter mutuellement assistance. « Il est donc essentiel de noter que cette assistance intervient, non pas à l'occasion des mesures décidées par le Conseil – ce qui est l'hypothèse de l'article 50 –, mais bien *dans l'exécution de celles-ci* »²¹².

46 Ainsi, « l'article 50... n'est pas une application du principe posé par l'article 49, il met en place un *mécanisme autonome* à la disposition des Etats... »²¹³. Sans exclure un quelconque lien qui peut exister entre l'article 49 et l'article 50, nous estimons donc que ces articles mettent en place deux mécanismes bien distincts.

2. Des dispositions ayant des fonctions distinctes mais complémentaires

- 47 La première distinction entre ces deux articles est que l'assistance mutuelle de l'article 49 est à donner par les Etats de leur propre chef, en général sur une base bilatérale ou régionale, et entre les membres uniquement. A l'inverse, l'assistance de l'article 50 relève de la décision du Conseil de sécurité, selon une procédure institutionnelle propre, et elle est destinée à tous les Etats qui appliquent les sanctions, membres ou non des Nations Unies.
- 48 Deuxièmement, l'assistance mutuelle de l'article 49 peut précéder toute difficulté économique particulière subie par les Etats et intervenir dès le début de l'application des sanctions. Elle se fait en dehors de toute consultation avec le Conseil de sécurité et n'a pas été instituée pour résoudre les difficultés économiques découlant de l'application des sanctions. L'assistance de l'article 49 vise à permettre la bonne exécution des mesures imposées par le Conseil de sécurité. Les difficultés que cet article entend résoudre sont celles d'ordre technique, juridique ou organisationnel. L'assistance mutuelle de l'article 49 se fait en général sous forme de collaboration interétatique dans l'application des sanctions, telle que l'envoi d'experts dans les pays qui connaissent quelques problèmes pour bien appliquer les sanctions.
- 49 C'est ce qui a été fait par l'Union européenne pour aider certains Etats de la région des Balkans à mieux appliquer et coordonner les sanctions imposées contre l'ex-Yougoslavie. A partir d'octobre 1992, l'Union européenne et la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) avaient envoyé des missions d'assistance pour l'application des sanctions (SAMs) dans sept Etats voisins de la RFY (Albanie, Bulgarie, Croatie, Hongrie, ex-République yougoslave de Macédoine, Roumanie et Ukraine). Composées d'experts douaniers, avec les équipements adéquats, et déployées sur la base d'un mémorandum d'accord bilatéral avec chaque Etat d'accueil, ces missions avaient pour objectif principal d'offrir une assistance technique et des conseils aux autorités nationales de ces Etats pour qu'elles puissent mieux prévenir les violations des sanctions imposées contre la Yougoslavie²¹⁴. Dans cet exemple, les Etats ayant reçu l'assistance de ces missions ont continué leurs consultations avec le Conseil de sécurité en vertu de l'article 50 de la Charte car, mis à part la Croatie, ils ont tous présenté des demandes au titre de cet article. Et quand on parcourt le rapport précité du Comité des sanctions, on voit bien que l'apport de ces missions se situe surtout au niveau de l'application des sanctions. Ces assistances ne touchent pas la question des effets économiques et financiers de cette application. Il s'agit là d'un exemple particulièrement pertinent d'assistance à donner au titre de l'article 49.
- 50 Troisièmement, nous avons admis que l'article 50 n'oblige pas le Conseil de sécurité à accorder une assistance aux Etats qui le consultent. Mais quand il décide de l'accorder, le Conseil de sécurité doit prendre une décision qui va s'adresser à tous les Etats et autres entités pouvant fournir l'assistance. L'assistance à fournir au titre de l'article 50 dépend de cette décision à prendre par le Conseil de sécurité et de la force juridique qui s'y attache. En revanche, l'assistance mutuelle de l'article 49 s'impose directement aux Etats sans l'intervention d'une décision des organes de l'ONU.
- 51 Ainsi, les articles 49 et 50 établissent chacun un mécanisme distinct d'assistance aux Etats, le premier pour bien appliquer les sanctions et le second pour venir en aide aux Etats touchés économiquement par cette bonne application²¹⁵.

- 52 Cela nous amène à voir de plus près la manière dont le principe d'assistance de l'article 50 a été mis en œuvre dans la pratique.

§2. La mise en œuvre du principe d'assistance de l'article 50

- 53 Les consultations prévues par l'article 50 avec le Conseil de sécurité commencent par l'envoi à ce dernier de demandes d'assistance.

A. La présentation des demandes d'assistance

- 54 Jusqu'ici, le Conseil de sécurité a reçu des demandes d'assistance de la part de trente-trois Etats, dont quatre lors des sanctions contre la Rhodésie du Sud, vingt et un dans celles contre l'Iraq et le Koweït occupé et huit dans celles contre la République fédérative de la Yougoslavie (RFY). Dans les sanctions contre la Libye, deux Etats (Bulgarie et Soudan) ont fait part de la possibilité de présenter de telles demandes mais ne l'ont pas fait par la suite.

1. Les demandes présentées

- 55 Parmi les régimes de sanctions imposés jusqu'ici, seuls quatre sont allés jusqu'à l'imposition des sanctions économiques élargies²¹⁶, les autres ayant été limités aux embargos sur les armes et matériels militaires, aux sanctions financières ou aux restrictions sur les déplacements à l'étranger. C'est dans le cadre de l'application des trois de ces quatre sanctions économiques que l'ONU a été saisie de demandes basées sur l'article 50.
- 56 Ainsi dès le premier cas de sanctions contre la Rhodésie du Sud, quatre Etats voisins ont fait part au Conseil de sécurité de graves difficultés économiques qu'ils ont connues du fait de l'application des sanctions. Il s'agissait des Etats dits de première ligne, à savoir le Mozambique, la Zambie, le Malawi et le Botswana. Leurs difficultés viennent du fait qu'ils sont tous largement tributaires de la Rhodésie du Sud pour l'approvisionnement en produits alimentaires, en matières premières, en énergie ainsi que pour les moyens de communication et de transports. En effet, la Rhodésie du Sud se trouve au centre de cette « Afrique blanche » qui s'étend au Sud du 10^e parallèle et elle était à l'époque le nœud des communications ferroviaires de l'Afrique australe²¹⁷. Cette situation particulière de la Rhodésie, associée avec ses richesses en produits miniers et en matières premières, a fait que l'interruption de toutes relations commerciales et de toutes communications avec ce pays heurtait lourdement les pays limitrophes²¹⁸.
- 57 Dans le cadre des sanctions contre l'Iraq et le Koweït occupé, vingt et un Etats ont fait part au Conseil de sécurité des difficultés économiques et financières qu'ils ont subies du fait de l'application de ces sanctions²¹⁹. D'une manière générale, les difficultés économiques de ces Etats trouvent leur origine dans l'interdiction des transactions financières avec l'Iraq – et le Koweït pendant son occupation – et dans la rupture des relations commerciales avec ces deux pays, lesquelles ont entraîné respectivement l'arrêt de transferts des fonds et de livraisons de pétrole en provenance de ces pays et la suspension de livraisons de produits que ceux-ci importent abondamment.
- 58 Dans les sanctions contre la République fédérative de la Yougoslavie (Serbie et Monténégro – ci-après « RFY »), huit Etats sont entrés en consultation avec le Conseil

de sécurité pour la solution à donner aux difficultés qu'ils ont rencontrées du fait de l'application des sanctions. Mis à part l'Ouganda, dont la difficulté vient de l'arrêt de toutes transactions financières avec la RFY, les autres Etats touchés sont tous voisins de la RFY et riverains du fleuve Danube, à savoir l'Albanie, la Bulgarie, la Hongrie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Roumanie, la Slovaquie et l'Ukraine. Les difficultés économiques de ces Etats viennent en grande partie des restrictions imposées à la navigation sur le Danube et au transit de marchandises à travers la Serbie et le Monténégro.

- 59 En observant la pratique, la manière dont les Etats ont informé le Conseil de sécurité de leurs difficultés, et demandé en même temps une assistance, n'a pas toujours été uniforme.

2. Les procédures de présentation des demandes

- 60 Lors des sanctions contre la Rhodésie, les demandes ont été faites soit dans des notes adressées au Secrétaire général par les gouvernements des Etats intéressés (Malawi et Portugal agissant au nom de Mozambique en 1967)²²⁰, soit par un télégramme adressé au Président du Conseil de sécurité (Mozambique, en 1976, après son indépendance)²²¹, soit par un entretien des membres du gouvernement du pays concerné avec le Secrétaire général et confirmé plus tard par une lettre adressée au Président du Conseil de sécurité (Zambie)²²².
- 61 Dans les sanctions ultérieures, on observe une certaine uniformisation des procédures de présentation des demandes d'assistance et même une certaine anticipation de ces demandes. En effet, dès leurs réponses aux demandes de renseignements faites par le Secrétaire général des Nations Unies sur les mesures internes prises pour appliquer les sanctions décidées, certains Etats font déjà part des conséquences dommageables que cette application risque de provoquer à leur économie. Conscients de ce risque, ceux-ci déclarent leur intention de consulter le Conseil de sécurité pour en chercher les solutions, comme l'article 50 leur en donne le droit²²³. Les demandes de consultation proprement dites sont faites quelques mois, voire quelques semaines, plus tard dans des lettres adressées au Président du Conseil de sécurité, généralement par l'intermédiaire du représentant permanent de l'Etat auprès des Nations Unies²²⁴. D'autres font les demandes en même temps que leur réponse à la note du Secrétaire général transmettant la résolution sanctionnatrice²²⁵.
- 62 Dans ces lettres, les Etats commencent toujours par rappeler leur pleine adhésion aux résolutions du Conseil de sécurité, conformément à leurs engagements envers la Charte des Nations Unies. Elles relatent ensuite les mesures nationales prises en conséquence. Puis, constatant en même temps les lourdes conséquences que cause à leur économie l'exécution de ces engagements, les Etats demandent formellement à consulter d'urgence le Conseil de sécurité afin qu'une solution puisse être trouvée à ces conséquences économiques. Suit alors un mémorandum annexé à la lettre qui présente en détail les difficultés économiques effectivement rencontrées, avec une évaluation chiffrée par secteur d'activités économiques des pertes et dommages subis ainsi que les besoins d'assistance correspondants²²⁶. Sur la base de ces mémorandums, on peut établir une typologie des difficultés rencontrées par les Etats du fait de l'application des sanctions des Nations Unies.

3. Essai de typologie des difficultés rencontrées

- 63 En synthétisant les communications fournies par les Etats, les pertes et coûts rencontrés par ceux-ci dans l'application des sanctions peuvent être classés en trois grandes catégories : les coûts et pertes liés aux relations commerciales, ceux découlant des restrictions des relations financières, et ceux provoqués par la rupture des relations sectorielles ou spécifiques diverses avec le pays visé²²⁷.
- 64 Parmi les *coûts et pertes de caractère commercial*, on peut distinguer les pertes sur les exportations et celles sur les importations. Les premières concernent les exportations courantes de marchandises non livrées qui ne peuvent facilement trouver d'autres acquéreurs, les encours de commandes de biens à livrer ultérieurement mais déjà mis en production, les contrats de service d'ingénierie et de construction et enfin les activités interrompues dans le secteur des transports, de transbordements et des communications et services connexes²²⁸. Les pertes sur les importations comprennent la suspension des importations de produits traditionnels qui ne peuvent s'obtenir facilement ailleurs, l'annulation ou l'ajournement des importations à des prix subventionnés ou à des conditions financières particulièrement avantageuses, les commandes non exécutées d'importations ultérieures et les importations de services interrompues ou suspendues²²⁹.
- 65 Quant aux *difficultés financières découlant de la suspension des apports de capitaux*, elles ont trait au non-rapatriement des bénéfices ou autres recettes, tels que les envois de fonds de travailleurs expatriés²³⁰ ; la confiscation, le gel et la conversion de l'épargne et des avoirs ; la suspension d'emprunts et de crédits à des taux subventionnés, la perte de subsides, auxquelles on peut ajouter les pertes et les difficultés au titre de l'interruption du service de la dette. Il est en effet à noter que l'Iraq payait souvent ses dettes extérieures sous forme de livraisons de pétrole à des prix avantageux et que l'interruption de ce service de la dette a amené les Etats bénéficiaires à dégager des sommes supplémentaires considérables pour l'importation du pétrole ailleurs et à des prix plus élevés²³¹.
- 66 Enfin, les *pertes et coûts ayant trait à des relations sectorielles ou spécifiques* diverses avec le pays cible comprennent les coûts des apports de denrées et de médicaments aux étrangers par leur pays d'origine, les coûts de rapatriement et de réinstallation des travailleurs expatriés dans leur pays d'origine²³², les coûts supplémentaires liés à l'afflux massif de réfugiés, l'interruption des co-entreprises, la réduction de l'assistance technique et le ralentissement des activités de tourisme.
- 67 Au vu de ces difficultés présentées par les Etats, il est confirmé que les difficultés dont les Etats font part au Conseil de sécurité au titre de l'article 50 et celles prises en compte par les Nations Unies sont avant tout d'ordre économique. Elles sont présentées en termes de coûts et pertes subis par les Etats. Enfin, on notera que toute la procédure de présentation des demandes d'assistance pour résoudre ces difficultés est le fruit de la pratique. Il n'y a pas à ce jour de directives établies par les organes chargés de l'examen des demandes.

B. L'examen des demandes d'assistance

- 68 Les modalités d'examen de ces demandes ont beaucoup évolué depuis le premier cas de sanctions contre la Rhodésie. L'examen fait intervenir non seulement le Conseil de sécurité mais aussi d'autres organes subsidiaires à qui il a délégué cette tâche.

1. Les organes responsables

- 69 Il ressort des termes de l'article 50 que c'est le Conseil de sécurité qui est en charge de l'examen des demandes d'assistance. C'est avec lui que les Etats doivent entrer en consultation pour trouver des solutions aux difficultés qu'ils subissent à l'occasion de l'application des sanctions. Tout comme la méthode de présentation des demandes, on observe ici une différence des modes d'actions entre le premier cas de sanctions et les cas suivants.

a) Dans le cadre des sanctions contre la Rhodésie du Sud

- 70 Dans ce premier cas de sanctions des Nations Unies, le Conseil de sécurité s'était occupé directement de la question d'assistance aux Etats affectés par l'application des sanctions. C'est lui-même qui a examiné les demandes présentées par la Zambie et prié, dans une résolution, les Etats membres de l'ONU, les institutions spécialisées et les autres organisations internationales faisant partie du système des Nations Unies de fournir en priorité à cet Etat une assistance²³³.
- 71 Cet appel a été réitéré, presque dans les mêmes termes, dans le paragraphe 16 de la résolution 277 du 18 mars 1970. Puis le 2 février 1973, le Conseil de sécurité envoyait en Zambie une Mission spéciale composée de quatre membres et assistée d'un groupe de six experts des Nations Unies pour évaluer sur place les besoins économiques de cet Etat²³⁴. Par sa résolution 328 du 10 mars 1973, le Conseil souscrivait à l'évaluation et aux conclusions de la Mission spéciale²³⁵. Puis, par une autre résolution adoptée le même jour, il faisait appel à tous les Etats pour qu'ils apportent immédiatement une assistance technique, financière et matérielle à la Zambie « afin que [celle-ci] puisse maintenir l'écoulement normal de son trafic et accroître sa capacité d'appliquer pleinement la politique des sanctions obligatoires »²³⁶. Il y priait en outre les organisations et programmes intéressés des Nations Unies d'aider la Zambie dans les domaines visés dans le rapport de la Mission spéciale et ses annexes.
- 72 La même démarche a été suivie par le Conseil de sécurité suite à la demande d'assistance du Mozambique dans son télégramme du 10 mars 1976, qui se référait explicitement à l'article 50 de la Charte. Le 17 mars 1976, le Conseil adoptait la résolution 386 dans laquelle, « ayant à l'esprit les dispositions des articles 49 et 50 de la Charte », il prenait note des besoins économiques pressants et particuliers du Mozambique du fait de l'application par ce pays des décisions du Conseil de sécurité. C'est la première fois que le Conseil mentionne expressément les articles 49 et 50 dans une résolution où il appelle les Etats et autres entités à fournir une assistance. Ayant pris note des besoins particuliers du Mozambique, le Conseil de sécurité lançait un appel à tous les Etats pour qu'ils accordent immédiatement une assistance financière, technique et matérielle à cet Etat. Et il précisait, comme dans la résolution 329 (1973) appelant les Etats à fournir une assistance à la Zambie, que cette assistance est à donner pour que le Mozambique « soit mieux à même d'appliquer pleinement le régime de

sanctions »²³⁷. Le Conseil y priait aussi l'ONU ainsi que les organismes et les programmes intéressés de secourir le Mozambique dans sa situation économique actuelle et d'examiner périodiquement cette question de l'assistance économique, telle qu'elle est envisagée dans la résolution. Il priait enfin le Secrétaire général de prendre des dispositions, en coopération avec les organisations compétentes des Nations Unies, pour rendre effective cette assistance. Dans ce cas-ci, aucune mission spéciale de l'ONU pour évaluer sur place les difficultés économiques rencontrées n'a été envoyée²³⁸.

- 73 Si l'on s'en tient à la pratique de l'ONU sur ce premier cas de sanction, on peut conclure que c'est le Conseil de sécurité qui s'occupe directement des problèmes d'effets secondaires envisagés par l'article 50. C'est lui qui reçoit les demandes, directement ou par l'intermédiaire du Secrétaire général, les examine et adopte en conséquence une résolution appelant la fourniture d'assistance à l'Etat affecté par les sanctions, et ce, pour permettre une application effective des sanctions. Les destinataires de ces appels sont respectivement les autres Etats qui n'ont pas été gravement touchés, les organismes et programmes des Nations Unies, les institutions financières internationales et les autres institutions spécialisées du système des Nations Unies. Et il est précisé que cette assistance a pour but de permettre à l'Etat qui en est le destinataire de mieux appliquer les sanctions. Enfin, la fonction de coordination des assistances données par ces diverses entités est placée sous la responsabilité du Secrétaire général.
- 74 De nos jours, la pratique est restée la même sauf en ce qui concerne le rôle du Conseil de sécurité.

b) Dans le cadre des sanctions ultérieures

- 75 Dans le cadre des sanctions ultérieures, le Conseil de sécurité ne s'est plus directement occupé des demandes d'assistance au titre de l'article 50 et n'a plus pris une résolution répondant directement à ces demandes. Il a délégué ses fonctions à cet égard aux Comités des sanctions, les mêmes qu'il crée pour assurer la surveillance de l'application des sanctions²³⁹. Cette délégation de fonctions a commencé à partir des sanctions contre l'Iraq, puisque le Comité des sanctions de la Rhodésie du Sud n'a pas encore été chargé de l'examen de ces problèmes dus à l'application des sanctions. La délégation se fait par voie de résolution du Conseil de sécurité.
- 76 Dans le cas iraquien, c'est par une résolution prise spécialement à cet effet que le Conseil de sécurité a chargé le Comité des sanctions créé par la résolution 661 (1990) « d'examiner les demandes d'assistance formulées au titre des dispositions de l'article 50 de la Charte et de faire des recommandations au Président du Conseil de sécurité pour suite à donner appropriée »²⁴⁰. Il faut cependant souligner que cet examen a été demandé au Comité par les membres du Conseil de sécurité lors des consultations plénières tenues le 22 août 1990²⁴¹.
- 77 Dans les sanctions contre la Yougoslavie, c'est encore lors des consultations plénières, tenues le 13 avril 1993, que le Conseil a demandé au Comité des sanctions créé par la résolution 724 (1991) de se réunir d'urgence pour examiner, en vertu de l'article 50 de la Charte, les communications reçues des Etats aux prises avec des difficultés économiques particulières par suite de l'application des mesures coercitives du Conseil de sécurité, et de lui présenter un rapport assorti de recommandations dans les

meilleurs délais²⁴². Et comme pour l'Iraq, ce mandat a été confirmé dans une résolution prise spécialement à cet effet²⁴³.

- 78 A la lumière de ces deux précédents, on notera d'une part que les Comités des sanctions ont reçu leur mandat après que des demandes d'assistances furent reçues au Conseil de sécurité. D'autre part, ces mandats ont été donnés initialement lors des consultations plénières du Conseil de sécurité et confirmés officiellement par des résolutions prises spécialement pour la circonstance.
- 79 Dans le cadre des sanctions contre la Libye, on observe une autre pratique. Dans la même résolution 748 (1992) imposant des sanctions contre cet Etat, le Conseil de sécurité a chargé le Comité des sanctions qu'il vient de créer pour surveiller l'application de ces sanctions d'« apporter une attention spéciale à toutes communications faites conformément à l'article 50 de la Charte par des Etats voisins et autres en présence de difficultés économiques particulières dues à l'exécution des mesures imposées par les paragraphes 3 à 7 »²⁴⁴. Ce mandat a été réitéré dans le paragraphe 10 de la résolution 883 (1993) qui élargit les sanctions de la résolution précédente. Le Conseil de sécurité avait agi de même dans la résolution 917 (1994) qui élargissaient les sanctions imposées contre Haïti par la résolution 841 (1993)²⁴⁵.
- 80 La nouveauté dans ces deux cas réside dans le fait que, simultanément à l'imposition ou à l'élargissement des sanctions, le Conseil de sécurité anticipait les demandes de consultations au titre de l'article 50 et mettait déjà en place la structure de leur réception. Paradoxalement, aucune demande officielle d'assistance au titre de cet article n'a été reçue dans ce cadre si bien préparé à l'avance. Tout juste avait-on des déclarations d'intention de la part du Soudan et de la Bulgarie dans leurs rapports respectifs au Secrétaire général sur l'application des sanctions contre la Libye²⁴⁶. Ces Etats y affirmaient que cette application risquait d'entraîner des conséquences dommageables à leur économie et ils s'étaient réservés, le cas échéant, le droit de consulter le Conseil de sécurité pour en trouver la solution. Ces deux communications n'invoquaient toutefois pas explicitement l'article 50 de la Charte et ne contenaient pas de demandes d'assistance. Par conséquent, aucune mesure n'a été prise par le Conseil de sécurité en faveur de ces Etats²⁴⁷. Dans le cadre des sanctions contre Haïti, aucune demande officielle ou une déclaration d'intention n'ont été reçues.
- 81 A l'heure actuelle, l'examen des demandes d'assistance au titre de l'article 50 est donc assuré par les Comités des sanctions qui ont développé dans ce cadre des méthodes de travail spécifiques, même si les grandes lignes de ces méthodes ressemblent à sa pratique en matière de surveillance de l'application des sanctions.

2. Les méthodes d'examen des demandes

- 82 Les modalités de prise de décisions et de publication des actes des Comités des sanctions dans l'examen des demandes d'assistance sont identiques à celles applicables dans le contrôle de l'exécution des sanctions. Rappelé brièvement, il s'agit de la tenue par les Comités de sessions à huis clos, la prise de décisions par consensus, le compte-rendu de leurs travaux à travers des communiqués de presse ou des conférences de leur Président et, depuis 1996, par des rapports annuels²⁴⁸. Quant à la procédure propre à l'examen des demandes d'assistances au titre de l'article 50 de la Charte, il faut distinguer le cas particulier de la Jordanie des autres cas ultérieurs.

a) Le cas particulier de la Jordanie dans le cadre des sanctions contre l'Iraq

- 83 Comme on l'a dit, c'est dans le cadre des sanctions contre l'Iraq qu'un Comité des sanctions a eu à s'occuper pour la première fois des problèmes visés à l'article 50 de la Charte. Les demandes d'assistance de la Jordanie ont été les premières à être examinées par le Comité des sanctions parmi les vingt et une demandes présentées dans ce cadre. Ce traitement particulier accordé au dossier jordanien vient de la situation géographique de cet Etat, de la structure de son économie largement basée sur ses relations avec l'Iraq et de l'afflux massif des ressortissants d'Etats tiers fuyant l'Iraq (plus de 700 000 en 1990), sans ressources, ne sachant pas où aller et dans l'impossibilité de rentrer dans leur pays d'origine²⁴⁹.
- 84 A l'examen de la communication présentée par la Jordanie²⁵⁰, les membres du Comité reconnaissent les difficultés particulièrement graves de cet Etat par suite de l'application des sanctions des Nations Unies. Des propositions avaient été alors avancées au sein du Comité pour la création d'un Fonds d'affectation spéciale ou l'organisation d'une conférence pour l'annonce de contributions destinées à aider la Jordanie. Mais très vite, il devenait évident qu'aucun accord ne pourrait se dégager en faveur de ces propositions²⁵¹. Le même sort avait été réservé à un projet de résolution du Conseil de sécurité sur la question devant le refus d'un membre du Comité. Finalement, c'est un rapport spécial, contenant des observations sur les difficultés économiques de la Jordanie ainsi que des recommandations sur les solutions à apporter, qui a été envoyé au Conseil de sécurité²⁵². Ce rapport, approuvé par le Conseil a été transmis par son Président²⁵³ au Secrétaire général pour mise en œuvre. Ce dernier a par la suite envoyé en Jordanie son Représentant personnel, M. Jean-Louis Ripert, pour évaluer, aussi promptement que possible et en coopération avec le gouvernement jordanien, les problèmes économiques auxquels ce pays fait face suite à l'application des sanctions²⁵⁴.

b) Les méthodes d'examen des autres demandes

- 85 Pour traiter les vingt demandes restantes, le Comité des sanctions a adopté une autre méthode de travail, laquelle a été suivie par le Comité des sanctions sur la situation en ex-Yougoslavie. Ces deux Comités ont créé chacun un groupe de travail à composition non limitée pour examiner cas par cas les demandes d'assistance présentées par les Etats au titre de l'article 50, et donner ensuite au Comité auquel ils relèvent des avis sur les mesures à prendre²⁵⁵. Le groupe de travail est présidé par l'un des Vice-présidents du Comité. Pour asseoir la conviction de ses membres quant à la nécessité ou non d'assister un Etat ayant présenté une demande, le groupe de travail peut convoquer à ses réunions le représentant de cet Etat afin de lui apporter plus d'informations et répondre oralement aux questions que ses membres voudraient poser. Après délibérations, notamment sur les problèmes à mettre en exergue dans leurs décisions, le groupe de travail présente au Comité des sanctions des projets de décision pour chaque cas examiné.
- 86 Ces projets sont ensuite adoptés par le Comité sous forme de recommandations relatives à chaque pays demandeur. Ces recommandations sont transmises au Conseil de sécurité par une lettre du Président du Comité des sanctions²⁵⁶. Après l'approbation de ces recommandations par les membres du Conseil de sécurité, le Président du Conseil envoie une lettre au Secrétaire général le chargeant de prendre les actions

nécessaires pour mettre en œuvre lesdites recommandations. Cette lettre du Président du Conseil de sécurité termine le processus de mise en œuvre de l'article 50 de la Charte au niveau du Conseil de sécurité. Il convient dès lors de voir de plus près la nature des décisions issues de ce processus.

C. Les décisions issues du processus de mise en œuvre des dispositions de l'article 50

- 87 Ces décisions sont contenues dans plusieurs actes juridiques, un fait qui pose la question de la valeur juridique de chacun de ces actes et le rapport entre ceux-ci.

1. Les actes contenant les décisions d'assistance

- 88 Ces actes juridiques n'ont pas toujours la même nature dans les différents cas de sanctions. Ils peuvent être des résolutions du Conseil de sécurité, des lettres et déclarations de son Président ou encore des recommandations des Comités des sanctions. Certains de ces actes sont autonomes et d'autres n'ont de valeur que par rapport aux autres. On peut aussi observer, en dehors du processus d'application de l'article 50 mais y faisant suite, des résolutions de l'Assemblée générale.

a) Des résolutions du Conseil de sécurité

- 89 Nous venons de voir qu'au début, la décision appelant à l'assistance était contenue dans une résolution du Conseil de sécurité. Cinq résolutions ont été prises à cet égard, tous dans le cadre des sanctions contre la Rhodésie du Sud, dont une seulement mentionne expressément l'article 50 de la Charte²⁵⁷. Le contenu de ces résolutions ayant été largement étudié plus haut, nous rappellerons juste qu'elles font appel aux Etats de fournir l'assistance aux Etats victimes de l'application des sanctions, suite aux demandes en ce sens de ceux-ci. Ces appels solennels à l'assistance, faits dans des résolutions du Conseil demeurent historiques car les appels ultérieurs en faveur des Etats invoquant l'article 50 n'ont plus été faits sous cette forme. Une proposition dans ce sens pour l'assistance à la Jordanie a été, on l'a dit, refusée. Dans l'application des sanctions ultérieures, les décisions relatives à l'assistance de l'article 50 sont contenues dans deux actes distincts mais formant un tout, car l'un n'a de valeur que par rapport à l'autre : une recommandation du Comité des sanctions concerné et une lettre du Président du Conseil de sécurité.

b) Des recommandations des Comités des sanctions

- 90 A la base des décisions octroyant l'assistance au titre de l'article 50 se trouvent, depuis les années 1990, des recommandations des Comités des sanctions relatives à chaque Etat demandeur. Ces recommandations contiennent les renseignements sur les difficultés auxquelles il faut apporter l'assistance et les appels aux différentes entités pouvant fournir une telle assistance. Un modèle, à adapter à chaque cas, a été établi par les Comités à cet égard, plus précisément par leur groupe de travail, ce qui donne une certaine uniformité des recommandations des Comités des sanctions. Celles-ci ressemblent d'ailleurs aux résolutions antérieures du Conseil de sécurité, notamment à la résolution 328 (1973), et comme elles, comportent un préambule et un dispositif.

- 91 Dans le préambule, le Comité, ayant examiné les communications adressées par un Etat en vertu de l'article 50 de la Charte, rappelle d'abord les résolutions du Conseil de sécurité imposant les sanctions et celles le chargeant de l'examen de ces communications. Il y rappelle également les dispositions des articles 25, 49 et 50 de la Charte, puis prend note des informations présentées par l'Etat sur l'application des mesures décidées et sur les difficultés économiques qui en découlent. Enfin, bien qu'exprimant sa préoccupation devant ces difficultés (en en précisant parfois les types), le Comité réaffirme la nécessité de continuer à appliquer les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité.
- 92 Dans le dispositif, le Comité commence par féliciter le gouvernement de l'Etat demandeur des mesures qu'il a prises pour donner effet aux résolutions susmentionnées. On relèvera qu'avec les rappels faits dans le préambule, cela confirme, d'une part, que l'article 50 ne constitue pas un motif d'exemption ou de suspension de l'application des sanctions et, d'autre part, que l'application des sanctions est une condition *sine qua non* pour bénéficier du droit ouvert par l'article 50. Le Comité des sanctions pour l'ex-Yougoslavie a ainsi ajourné en juin 1993 sa décision d'assistance en faveur de l'ex-République yougoslave de Macédoine en attendant la réponse de cet Etat sur les mesures qu'il a prises pour mettre fin au trafic routier et ferroviaire qui passait sa frontière en violation des sanctions²⁵⁸. Ce n'est qu'après avoir félicité l'Etat demandeur de sa bonne application des sanctions que le Comité considère qu'il faut d'urgence aider cet Etat à surmonter les difficultés économiques particulières qu'il connaît du fait de la rupture de ses relations économiques avec l'Etat visé par les sanctions. Dans ce cas, le Comité met parfois l'accent sur certains types de pertes, parmi tant d'autres rapportées dans les communications des Etats.
- 93 Le Comité fait appel alors à tous les Etats d'apporter immédiatement une assistance technique, financière et matérielle à l'Etat en question afin d'atténuer les conséquences qu'a sur son économie le fait qu'elle applique les sanctions. Il invite en outre les organismes et institutions spécialisées compétents du système des Nations Unies, y compris les institutions financières internationales et les banques régionales de développement, à étudier dans quelle mesure leurs programmes et dispositifs d'assistance pourraient être utiles à cet Etat pour atténuer les difficultés susmentionnées. Pour finir, le Comité prie le Secrétaire général de demander régulièrement aux destinataires de ces appels des informations sur les mesures qu'ils auront pris pour atténuer ces difficultés et faire rapport à ce sujet au Conseil de sécurité. L'ensemble des communications présentées par les Etats en appui de leur demande d'assistance est ensuite reproduit en annexe de la recommandation.
- 94 Ces recommandations sont approuvées par le Conseil par des lettres de son Président, lesquelles déclenchent en même temps la mise en œuvre de l'assistance par le Secrétaire général et les Etats.

c) Des lettres du Président du Conseil de sécurité

- 95 A la réception des recommandations des Comités des sanctions, le Président du Conseil de sécurité adresse une lettre au Secrétaire général²⁵⁹ dans laquelle il rappelle d'abord la résolution par laquelle le Conseil de sécurité a chargé le Comité d'examiner les demandes faites au titre de l'article 50, et précise ensuite la transmission par le Président du Comité des sanctions des recommandations relatives aux demandes

d'assistance au titre de l'article 50. Et la lettre se termine généralement par l'une de ces phrases :

Lors de consultations plénières du Conseil de sécurité, il a été décidé de porter à votre connaissance lesdites recommandations, et de vous prier de mettre en œuvre les mesures contenues dans ces recommandations ;
ou Au cours de leurs consultations plénières de ce jour, les membres du Conseil de sécurité ont examiné la recommandation concernant [tel Etat] et convenu que vous devriez être prié de donner effet aux mesures qui y sont prévues.

- 96 Ainsi, le Conseil de sécurité utilise généralement des lettres de son Président pour ordonner la mise en œuvre des mesures d'assistance recommandées par le Comité des sanctions. Mais il arrive aussi au Conseil de sécurité de faire appel à cette assistance par une déclaration de son Président.

d) Une déclaration du Président du Conseil de sécurité

- 97 Une autre méthode a été utilisée par le Conseil de sécurité pour répondre à un mémorandum collectif adressé au Président du Conseil de sécurité par les vingt et un Etats ayant invoqué l'article 50 de la Charte lors des sanctions contre l'Iraq²⁶⁰. Ce mémorandum rapportait que les problèmes affectant ces pays persistent et parfois même s'étaient aggravés, tandis que les appels lancés par le Secrétaire général suite aux recommandations du Comité de Conseil de sécurité et adressés à toutes les parties intéressées n'ont pas suscité une réaction à la mesure des besoins urgents des pays affectés. Ces Etats lançaient alors un appel collectif, notamment à tous les Etats donateurs, afin qu'ils fournissent d'urgence une assistance efficace aux pays affectés en allouant des ressources financières additionnelles tant par le biais de mécanismes bilatéraux qu'en appuyant les mesures prises par les organes et les institutions compétents des Nations Unies. A la fin du mémorandum, les vingt et un Etats demandaient au Conseil de sécurité, compte tenu de l'ampleur des difficultés auxquelles ils sont confrontés, d'accorder une attention accrue à ces problèmes afin de trouver rapidement des solutions efficaces. Cet appel collectif a été appuyé par le Secrétaire général dans le rapport oral qu'il a présenté au Conseil de sécurité le 11 avril 1991²⁶¹.
- 98 Le Conseil de sécurité a répondu à ces appels par une déclaration de son Président²⁶². Dans cette déclaration, le Président rapporte deux appels des membres du Conseil, décidés après avoir examiné le mémorandum collectif et prit connaissance du rapport oral du Secrétaire général. D'une part, ils y invitent les Etats membres des Nations Unies ainsi que les institutions financières et organisations internationales à informer le plus tôt possible le Secrétaire général des mesures qu'ils ont prises en faveur des Etats ayant invoqué l'article 50, ce, après avoir pris note des réponses venant de certains Etats sur les assistances qu'ils ont apportées suite aux précédents appels. D'autre part, « les membres du Conseil de sécurité lancent un appel solennel pour que les Etats, les institutions financières internationales et les organes des Nations Unies répondent positivement et rapidement aux recommandations du Comité du Conseil de sécurité, créé par la résolution 661, en faveur des pays se trouvant en présence de difficultés économiques particulières dues à l'exécution des mesures imposées par la résolution 661 et qui ont invoqué l'article 50 ».

- 99 A côté de ces actes du Conseil de sécurité et de ses organes subsidiaires, on voit aussi des résolutions de l'Assemblée qui contiennent des appels à l'assistance en faveur des Etats touchés économiquement par l'application des sanctions des Nations Unies.

e) Des résolutions de l'Assemblée générale

- 100 L'adoption de ces résolutions ne résulte pas de l'ouverture de consultations avec le Conseil de sécurité mais dérive d'un processus parallèle qui débouche également sur des appels à l'assistance. Comme nous l'avons dit, il s'agit du fruit de l'examen par l'Assemblée générale à la fois des recommandations faites par le Secrétaire général dans son « Agenda pour la paix » et des travaux de réflexion sur les moyens de rendre effectifs l'assistance prévue à l'article 50 de la Charte, faits par le Comité spécial de la Charte.
- 101 Sur le fond, on constate que l'Assemblée générale fait les mêmes appels à l'assistance que ceux contenus dans les recommandations des Comités des sanctions. La structure générale de chaque résolution est d'ailleurs assez analogue au modèle-type de recommandation en faveur des Etats que nous avons évoqué plus haut. A ce titre, on peut considérer les résolutions de l'Assemblée comme un renforcement des appels contenus dans les actes des Comités des sanctions. Dans ses résolutions d'ailleurs, l'Assemblée appuie les recommandations formulées par le Comité des sanctions compétent²⁶³.
- 102 Toutefois, ces résolutions ne se ramènent pas uniquement à cela. Elles font aussi de nombreux appels au Conseil de sécurité sur l'amélioration des méthodes de travail des Comités des sanctions dans l'examen des demandes au titre de l'article 50. Elles demandent au Secrétaire général de mettre en place des méthodes uniques d'évaluation des pertes subies en vue de rendre plus facile le ciblage des aides à apporter aux Etats victimes ; insistent la nécessité de favoriser les autres moyens d'assistance non directement financiers, tels que l'accès des Etats touchés aux marchés de fournitures humanitaires à destination de l'Etat-cible et ceux relatifs à la reconstruction de celui-ci après la levée des sanctions. Ainsi, après la levée des sanctions contre l'ex-Yougoslavie, l'Assemblée générale s'est d'abord déclarée préoccupée par la persistance des difficultés des Etats du fait de l'application de ces sanctions et a dès lors invité tous les Etats et les organismes internationaux, dans de nouvelles séries de résolutions, à continuer de tenir compte des situations et besoins particuliers des Etats touchés lorsqu'ils fournissent appui et assistance à ces derniers²⁶⁴. Dans toutes ces résolutions, l'Assemblée demande au Secrétaire général de lui faire rapport sur l'application des diverses recommandations y contenues.
- 103 Ces appels et recommandations ont-ils été entendus par leur destinataire ? La réponse à cette question dépend, dans son aspect théorique, de la valeur juridique des actes qui contiennent ces appels et, dans son aspect pratique, de l'évaluation des aides effectivement apportées aux Etats ayant invoqué l'article 50.

2. Valeur juridique des décisions prises en application de l'article 50

- 104 On a vu que ces décisions étaient initialement contenues dans des *résolutions du Conseil de sécurité*. Plus tard, elles ont été prises par des recommandations des Comités des sanctions chapeautées par des lettres du Président du Conseil de sécurité et renforcées par des déclarations de celui-ci. Quelle est alors la valeur juridique de ces actes ? Etant

donné qu'ils sont issus d'un article qui se trouve à l'intérieur du chapitre VII de la Charte, et que les décisions prises en vertu de ce chapitre s'imposent aux Etats membres d'après les articles 25 et 48 de la Charte, peut-on en conclure que ces actes ont la même force obligatoire que ceux pris en vertu d'autres articles du chapitre VII ?

- 105 Sur le plan théorique, une réponse positive est possible si l'on soutient que toutes les dispositions du chapitre VII ont une égale importance et, partant, ont la même valeur juridique. Malheureusement, cela ne semble pas être le cas dans la pratique car dans ses décisions sur l'article 50 le Conseil ne dit pas qu'il agit en vertu du chapitre VII, comme lors de l'application des sanctions. En outre, la Charte elle-même ne mentionne aucune décision formelle à prendre au titre de cet article et encore moins n'a revêtu statutairement la décision issue des consultations de force obligatoire. Or, l'on sait que les résolutions et autres actes juridiques des organisations internationales n'ont en principe que des valeurs recommandatoires sauf dans les cas où leurs Chartes constitutives ont prévu expressément pour certaines décisions une force obligatoire. En dehors de ces cas précis, la valeur juridique d'un acte d'un organe international est à analyser au cas par cas sur la base de l'étude des termes qui y sont employés et d'autres critères pertinents. Comme l'a souligné la Cour internationale de Justice dans son avis consultatif de 1971 sur la *Namibie*.

Il faut soigneusement analyser le libellé d'une résolution du Conseil de sécurité avant de pouvoir conclure à son effet obligatoire. Etant donné les caractères des pouvoirs découlant de l'article 25, il convient de déterminer dans chaque cas si ces pouvoirs ont été en fait exercés, compte tenu des termes de la résolution à interpréter, des débats qui ont précédé son adoption, des dispositions de la Charte invoquées et en général de tous les éléments qui pourraient aider à préciser les conséquences juridiques de la résolution du Conseil de sécurité²⁶⁵.

- 106 Qu'en est-il alors des résolutions qui nous intéressent ici ?
- 107 La première résolution ne consacre qu'un paragraphe sur la question de l'assistance au titre de l'article 50. Dans cette résolution, le Conseil de sécurité *pria*it les Etats membres et les institutions et organisations internationales faisant partie du système des Nations Unies de fournir une assistance à la Zambie²⁶⁶. Dans la résolution 329 suivante, résolution que l'on peut qualifier d'ancêtre des recommandations ultérieures des Comités des sanctions en ce sens qu'elles ont le même contenu, le Conseil de sécurité *faisait appel* à tous les Etats et *pria*it l'ONU et les organismes et programmes intéressés d'accorder une assistance immédiate à la Zambie.
- 108 Et il en est toujours ainsi dans les autres résolutions adoptées pour mettre en œuvre l'assistance en faveur des pays touchés par l'application des sanctions : il n'y avait que des appels, de prière, d'invitation, le Conseil ayant toujours évité l'utilisation de termes impératifs faisant penser à une assistance obligatoire à fournir par les Etats. C'est dire que le Conseil n'a demandé jusqu'ici que des contributions volontaires, les Etats étant juridiquement libres des suites à donner aux appels du Conseil de sécurité. De plus, aucune mention du chapitre VII n'a jamais été faite dans ces résolutions. Le fait que ces résolutions aient été toutes adoptées à l'unanimité et sans grands débats ne permet pas non plus de juger s'il y a eu ou non une certaine tendance au sein du Conseil de sécurité à donner une force obligatoire à ces appels. Il faut donc en conclure que les rares résolutions du Conseil de sécurité relatives à l'application de l'article 50 ne contiennent aucune décision obligatoire.

- 109 Concernant les recommandations des Comités des sanctions et les lettres du Président du Conseil de sécurité, leur nature semble amenuiser encore la force juridique déjà faible des termes qui y sont utilisés. En effet, les recommandations des Comités des sanctions ne sont pas adressées directement aux Etats, ou aux organismes du système des Nations Unies qui peuvent fournir l'assistance. Il en va de même des lettres du Président Conseil de sécurité, qui approuvent et endossent ces recommandations. Les demandes faites dans ces deux actes aux entités appelées à fournir des assistances ne leur parviennent que par l'intermédiaire du Secrétaire général, après que le Président du Conseil de sécurité lui ait demandé de mettre en œuvre les recommandations des Comités des sanctions.
- 110 Les décisions d'assistance à considérer se trouvent ici dans ces recommandations des Comités. Les lettres du Président du Conseil de sécurité ne font qu'apporter une autorité morale aux appels à l'assistance qui y sont faits. Et comme on vient de le dire, ces recommandations ne comportent, à l'instar des résolutions du Conseil de sécurité de même nature, que des appels, des invitations à fournir des aides aux Etats ayant invoqué l'article 50 de la Charte. Dès lors, la même conclusion sur le caractère facultatif des appels lancés dans ces recommandations s'impose. Le choix du terme « recommandations » pour désigner ces documents est d'ailleurs assez concluant quant à l'intention du Conseil de sécurité et de ses organes subsidiaires sur la force juridique de ces appels à l'assistance.
- 111 Il est toutefois à préciser que les lettres du Président du Conseil de sécurité s'imposent au Secrétaire général à qui elles sont adressées. Le Secrétaire général a l'obligation d'organiser et de suivre de près la mise en œuvre de l'assistance en faveur des Etats affectés par l'application des sanctions, et d'en rendre compte régulièrement au Conseil de sécurité. En endossant et transmettant les décisions arrêtées par les Comités des sanctions, les lettres du Président du Conseil servent en fin de compte de caution à la fois aux recommandations des Comités et aux actions du Secrétaire général pour les mettre en œuvre.
- 112 Enfin, la déclaration du Président du Conseil de sécurité du 29 avril 1991, en réponse au mémorandum collectif des vingt et un Etats ayant invoqué l'article 50 lors de l'application des sanctions contre l'Iraq, est d'une autre nature. Le Conseil cette fois-ci s'adresse directement aux Etats et organismes du système des Nations Unies alors qu'auparavant il ne faisait qu'endosser les recommandations des Comités des sanctions. Cela apporte-t-il quelque chose de plus à l'obligation de fournir une assistance ? Analysant cette forme particulière des actes du Conseil de sécurité, Paul Tavernier dit que la déclaration du Président du Conseil est un pur produit de la pratique et que le règlement intérieur du Conseil de sécurité n'y fait aucune illusion. Il soutient toutefois que « ces déclarations sont des actes ou des décisions du Conseil en tant que tel, imputables à l'organe collectif et non à la personne du Président »²⁶⁷. Un autre auteur considère que la déclaration du Président est une solution de compromis entre l'absence d'action face à une situation qui demande pourtant une décision et la prise de résolution difficile à atteindre en raison de certains désaccords entre les membres du Conseil de sécurité, car *"in the practice of the Security Council, it is... sometimes easier to reach an agreement on presenting a given matter in the form of a presidential statement... than in the form of an official resolution"*²⁶⁸.
- 113 En tant que substitut d'une résolution, la force juridique d'une déclaration dépend également des termes qui y sont employés. Mais peut-elle vraiment imposer une

obligation pour les Etats ? Dans le cadre du mécanisme de sanctions des Nations Unies, une déclaration du Président du Conseil de sécurité ne remplacera pas une résolution pour imposer des sanctions ni pour les lever. Une sanction imposée par une déclaration présidentielle risque de ne pas avoir l'écho attendu auprès des Etats. De même, une sanction levée par une déclaration du Président du Conseil de sécurité, alors qu'elle était imposée par une résolution, ne serait pas satisfaisante. Par exemple, un Etat voulant continuer à appliquer les sanctions, pour des motifs particuliers, en s'appuyant sur l'absence d'une résolution pour lever ce qu'une autre a imposé commet-il un acte illicite ? Est-ce que l'Etat-cible peut, devant une instance judiciaire, lui opposer la déclaration comme preuve de levée des sanctions ? Rien n'est moins sûr. Nous dirons donc qu'une déclaration du Président du Conseil de sécurité peut difficilement remplacer une résolution en bonne et due forme du Conseil de sécurité sur des questions importantes.

- 114 En conclusion, force est de reconnaître que les décisions du Conseil de sécurité et de ses organes subsidiaires qui font appel à l'assistance en faveur des Etats victimes indirectes des sanctions des Nations Unies ne s'imposent pas aux Etats et organismes pouvant fournir de telles assistances. Et l'attitude du Conseil de sécurité qui s'évite de plus en plus à prendre une décision formelle relative à cette assistance ne milite pas en faveur d'une plus grande incitation à fournir les aides nécessaires. Il préfère plutôt mettre sur le devant de la scène ses organes subsidiaires ou son Président, et cela a une incidence sur la qualité de l'assistance effectivement apportée par les Nations Unies sur la base de l'article 50 de la Charte²⁶⁹. Il y a tout de même lieu de relever que l'appel solennel lancé aux Etats et organismes compétents par le Conseil de sécurité, dans la déclaration du 29 avril 1991 de son Président, de répondre positivement et rapidement aux recommandations du Comité des sanctions donne davantage de pressions, certes politiques et morales, aux Etats et organismes donateurs.
- 115 Il en va de même pour *les résolutions successives de l'Assemblée générale* reprenant les appels du Conseil de sécurité et des Comités des sanctions, tout en faisant d'autres recommandations sur les moyens de rendre effectif l'esprit de l'article 50 de la Charte. De par leur nature, et malgré leur répétition, ces appels et recommandations n'ont pas d'effets obligatoires sur leurs destinataires. On constate néanmoins, dans les rapports demandés au Secrétaire général en application de ces résolutions, qu'elles ont produit des effets tangibles au vu de nombreuses assistances apportées aux pays touchés par les sanctions qui y ont été relatés, dont certaines sont assez novatrices.

Section II. L'assistance effectivement apportée en application de l'article 50

- 116 Suite aux recommandations des Comités des sanctions, reprises et appuyées par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale, différentes sortes d'assistance ont été effectivement apportées aux Etats touchés par l'application des sanctions. Pour bien saisir la réalité de cette assistance, nous verrons d'abord des questions générales relatives à sa mobilisation et à sa coordination (§1). Nous nous pencherons ensuite sur la question de la fourniture de l'assistance (§2) pour finir avec la problématique du financement de ladite assistance, qui fait l'objet de grandes discussions aux Nations Unies (§3).

§1. La mobilisation et la coordination de l'assistance

- 117 Une fois la décision de faire appel à l'assistance prise, le Conseil de sécurité et ses Comités s'effacent et laissent le Secrétaire général mobiliser ladite assistance, puis la coordonner en collaboration avec les autres chefs de Secrétariat des organismes et institutions du système des Nations Unies. Le Conseil économique et social tient aussi un rôle dans la coordination de cette assistance.

A. Le Secrétaire général

- 118 Dans la pratique de l'ONU, la mobilisation de l'assistance en faveur des Etats victimes indirectes des sanctions a été toujours assurée par le Secrétaire général. Comme on l'a dit, il est chargé de cette tâche par une lettre du Président du Conseil de sécurité, qui entérine en même temps des recommandations faites par les Comités des sanctions²⁷⁰. Pour mettre en œuvre les appels à l'assistance contenus dans ces actes, le Secrétaire général envoie des lettres aux Ministres des affaires étrangères de tous les Etats ainsi qu'à tous les chefs de Secrétariat des organismes et institutions spécialisées compétents des Nations Unies, y compris les institutions financières internationales et les banques régionales de développement²⁷¹. Dans ces lettres, le Secrétaire général exprime son appui total aux recommandations du Comité des sanctions concerné, et demande aux Etats et aux organismes compétents de lui communiquer régulièrement des renseignements sur les mesures qu'ils ont prises pour atténuer les difficultés économiques particulières des Etats visés par ces recommandations.
- 119 Au début, des copies des réponses à ces demandes étaient transmises par le Secrétaire général au Conseil de sécurité pour information et discussion. Après en avoir pris connaissance, le Conseil les transmettait au Comité des sanctions, lequel les communiquait à la fin à son groupe de travail. Plus tard, afin d'accélérer la procédure, les réponses reçues par le Secrétaire général sont directement transmises au Comité des sanctions sans passer par le Conseil de sécurité²⁷². En principe, aucun acte du Conseil de sécurité ou de ses organes subsidiaires ne fait suite à cette correspondance du Secrétaire général. Cette correspondance sert seulement à informer le Conseil sur les suites des activités d'assistance qu'il a déclenchées.
- 120 La coordination des activités d'assistance correspondant à ces réponses relève encore du Secrétaire général. Pour mieux la faire et à une plus grande échelle, il collabore avec le Comité administratif de coordination (ci-après « CAC »)²⁷³, devenu depuis octobre 2001 le « Conseil de coordination des chefs de Secrétariat des organismes des Nations Unies » (ci-après « CCS »)²⁷⁴.

B. Le Conseil de coordination des chefs de Secrétariat des organismes des Nations Unies

- 121 Regroupant les chefs de Secrétariat et les directeurs des organismes, programmes et institutions spécialisées du système des Nations Unies, le CAC/CCS²⁷⁵ est présidé par le Secrétaire général. Il tient trois sessions annuelles, d'une durée d'un à deux jours chacune. Ses réunions sont privées et le compte-rendu de ses travaux n'est connu du public que par le rapport d'ensemble annuel qu'il soumet au Conseil économique et social²⁷⁶.

- 122 La question d'assistance aux Etats touchés par l'application des sanctions contre l'Iraq a été portée au CAC lors de sa première session ordinaire de 1991, tenue à Paris du 17 au 19 avril 1991. La question y fut débattue par les membres du CAC sur la base de deux documents : un document d'étude sur l'impact du conflit du Golfe sur les plans économiques et sociaux et ses incidences sur la coopération internationale, et un document d'information sur les activités entreprises par le système des Nations Unies face aux impacts socio-économiques de la crise²⁷⁷. A la fin de la session, les membres du CAC s'étaient convenus de poursuivre leurs efforts pour répondre aux besoins des pays les plus touchés par l'application de la résolution 661(1990).
- 123 Lors des consultations officieuses du 26 avril 1991 du Conseil de sécurité, le Secrétaire général informait les membres du Conseil de ces débats et s'était engagé à « coordonner, par le truchement du CAC, dans le cadre de cette assistance, les activités des institutions du système des Nations Unies »²⁷⁸. Cet engagement a été approuvé par le Conseil de sécurité dans la déclaration du 29 avril 1991 de son Président où il est demandé au Secrétaire général de coordonner par l'intermédiaire du CAC les activités des organismes du système des Nations Unies en matière d'assistance aux vingt et un Etats ayant invoqué l'article 50 dans le cadre des sanctions contre l'Iraq²⁷⁹.
- 124 Dans son rapport annuel de 1993²⁸⁰, le CAC informait le Conseil économique et social qu'il a reçu des renseignements de la part de vingt-sept organismes du système des Nations Unies sur les mesures prises et les progrès réalisés en 1991-1992 dans le domaine de l'assistance aux Etats ayant invoqué l'article 50 de la Charte suite à la crise du Golfe. Il s'agit de neuf institutions spécialisées, sept programmes sectoriels des Nations Unies, quatre commissions économiques régionales et cinq banques régionales de développement.
- 125 Etant donné sa composition, le CCS est le cadre idéal de la coordination de l'assistance en ce sens qu'il permet des examens réguliers des activités d'assistance et des discussions entre les responsables des organismes et institutions spécialisées des Nations Unies sur les problèmes soulevés par la fourniture de ces assistances et de recommander des solutions à ces problèmes.

C. Le Conseil économique et social

- 126 Le Conseil économique et social prend aussi une part importante dans les efforts de mobilisation et de coordination de l'assistance au titre de l'article 50. Les rapports du CAC/CCS sur ses activités de coordination lui sont destinés, et l'Assemblée générale lui transmet également les rapports soumis par le Secrétaire général sur l'application de l'article 50 et l'assistance aux Etats indirectement touchés par les sanctions contre la Yougoslavie. D'une manière générale, l'ECOSOC examine ces rapports et relaie les préoccupations des Etats touchés face à l'insuffisance des aides effectivement apportées malgré les appels en ce sens du Conseil de sécurité, de ses Comités des sanctions et de l'Assemblée générale.
- 127 Dans le cadre des sanctions contre la Rhodésie du Sud, l'ECOSOC avait ainsi adopté une série de résolutions sur la question de l'assistance économique à la Zambie²⁸¹, après avoir été chargé par le Conseil de sécurité d'examiner périodiquement cette question²⁸². Dans ces résolutions, l'ECOSOC félicitait les Etats membres qui avaient contribué au programme d'assistance à la Zambie tout en exprimant sa préoccupation devant l'insuffisance de l'assistance apportée. Il insistait alors pour que l'on mette en œuvre

des activités d'assistance plus nombreuses et plus importantes, et demandait aux organismes et institutions spécialisées des Nations Unies de faire tout ce qui était en leur pouvoir pour aider la Zambie. Il demandait enfin au Secrétaire général de se tenir constamment informé de la situation, de consulter toutes les parties concernées et d'assurer la coordination des activités d'assistance à la Zambie. L'ECOSOC avait exprimé les mêmes préoccupations et recommandations à propos de l'assistance en faveur du Mozambique, également touché par l'application des sanctions contre la Rhodésie du Sud, en appelant en particulier l'attention sur le compte spécial ouvert par le Secrétaire général pour recevoir les contributions volontaires destinées à ce programme d'assistance²⁸³.

- 128 En 1991, l'ECOSOC a présenté un rapport sur les conséquences économiques, sociales et écologiques de la crise du Golfe et ses incidences à court, à moyen et à long terme²⁸⁴. Dans une décision prise suite à ce rapport, le Conseil remerciait le Secrétaire général des efforts qu'il déployait, notamment en sa qualité de Président du CAC, pour mobiliser et coordonner les aides aux pays qui ont invoqué l'article 50 de la Charte. Il a ensuite prié ce dernier de poursuivre ses efforts et d'en rendre compte dans le prochain rapport annuel du CAC²⁸⁵.
- 129 A partir de sa 53^e session (1998), l'Assemblée générale a donné une place plus importante à l'ECOSOC dans la coordination et le suivi de l'assistance en vertu de l'article 50, d'une manière générale et sans considération de régime de sanctions. Elle a décidé de transmettre à l'ECOSOC les rapports et travaux importants sur l'application de cette disposition – tels que les rapports du Secrétaire général et les comptes-rendus des réunions du groupe spécial d'experts sur l'élaboration d'une méthode d'évaluation des répercussions sur les Etats de l'application des sanctions – pour superviser les efforts déployés par la communauté internationale et les organismes des Nations Unies en faveur de ces Etats et pour trouver, le cas échéant, des solutions novatrices à ces difficultés économiques particulières²⁸⁶.

§2. La fourniture de l'assistance

- 130 Cette question nous amènera à voir les assistances effectivement fournies par les divers donateurs, à partir desquelles nous établirons une typologie.

A. Les donateurs

- 131 L'assistance en faveur des Etats victimes indirectes des sanctions est fournie à la fois par les Etats, par les organismes et programmes des Nations Unies, et par les institutions financières internationales et régionales.

1. Les Etats

- 132 Suite à ses lettres du 23 janvier et du 9 avril 1991, le Secrétaire général a reçu des renseignements de la part de 25 pays sur les mesures qu'ils ont prises, individuellement ou dans le cadre des organisations dont ils font partie, pour aider les pays touchés par la crise du Golfe²⁸⁷. Le Canada, les Etats-Unis, le Japon ainsi que les Etats membres de la Communauté européenne ont indiqué qu'ils avaient versé des contributions et participé aux travaux du Groupe de coordination de l'aide financière aux pays victimes de la crise du Golfe, créé en septembre 1990 par les 12 principaux donateurs et

créanciers en vue de réunir des fonds pour les pays les plus touchés et de les acheminer. En 1990-1991, les engagements du Groupe s'élevaient à 15,7 milliards de dollars. Ils étaient destinés essentiellement à trois pays, à savoir l'Égypte, la Jordanie et la Turquie²⁸⁸. Sur ces trois pays, seule la Jordanie a présenté des demandes au titre de l'article 50 de la Charte. Cet Etat a reçu près de 8,3 milliards de dollars pour 1990-1992 dont la majeure partie, fournie au titre d'aide à la balance des paiements, a été versée en 1991. En 1992, la Jordanie a également bénéficié d'un allègement de sa dette de l'ordre de 1,2 milliard de dollars consenti par le Club de Paris et d'autres créanciers²⁸⁹.

- 133 Dans les réponses aux demandes de renseignements du Secrétaire général sur les mesures prises en faveur des victimes des sanctions contre la Yougoslavie, bon nombre d'Etats soulignaient le rôle décisif que jouent les institutions financières et les arrangements économiques régionaux, notamment à l'appui des pays en transition de l'Europe orientale. En outre, des pays en développement ont indiqué qu'en raison de leur situation économique ils n'étaient pas en mesure de fournir une assistance mais qu'ils pourraient le faire à l'avenir si les circonstances le permettaient²⁹⁰.
- 134 Les nombreux rapports du Secrétaire général sur l'application de l'article 50 donnent un aperçu du nombre des Etats fournissant des assistances aux pays touchés par l'application des sanctions²⁹¹. L'importance de la contribution diffère d'un pays à l'autre, tout comme la nature de celle-ci, qui varie entre aides bilatérales ; participations à des appels à contribution lancés par la Banque mondiale, le FMI et autres institutions financières ; ou participations à un projet d'organisations régionales comme l'Union européenne ou la CSCE/OSCE.
- 135 Enfin, il y a lieu de noter qu'un Etat peut faire part au Conseil de sécurité des difficultés économiques particulières qu'il subit du fait de l'application des sanctions, tout en s'abstenant de demander une assistance à ce dernier. C'est le cas de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Croatie, de la Fédération de Russie, de la République de Moldova, de la République tchèque et de la Turquie²⁹². On peut aussi relever parmi ces Etats ceux qui, malgré leurs difficultés, fournissent des aides considérables aux autres Etats touchés. Le cas le plus frappant à cet égard est celui de l'Allemagne qui avoue avoir vu, de 1990 à 1993, ses exportations à destination de l'ex-Yougoslavie tomber de 8,2 à 4,7 milliards de deutsche marks et ses importations depuis ce territoire baisser de 7,3 à 4,8 milliards de deutsche marks. Malgré ces pertes, cet Etat a fourni pendant la période 1990-1994 des assistances en faveur de l'Albanie (260,4 millions), de la Bulgarie (548,8 millions), de l'ex-République yougoslave de Macédoine (34,7 millions), de la Hongrie (935,1 millions), de la Roumanie (712,8 millions) et de la Slovénie (105,8 millions)²⁹³.

2. Les organismes et programmes des Nations Unies

- 136 Les organismes et programmes des Nations Unies participent également d'une manière active à l'assistance aux Etats touchés par l'application des sanctions. Vingt-sept réponses relatives à ces assistances ont été reçues par le Secrétaire général à l'occasion des sanctions contre l'Iraq et seize autres dans celles contre la Yougoslavie²⁹⁴. Ces réponses provenaient des institutions spécialisées des Nations Unies²⁹⁵, de ses programmes sectoriels²⁹⁶, et des quatre Commissions économiques régionales de l'ONU pour l'Afrique (CEA), pour l'Europe (CEE), pour les pays d'Amérique latine et des Caraïbes (CEPALC) et pour l'Asie et le Pacifique (CESAP). Dans les rapports ultérieurs du

Secrétaire général, on retrouve encore les mêmes organismes parmi les donateurs répondant aux appels lancés par l'Assemblée générale.

- 137 Les assistances apportées par ces organismes peuvent être résumées comme suit : déboursement d'aides financières directes et envoi de missions d'évaluation et de formulation de projets pour aider les pays concernés à faire face à l'afflux de travailleurs étrangers expatriés, notamment leur réhabilitation dans le pays (OIT), la réinsertion de leurs enfants avec une assistance d'urgence pour l'éducation (UNESCO), l'envoi d'aides alimentaires d'urgence aux pays connaissant ces arrivées massives (FAO, PAM), la mise en place de programmes et de centre de formation technique et professionnelle pour faciliter la réinsertion de ces travailleurs émigrés et leur famille (ONUDI, UNRWA), la conduite d'études sur l'impact démographique de ces retours, la mise en place de services sociaux pour ces travailleurs, et l'envoi de médicaments et de matériels de soins primaires pour les enfants et leurs mères (FNUAP, OMS). Ces organismes ont également envoyé des consultants et techniciens pour assister les gouvernements faisant face à ces problèmes dans le domaine de planification et de gestion de la crise, notamment le PNUD. Les divers types d'assistance technique sont assurés par les ressources propres de ces organismes tandis que les aides financières directes sont souvent cofinancées par des contributions volontaires des Etats.

3. Les institutions financières internationales et régionales

- 138 Ces institutions demeurent les principaux fournisseurs d'aides financières en faveur des pays affectés. A l'échelle universelle, il s'agit du Fonds monétaire international (FMI) et du groupe de la Banque mondiale (BIRD, AID et SFI). Leurs aides sont cependant réservées aux seuls pays qui en sont membres. C'est ainsi que la Banque mondiale, à un certain moment, n'avait pas pu apporter une assistance financière directe à la Bosnie-Herzégovine tant que les questions liées à l'adhésion de celle-ci à la Banque n'avaient pas été résolues²⁹⁷.
- 139 Concernant le FMI, l'aide financière apportée aux Etats membres touchés par l'application des sanctions s'inscrit dans le cadre de mécanismes, programmes et arrangements déjà existants. Ceux-ci sont cependant adaptés et étendus pour faire face aux difficultés exceptionnelles et imprévues rencontrées par les Etats. De même, la règle de base du FMI selon laquelle une assistance financière ne peut être fournie que dans le contexte d'un accord de confirmation ou d'un programme d'ajustement n'a pas été modifiée.
- 140 Dans le cadre de l'assistance aux Etats touchés par la crise du Golfe, le Conseil d'administration du FMI a adopté, en novembre et décembre 1990, un certain nombre de mesures spéciales²⁹⁸. A côté de ces mesures, le Fonds a organisé et financé des visites pour apporter une assistance technique aux Etats affectés par les sanctions, ou a renouvelé la coopération technique existante avec certains d'entre eux. Toutefois, étant donné que le Fonds établit un bilan global de ses concours financiers, il n'est pas possible de distinguer les versements effectués au titre de l'assistance de l'article 50 des versements faits dans le cadre des programmes en cours.
- 141 La Banque mondiale, quant à elle, a pris diverses dispositions pour la mise en place de programmes d'assistance à l'intention des pays en développement dont les perspectives économiques à court terme étaient compromises par la crise du Golfe²⁹⁹. Dans les sanctions contre l'ex-Yougoslavie, la Banque mondiale a entrepris toute une série de

programmes qui visent à venir en aide aux pays d'Europe centrale et orientale touchés par l'application de ces sanctions, comprenant un soutien au titre de la balance des paiements, le financement de projets et la coopération technique³⁰⁰. De plus, la Banque collabore avec d'autres institutions multilatérales pour coordonner la fourniture des apports financiers permettant d'assurer les besoins à plus long terme des pays touchés par les sanctions. Et comme le FMI, l'apport de la Banque mondiale au titre de contributions à l'assistance de l'article 50 de la Charte est difficilement identifiable de l'ensemble de ses programmes d'assistances ordinaires.

142 Au niveau régional, les institutions financières apportant des assistances aux Etats touchés par l'application des sanctions sont les cinq banques régionales de développement, à savoir la Banque africaine de développement (BAfD), la Banque asiatique de développement (BAsD), la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), la Banque interaméricaine de développement (BID) et la Banque islamique de développement (BIsD). Les assistances apportées par ces banques sont assez variées en fonction des difficultés rencontrées par les pays qui en sont membres lors de l'application des sanctions.

143 Ainsi, la BAfD a octroyé des subventions et prêts à des conditions libérales en faveur de Djibouti, Mauritanie, Seychelles, Soudan et Tunisie. La BAsD, quant à elle, a financé l'acquisition des principaux moyens de production (carburants et engrais) dans le but d'apporter rapidement l'assistance nécessaire pour le redressement des pays asiatiques touchés par les sanctions et la reprise de leur croissance. C'est ce qui a été fait à l'égard du Bangladesh, de l'Inde, du Pakistan, du Sri Lanka, et même du Népal qui n'a pas fait une demande au titre de l'article 50. De son côté, la BERD a lancé en faveur de la Bulgarie, de la Pologne, de l'ex-Tchécoslovaquie et de la Roumanie des programmes de coopération et a octroyé à ces Etats des prêts. Dans les Balkans, la BERD a financé un certain nombre de projets de développement des infrastructures et octroyé des crédits commerciaux aux pays de la région touchés par l'application des sanctions. Seul membre du BID gravement touché par l'application des sanctions contre l'Iraq, l'Uruguay a reçu de cette institution une assistance technique. Enfin, la BIsD a donné une aide financière globale, répartie entre ses membres ayant invoqué l'article 50, à savoir le Bangladesh, la Jordanie, le Pakistan et le Soudan.

4. Les organisations régionales

144 Les organisations régionales figurent parmi les plus grands contributeurs de l'assistance aux Etats de leur région touchés par l'application des sanctions. Le plus actif à cet égard est l'Union européenne, même s'il y a d'autres organisations qui apportent également leur aide. Dans l'assistance aux Etats touchés par les sanctions contre l'Iraq, la Communauté européenne et ses Etats membres ont ainsi apporté à eux seuls une contribution globale de 1,5 milliard d'ECUS (environ 2 milliards de dollars), dont 750 millions d'ECUS à charge du budget CEE³⁰¹.

145 Dans les sanctions contre l'ex-Yougoslavie, l'Union européenne a axé son assistance sur le développement des infrastructures de transport et en particulier d'axes de transit de remplacement dans la région des Balkans. La mise en œuvre de ces projets a commencé par le financement d'un certain nombre d'études de pré-investissement, notamment d'une étude sur les transports dans les Balkans, d'une étude sur le développement de la navigabilité sur le Danube et d'une étude de faisabilité sur la construction d'un nouveau pont sur le Danube entre la Roumanie et la Bulgarie³⁰². Certains sont inclus dans le

cadre de programme déjà existant, tels le programme PHARE (Pologne-Hongrie : assistance à la reconstruction économique) et le programme pour le relèvement et la reconstruction de la Bosnie-Herzégovine, de la Croatie, de l'ex-République yougoslave de Macédoine et de la République fédérale de Yougoslavie (OBNOVA).

- 146 En outre, la Commission européenne a organisé au cours de l'année 1995 plusieurs réunions entre les donateurs et les pays touchés par les sanctions en vue d'examiner le fonctionnement de deux couloirs prioritaires ouverts dans les Balkans en vue de réduire les engorgements aux postes frontières imputables à la désorganisation du trafic des marchandises transitant par l'ex-Yougoslavie³⁰³. A la fin de 1995, des matériels de contrôle douanier d'une valeur estimée à 2 millions d'écus avaient été livrés aux différents pays concernés pour faciliter les contrôles dans les deux couloirs douaniers des Balkans. Enfin, dans son rapport de 2000 sur l'assistance aux Etats de l'Europe de l'Est qui subissent le contre-coup des événements survenus dans les Balkans, le Secrétaire général souligne que l'Union européenne (Communauté européenne et Etats membres) est en fait la principale source de financement de l'action internationale dans la région des Balkans, et sa contribution au développement, à la reconstruction et à l'assistance budgétaire et humanitaire a dépassé 17 milliards d'euros au cours de la période 1991-1999³⁰⁴.

B. Essai de typologie des assistances apportées

- 147 Au vu de la pratique de mise en œuvre des dispositions de l'article 50 de la Charte, il est possible de dégager différents types d'assistance qui ont été fournis aux Etats touchés par l'application des sanctions des Nations Unies. Sans prétendre à l'exhaustivité, ces assistances peuvent être groupées en quatre catégories : des assistances de nature économique et financière, divers types d'assistance technique, des assistances d'ordre humanitaire, et une sorte de compensation commerciale par la participation des Etats touchés aux différentes activités menées sur le territoire de l'Etat-cible, en dérogation aux sanctions.

1. Des assistances économiques et financières

- 148 L'assistance économique et financière constitue la principale réponse aux demandes des Etats touchés par l'application des sanctions. Cette assistance peut être bilatérale ou multilatérale. L'assistance consiste généralement en aides directes en espèces, des prêts pour des projets de développement à des conditions très favorables, d'aide alimentaire et de soutien à l'amélioration des infrastructures de transport. Au niveau multilatéral, il s'agit surtout de l'assistance décidée suite à une réunion spéciale d'appel à contribution pour venir en aide à un groupe d'Etats particulièrement touchés par les sanctions, comme la réunion du Club de Paris pour l'assistance en faveur des pays voisins de l'Iraq, ou les réunions *ad hoc* de la CSCE et de l'Union européenne pour identifier les projets internationaux destinés à aider les pays voisins de la Yougoslavie et voir les moyens de les financer.
- 149 Il faut aussi mentionner les assistances financières de la Banque mondiale, du FMI et des cinq banques régionales. Les fonds alloués par ces institutions financières sont conséquents. Par exemple, les décaissements du FMI en faveur des huit pays touchés par les sanctions contre la Yougoslavie ont atteint 4,1 milliards de dollars US entre mai 1992 et juin 1997³⁰⁵. Cette allocation, comme celles des autres institutions,

s'effectue cependant dans le cadre de leurs programmes d'assistances habituels, visant souvent à régler les difficultés de balance de paiements des Etats touchés. Ceci fait qu'il n'est pas toujours possible de distinguer l'assistance supplémentaire accordée par ces institutions financières aux Etats touchés par l'application des sanctions. Mais il arrive, en réponse à des demandes d'assistances spéciales de ces Etats, que les institutions financières, par exemple la Banque mondiale, réexaminent au cas par cas les programmes en cours pour l'adapter aux besoins particuliers et nouveaux de ces Etats. On a remarqué tout de même que ces aides augmentent les dettes extérieures des pays souvent déjà mal en point, puisqu'il ne s'agit pas de dons mais de prêts à rembourser plus tard. Les dons se trouveraient plutôt dans le financement des diverses assistances techniques qui accompagnent les fonds alloués par les institutions financières internationales.

2. Des assistances techniques

- 150 Cette assistance technique est un autre volet important des réponses aux demandes des Etats invoquant l'article 50. Il s'agit souvent d'une aide à l'évaluation des difficultés rencontrées par les Etats en vue de favoriser l'élaboration des priorités et la présentation claire des pertes subies. L'assistance technique peut aussi prendre la forme de conseils sur les politiques économiques à suivre pour mieux surmonter les difficultés subies. Le PNUD, présent dans la plupart des pays, tient à cet égard un rôle important avec sa connaissance préalable du pays et de ses problèmes économiques structurels avant même l'imposition des sanctions. Cette expertise est précieuse dans l'établissement et la vérification des données relatives à l'impact économique de l'application de ces sanctions, surtout pour les donateurs.
- 151 L'assistance technique permet d'apporter plus de transparence aux données présentées par les Etats dans leurs demandes d'assistance. A l'issue de ces évaluations techniques, on définit souvent un groupe de projets qui devront être soutenus à titre prioritaire. L'existence de cette évaluation commune et fiable des besoins de l'Etat touché facilite alors l'apport et le ciblage de l'assistance.

3. Des assistances d'ordre humanitaire

- 152 On peut également relever un volet humanitaire à l'assistance envoyée ou organisée par les Nations Unies en faveur des Etats touchés par l'application des sanctions. Il s'agit en premier lieu de l'aide pour le retour et la réintégration des réfugiés, qui soulagent les pays voisins où se trouvent ces personnes. Il peut également s'agir d'une aide alimentaire à ces réfugiés et à des personnes déplacées internes, C'est ce qui a été notamment fait à l'égard de l'ex-République yougoslave de Macédoine, l'Albanie, puis l'ex-Yougoslavie au cours de la période qui a suivi la levée du régime de sanctions contre cet Etat. Cette assistance comprend aussi le rapatriement des travailleurs migrants dans leur pays d'origine, accompagnée souvent d'une aide à la réinsertion sociale et professionnelle de ces travailleurs. C'est ce qui a été fait pour les ressortissants des Etats du sous-continent indien au début de la crise et de la guerre du Golfe de 1991, quand ceux-ci devaient rentrer précipitamment des monarchies du Golfe où ils travaillaient alors qu'ils subvenaient par ce travail aux besoins de leur famille restée dans leur pays d'origine.

4. Des dérogations aux sanctions en place

- 153 L'assistance aux Etats touchés par les sanctions peut prendre la forme d'une dérogation au régime de sanctions en place. On a par exemple autorisé la Jordanie et la Turquie à importer une quantité limitée du pétrole et produits pétroliers irakiens pour atténuer leurs difficultés à trouver d'autres sources d'approvisionnement et surtout du supplément de frais que ce changement va provoquer. Plus précisément, la Jordanie, insistant sur les crises qu'avait subies son économie du fait des sanctions contre l'Iraq, a été autorisée à signer un protocole commercial pour importer d'Iraq environ 3,5 millions de tonnes de pétrole et de produits pétroliers³⁰⁶.
- 154 De même, le Comité des sanctions sur l'ex-Yougoslavie a approuvé de façon limitée et à titre exceptionnel plusieurs demandes de dérogations de la part des Etats touchés par les sanctions : une demande de l'Albanie concernant le passage en transit de 10 millions de kilowattheures par jour sur une période d'un mois, par le réseau électrique de la RFY, en provenance de Bulgarie, de Roumanie et de Turquie ; une demande de la Hongrie concernant les activités de brise-glace hongrois sur certaines parties du Danube appartenant à la Yougoslavie et la livraison d'une certaine quantité de carburant permettant de faire fonctionner ces brise-glaces ; une demande de la Roumanie concernant la livraison à la RFY de certaines quantités de fioul, de gazole et d'huile pour moteur, à seule fin d'assurer le fonctionnement normal du système hydroélectrique et de navigation des Portes de fer sur le Danube ; et des demandes émanant de l'ex-République yougoslave de Macédoine concernant le transit de trois trains électriques par la RFY, et concernant le passage en transit par la RFY de 10 500 tonnes de rails en provenance d'Ukraine³⁰⁷.

5. Des compensations commerciales

- 155 Cette dernière forme d'assistance, que nous n'avons pas encore examinée, consiste en l'octroi aux Etats touchés par l'application des sanctions de divers contrats de fournitures ou de services en relation avec l'Etat-cible, pendant la période d'imposition des sanctions et après la levée de celles-ci. La pratique en la matière est suscitée par la résolution 50/58 E de l'Assemblée générale où, pour la première fois, celle-ci :

Engage les organismes et institutions spécialisées des Nations Unies qui fournissent une assistance humanitaire à la Bosnie-Herzégovine et la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) et, en particulier, approvisionnent en matériel et vivres la Force de protection des Nations Unies et d'autres contingents des Nations Unies, à prendre des mesures permettant aux fournisseurs, notamment ceux originaires des Etats qui subissent le contre-coup des sanctions imposées contre la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), de mieux accéder aux marchés ; et

Prie le Secrétaire général de prendre toutes les mesures voulues pour que les pays qui subissent le contre-coup des sanctions aient de meilleures chances de prendre une part active à l'œuvre de reconstruction et de relèvement des zones touchées par la crise en ex-Yougoslavie une fois qu'aura été trouvée une solution pacifique, durable, juste et politique au conflit qui se déroule dans les Balkans³⁰⁸.

- 156 L'Assemblée générale a continué à faire les mêmes appels dans ses résolutions ultérieures. Des rapports annuels du Secrétaire général relatent ensuite ce qui a été fait suite à ces appels. L'accès des Etats touchés aux marchés humanitaires et autres activités sur le territoire de l'Etat-cible se présentent sous trois formes : la participation aux opérations d'assistance humanitaire, la participation à l'approvisionnement des

contingents des missions de maintien de la paix en matériels et en vivres, et la contribution aux travaux de reconstruction et de développement de l'Etat-cible après la levée des sanctions.

a) Participation aux prestations d'assistance humanitaire

- 157 On a affaire ici aux activités menées par les organismes des Nations Unies relatives à la fourniture de marchandises ou de services en faveur de la population civile de l'Etat-cible. Il s'agit d'activités qui s'inscrivent dans le cadre des dérogations humanitaires aux sanctions pour atténuer les effets des sanctions sur cette population. Ces activités humanitaires sont principalement mises en œuvre par des organismes des Nations Unies, notamment le HCR, le PAM et l'UNICEF.
- 158 Ainsi, pour approvisionner ses opérations de secours dans l'ex-Yougoslavie, le HCR s'est procuré des biens et services auprès des pays voisins touchés par l'application des sanctions. Entre 1993 et avril 1996, le montant total des achats du HCR auprès de neuf pays voisins s'est élevé à 19,3 millions de dollars. Parmi les Etats ayant invoqué l'article 50, le HCR a acheté, en dollars, du gazole en Bulgarie (3 millions) ; des denrées alimentaires, du *fuel-oil* domestique et des pneus en Hongrie (2,7 millions) ; de la levure, des draps et des serviettes de toilette dans l'ex-République yougoslave de Macédoine (471 519)³⁰⁹. Dans les rapports suivants du Secrétaire général, jusqu'en 2000, il est rapporté que le HCR a continué à s'approvisionner auprès de la Hongrie pour un montant global de 257 947 dollars et en ex-République yougoslave de Macédoine pour un montant global de 12 422 986 dollars. Il y avait aussi des achats non chiffrés de 170 000 tonnes de vivres en Bulgarie et de 50 000 tonnes en Ouganda, de 6 300 tonnes de farine de blé en Roumanie. D'une manière générale, ces achats portent sur les articles suivants : matériaux pour abris, cuisinières, lits, combustible de chauffage et carburant diesel, charbon, articles d'hygiène, meubles et matériels de bureau, services d'imprimerie, location d'entrepôts et de services de transports³¹⁰.
- 159 Le PAM a acheté des denrées alimentaires en Europe orientale pour ses opérations d'alimentation d'urgence dans l'ex-Yougoslavie. En 1995 et au cours de la première moitié de 1996, cet organisme a acheté 51 240 tonnes de denrées alimentaires auprès de quatre Etats touchés, à savoir la Bulgarie (742 500 millions USD), la Hongrie (6,8 millions USD), la Roumanie (7,3 millions USD) et la Slovaquie (45 156 USD). Cette participation aux activités humanitaires peut aussi prendre la forme de frais de manutention et de transport pour les transits de marchandises dans les ports des Etats touchés. Le PAM a ainsi injecté dans l'économie de la Bulgarie et de Monténégro quelque 2 millions de dollars par le transit d'environ 45 000 tonnes de vivres dans deux ports de ces pays³¹¹. Plus tard, il a encore fait des achats en Hongrie pour 360 000 dollars en plus de l'achat de 35 529 tonnes de vivres.
- 160 La fourniture par l'UNICEF d'aide humanitaire aux enfants de l'ex-Yougoslavie et de ses anciennes républiques pendant la période des sanctions a commencé dès 1991. Et depuis 1993, il procède à de nombreux achats de fournitures auprès des pays voisins et même de pays lointain mais touchés et ayant invoqué l'article 50 de la Charte, comme l'Ouganda. Au cours de la période 1993-1996, il a fait des achats, réglés en dollars, auprès de l'Albanie (74 800), de la Bulgarie (147 900), de la République tchèque et la Slovaquie (4,6 millions), de la Hongrie (5,3 millions), de la Roumanie (470 100), de l'ex-République yougoslave de Macédoine (178 000) et de l'Ouganda (6,2 millions)³¹². De 1997

à 2000, on a pu relever, sur la base des rapports du Secrétaire général dont la liste est reproduite en Annexe II de notre étude, que l'UNICEF a encore fait des achats en Albanie (438 977 dollars), en Bulgarie (427 743 dollars), en Hongrie (125 050 dollars), en Roumanie (72 750 dollars), en Slovaquie (68 055 dollars), en ex-République yougoslave de Macédoine (22 611 dollars) et en Ouganda (1 191 619 dollars).

b) Participation à l'approvisionnement des contingents affectés aux missions de maintien de la paix en matériels et vivres

- 161 L'achat de marchandises, de matériels ou autres et la location de services par les opérations de maintien de la paix auprès des Etats touchés ont commencé bien avant l'adoption de la résolution 50/58 E de l'Assemblée générale. La fourniture de ces biens et services se fait à travers des appels d'offres à des fournisseurs potentiels dans tous les pays intéressés. C'est ainsi que dès 1992, la FORPRONU s'approvisionnait dans une zone géographique englobant tous les pays européens. Mais il est vrai que c'est après la résolution précitée de l'Assemblée que le Secrétaire général commençait à inclure ces renseignements dans ses rapports sur l'assistance aux Etats touchés par les sanctions contre l'ex-Yougoslavie.
- 162 Au début, les commandes n'étaient pas nombreuses auprès des huit Etats touchés ayant invoqué l'article 50, les seuls qui vont nous intéresser ici même s'il y a des commandes auprès d'autres Etats. Pour la période allant de septembre 1995 à juin 1996 par exemple, deux d'entre eux seulement ont reçu des commandes dont une d'un montant de 8 700 dollars auprès de la Slovaquie et 33 commandes d'un montant total de 924 036 dollars pour l'ex-République yougoslave de Macédoine. De 1997 à 2000, l'Albanie a reçu une commande de 90 000 dollars, la Hongrie une commande de 54 836 dollars, la Slovaquie 1 680 999 dollars, et l'ex-République yougoslave de Macédoine une commande importante de 13 982 222 de dollars.
- 163 Mais il y a aussi deux autres moyens offerts aux pays touchés pour vendre des biens ou services aux opérations de maintien de la paix dans l'ex-Yougoslavie : les achats dans le commerce et les lettres d'attribution aux administrations publiques par l'intermédiaire du Siège de l'ONU. De septembre à décembre 1995, le Siège a ainsi passé des commandes à la Bulgarie (de 324 500 dollars) et à l'Ukraine (trois commandes d'un montant de 2 198 740 dollars). Au cours de la période suivante jusqu'en 2000, d'autres commandes ont été passées par le Siège de l'ONU à la Bulgarie pour un montant total de 4 894 800 de dollars, à la Roumanie pour 6 487 650 dollars et à l'Ukraine pour 12 958 295 dollars.
- 164 Pour ce qui est des lettres d'attribution, le Siège en a émis, de septembre 1995 à juin 1996, en faveur de la Slovaquie (une lettre pour un montant de 2 400 dollars) et de l'Ukraine (trois lettres pour un montant de 29 000,00 dollars)³¹³. De 1997 à 2000, d'autres lettres d'attribution ont été émises par le Siège pour un montant global de 1 624 534 dollars en faveur de la Roumanie, 2 243 216 dollars pour la Slovaquie et 6 720 084 en faveur de l'Ukraine.

c) Contribution aux travaux de reconstruction et de développement

- 165 Il s'agit d'une contribution qui intervient après la levée des sanctions, où le système des Nations Unies, avec souvent l'appui des organisations régionales, a toujours aidé le pays visé pour sa reconstruction et son relèvement économique. Aux Balkans, ces deux éléments étaient jugés essentiels pour la paix et la stabilité dans la région. Le

Programme prioritaire des Nations Unies, estimé à 5,1 milliards de dollars, concernait la reconstruction et le relèvement de la Bosnie-Herzégovine. La récolte de fonds s'était faite lors de deux conférences d'annonces de contributions tenues en décembre 1995 et avril 1996, et accueillies à Bruxelles par la Communauté européenne et la Banque mondiale³¹⁴. Une troisième conférence a été organisée à Bruxelles du 23 au 24 juillet 1997.

- 166 En 2000, un rapport du Secrétaire général relève que la mise au point finale du plan de financement est presque achevée et que le défi consiste désormais à l'exécution des projets de reconstruction et de relèvement économique³¹⁵. L'attribution des marchés va se faire par voie d'appels d'offres internationaux. En vue de renforcer la participation des entreprises locales à ce processus de reconstruction, le PNUD a organisé en été 1999 à Bucarest (Roumanie) des ateliers de formation à l'intention des chefs d'entreprise des pays de l'Europe de l'Est sur les principes et les pratiques des appels d'offres internationaux.
- 167 En attendant de pouvoir chiffrer la participation des Etats touchés à cette reconstruction, il est indéniable que l'accès des entreprises de ces Etats aux divers marchés liés aux activités commerciales en dérogation des sanctions est une idée intéressante. Elle mérite d'être développée et perpétuée car il s'agit pour le moment de la solution la plus viable parmi de nombreuses autres proposées par les Etats et les organes des Nations Unies. Sans alourdir le fardeau des institutions financières internationales ou des pays donateurs, ces mesures visant à faciliter l'accès des Etats touchés aux marchés humanitaires et de reconstruction permettraient à ces Etats d'accumuler des ressources supplémentaires et à les affecter aux besoins des secteurs de l'économie qui ont été touchés³¹⁶.
- 168 L'application de cette forme d'assistance aux fournitures humanitaires, logistiques et de services en Iraq dans le cadre du programme « pétrole contre nourriture » aurait largement soulagé les 21 Etats économiquement touchés par les treize années de sanctions. Comme on le verra, ce programme a permis d'allouer de sommes considérables pour l'assistance humanitaire et autres activités des Nations Unies en Iraq, mais les 21 Etats touchés n'ont eu qu'une infime partie des marchés correspondant à ces énormes sommes. On pourrait encore appliquer le même principe d'assistance pour les activités de reconstruction de l'Iraq après la levée des sanctions en 2003 et une fois la paix et la stabilité dans le pays revenues. Des milliards de dollars vont être en jeu pour cette reconstruction. Les Nations Unies et ses organismes devraient recommander aux nouvelles autorités irakiennes d'en faire bénéficier les 21 Etats touchés par l'application de ces sanctions et qui ont invoqué l'article 50 de la Charte. La négociation en la matière ne serait pas facile avec les énormes enjeux financiers et politiques pour les puissances occupantes et les autres puissances, mais les Nations Unies doivent au moins faire l'effort nécessaire en se basant sur la pratique observée en ex-Yougoslavie et dans la région des Balkans. En tout cas, la perpétuation d'une telle pratique relativiserait la question épineuse du financement de l'assistance donnée au titre de l'article 50.

§3. La question de financement : des contributions volontaires à des moyens de financement plus sûrs ?

- 169 Dans la pratique, l'assistance aux Etats souffrant économiquement de l'application des sanctions onusiennes est donnée volontairement par les Etats et organismes donateurs. Les appels de fonds pour financer les activités des organismes internationaux en faveur des Etats touchés se font toujours sur la base de contributions volontaires. C'est ce qu'on peut constater depuis les sanctions contre la Rhodésie du Sud jusqu'aux sanctions contre l'Iraq, où les entités donatrices étaient libres de donner suite ou non aux appels à l'assistance lancés par le Conseil de sécurité et ses organes subsidiaires. La reprise de ces appels par l'Assemblée générale, le Conseil économique et social et le Secrétaire général n'apporte pas plus de force juridique à ces appels. Tel est l'état actuel du financement de l'assistance au titre de l'article 50 de la Charte et il n'y a pas lieu de faire un long développement là-dessus.
- 170 Il importe néanmoins de faire remarquer que pour rendre cette assistance plus effective, dans la droite ligne de ce que nous avons dit à propos du droit ouvert par l'article 50, une certaine obligation dans le financement serait importante. Il y a deux voies possibles vers cette direction : l'inclusion des frais d'assistance aux dépenses des Nations Unies, et la mise en œuvre du principe de répartition des charges des actions collectives des Nations Unies.

A. Par l'inclusion des frais d'assistance aux dépenses des Nations Unies

- 171 Le caractère volontaire de l'apport de l'assistance aux Etats touchés par l'application des sanctions est-il le résultat d'un obstacle juridique contenu dans la Charte ou s'agit-il plutôt d'une question politique ? Autrement dit, les dépenses occasionnées par la fourniture de ces assistances pourraient-elles être imputées aux dépenses des Nations Unies et financées ainsi par des contributions obligatoires des Etats réparties par l'Assemblée générale ? Des avis juridiques émanant des organes des Nations Unies ont été donnés sur cette question. Plus récemment, des études menées dans diverses instances des Nations Unies ont proposé des modalités d'application d'une contribution obligatoire à l'assistance au titre de l'article 50.

1. Les avis juridiques sur la question

- 172 Deux avis juridiques ont été donnés sur cette question de contributions obligatoires aux dépenses supplémentaires encourues par les Etats du fait de l'application des sanctions. Le premier a été donné par la Cour internationale de Justice en 1962. Le deuxième est l'œuvre du Bureau des affaires juridiques des Nations Unies en 1976.

a) L'avis consultatif de la CIJ sur « Certaines dépenses des Nations Unies »

- 173 Dans un avis consultatif donné en 1962³¹⁷, la Cour internationale de Justice devait déterminer si des dépenses occasionnées par des opérations de maintien de la paix faisaient partie des dépenses des Nations Unies et, à ce titre, à supporter par tous les Etats membres selon la répartition fixée par l'Assemblée générale en vertu de l'article 17, par. 2 de la Charte³¹⁸. La Cour était amenée à parler des dépenses engendrées par l'assistance à donner en application de l'article 50 en réfutant un

argument tiré de l'article 43 de la Charte qui excluait les frais de la FUNU et de l'ONUC des dépenses de l'Organisation³¹⁹. Affirmant qu'« il est difficile de voir comment on aurait pu envisager que toutes les dépenses éventuelles puissent être prévues dans des accords de ce genre [de l'article 43], conclus peut-être longtemps à l'avance »³²⁰, la Cour dit :

[L]a difficulté ou l'impossibilité de prévoir toutes les conséquences financières pour les Etats membres des mesures coercitives est même indiquée par les termes de l'article 50... Il semble donc que dans un cas pareil, le Conseil de sécurité pourrait décider que l'Etat ayant à faire face à des dépenses trop lourdes aurait droit à une assistance financière ; cette assistance financière, si elle est supportée par l'Organisation, comme ce pourrait être le cas, *constituerait clairement une partie des « dépenses de l'Organisation »*³²¹.

- 174 De ce passage, il convient de retenir ceci : si la Cour réserve le droit du Conseil de sécurité de refuser d'accorder une assistance aux Etats invoquant l'article 50, elle a admis qu'une fois l'octroi d'assistance décidé, le Conseil pourrait faire supporter à l'ONU les frais occasionnés par cette assistance. Dans ce cas, ces frais feront clairement partie des dépenses des Nations Unies, à financer par des contributions obligatoires des Etats membres selon la répartition habituelle des dépenses de l'Organisation.
- 175 Voilà une conclusion importante à propos du financement de l'assistance à décider par le Conseil de sécurité, surtout émanant de l'organe judiciaire principal de l'ONU qui, à ce titre, a pour tâche de contribuer à l'œuvre de maintien de la paix et de la sécurité internationales par la clarification et le développement du droit des Nations Unies.

b) L'avis du 15 juin 1976 du Bureau des affaires juridiques

- 176 En 1976, le Bureau des affaires juridiques des Nations Unies était saisi d'une question tendant à savoir si l'application par un Etat membre des sanctions contre la Rhodésie du Sud peut être considérée comme une contribution à une opération de « maintien de la paix » dont le coût doit être supporté par les Etats membres sous forme de contributions obligatoires au budget. Répondant à cette question, le conseiller juridique des Nations Unies commençait par dire que « [b]ien que, dans le passé, le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale n'aient pas considéré que les dépenses spéciales découlant de l'application des sanctions devaient être financées par les contributions obligatoires de tous les Etats membres, *il est possible, en principe, de prendre une décision en ce sens* »³²². Et il basait cette affirmation sur l'avis consultatif de 1976 de la Cour internationale de Justice précité.
- 177 Le conseiller juridique faisait toutefois remarquer que « s'il appartient, de toute évidence, à l'Etat membre intéressé de demander l'assistance du Conseil de sécurité en vertu de l'Article 50 de la Charte, y compris une assistance financière, il est... *improbable* que le Conseil adopte une décision qui équivaldrait manifestement à englober une telle assistance dans les "dépenses de l'Organisation" qui sont couvertes par des contributions obligatoires... »³²³. La pratique actuelle ne dément pas cette assertion, comme on l'a dit plus haut.
- 178 Néanmoins, il importe de noter que l'autorité judiciaire principale de l'ONU, à savoir la Cour internationale de Justice, a jugé qu'il n'y a pas d'obstacle juridique à ce que la fourniture de l'assistance au titre de l'article 50 soit obligatoire pour les Etats membres en tant que partie intégrante des dépenses de l'Organisation. Le Bureau des affaires juridiques des Nations Unies reconnaît aussi ce principe. Les arguments avancés par ce

Bureau contre l'applicabilité pratique de l'avis de la Cour sont plus d'ordre politique et financier que juridique. L'avis du service juridique parle d'ailleurs d'improbabilité et non d'impossibilité.

- 179 Au vu de l'ampleur des difficultés économiques subies par les Etats appliquant les sanctions ces dernières années et de l'insuffisance de l'assistance effectivement apportée par les Nations Unies à ceux-ci, il est temps de dépasser cette peur de s'engager à prévoir une solution viable pour un problème ayant son importance dans l'effectivité des actions collectives des Nations Unies en vue du maintien de la paix. Des travaux de réflexion sur la mise en œuvre de cette contribution obligatoire ont été engagés où le Comité spécial de la Charte tient un rôle prépondérant.

2. Les propositions de mise en œuvre du Comité spécial de la Charte

- 180 Depuis que le Comité spécial de la Charte a entamé ses travaux de réflexion sur la mise en œuvre des dispositions de l'article 50, l'idée de contributions obligatoires des Etats au financement de l'assistance au titre de cet article a refait surface. Le Comité spécial peut d'ailleurs être considéré comme le précurseur de l'intérêt grandissant de la communauté internationale sur la question de l'assistance effective aux Etats visés par l'article 50, en ce sens que ses débats ont été repris par d'autres organes des Nations Unies et ont suscité d'autres études sur les différents aspects de l'application des sanctions.
- 181 Plusieurs propositions ont été avancées pour mettre en œuvre l'idée de contribution obligatoire à l'assistance aux Etats invoquant l'article 50 de la Charte. La première, apparue en 1993 à la 48^e session du Comité, est celle de créer un Fonds spécial pour l'aide aux Etats affectés par l'application des sanctions des Nations Unies³²⁴. Ce Fonds serait financé de deux manières : 1) par un pourcentage des *quotes-parts* et 2) par un compte spécial alimenté par des contributions volontaires des Etats membres et par des fonds octroyés par les organisations internationales relevant ou non du système des Nations Unies.
- 182 Suite à cette proposition initiale, les débats ultérieurs ont tourné autour de deux axes. Le premier se réfère à la nécessité ou non d'établir un Fonds spécial pour financer l'assistance en faveur des Etats visés par l'article 50. Les Etats ont été ainsi amenés à réfléchir sur le mode de financement de ce Fonds (par des contributions volontaires ou par un pourcentage des *quotes-parts* ou les deux simultanément), et sur la détermination de l'organe qui doit créer et administrer ledit Fonds (le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale). Le deuxième axe de réflexion a trait à la question de savoir s'il faut adopter une solution ponctuelle ou permanente aux problèmes envisagés par l'article 50 de la Charte.
- 183 A sa session de 1994, le Comité spécial a présenté un projet de résolution de l'Assemblée générale où celle-ci déciderait de créer un Fonds d'affectation spéciale pour assister financièrement les pays touchés par l'application des sanctions, avec deux types de contribution (un pourcentage des *quotes-parts* et des contributions volontaires). Saisie du projet, l'Assemblée a demandé au Secrétaire général, dans sa résolution 49/58 du 9 décembre 1994, de présenter un rapport analysant les propositions et suggestions du Comité spécial sur l'application de l'article 50. Dans son rapport de 1995, le Secrétaire général a fait remarqué que « s'il était créé un Fonds d'affectation spéciale, le principe des *quotes-parts* proposé à l'alinéa a) du paragraphe 1 du projet de résolution ne serait

pas applicable ». Il était également d'avis qu'« avant de créer un Fonds d'affectation spéciale de cette nature, il faudrait s'assurer que les Etats Membres s'engagent expressément à verser au Fonds des contributions volontaires »³²⁵

- 184 A la session 1996 du Comité spécial, des Etats ont souligné que « la mise en place d'un nouveau mécanisme permanent, tel qu'un Fonds d'affectation spéciale, ne constituait pas une solution viable ou appropriée aux problèmes des Etats tiers »³²⁶. En appui de cette conclusion, ils avancent que la mise en place d'un tel mécanisme introduirait la notion de droit de ces Etats à réparation, qui à son tour pourrait être considérée comme une condition préalable à l'application des sanctions décidées par le Conseil de sécurité. On a alors dit que, si au Comité le souci de partage équitable des coûts résultant de ces sanctions demeure toujours, il faut chercher d'autres moyens pouvant mener à cette fin qui ne risquent pas de porter atteinte aux pouvoirs que le chapitre VII de la Charte conférerait au Conseil de sécurité. Cette objection ne tient pas car il est largement admis, on l'a précisé, que l'octroi de toute assistance au titre de l'article 50 est subordonné à l'application continue des sanctions malgré les difficultés qu'elles pourraient causer.
- 185 D'ailleurs, le Comité spécial a continué à demander, dans son rapport de 2002, la création d'un fonds dont les ressources devraient provenir à la fois des contributions volontaires et d'un financement sous forme de quotes-parts aux dépenses de l'ONU. Et il est précisé que ce système de financement permettrait aux Etats touchés de bénéficier automatiquement et facilement d'une aide³²⁷.
- 186 En conclusion, bon nombre d'Etats soutiennent l'idée de création d'un fonds spécial pour l'assistance en application de l'article 50 de la Charte mais cette idée a du mal à voir le jour après toutes ces années de revendication. On verra si la voie de la répartition des charges des actions collectives de l'ONU a plus de succès.

B. Par la répartition des charges des actions collectives des Nations Unies

- 187 Du fait du caractère volontaire de la fourniture des assistances en faveur des Etats invoquant l'article 50, certains Etats sont amenés à supporter plus de charges que d'autres dans l'application des sanctions des Nations Unies, sans pouvoir compter en retour sur une aide tangible de l'Organisation ou des autres Etats moins touchés. Comment a été envisagé ce problème dans la Charte et qu'est-ce qu'on peut tirer de la relance des débats autour de celui-ci au cours des dernières années ?

1. La répartition des charges dans la Charte et ses travaux préparatoires

- 188 La Charte ne contient pas de disposition expresse sur la répartition des charges issues des actions collectives des Nations Unies. Celui-ci contient encore moins une quelconque garantie que les dépenses engendrées par les sanctions seront partagées proportionnellement et équitablement entre les membres de l'Organisation³²⁸. Les seules dispositions qui s'en rapprochent sont celles des articles 49 et 50, qui prévoient deux types d'assistance distinctes mais complémentaires, tels que nous avons expliqué plus haut. On peut aussi mentionner comme précédent à ces dispositions l'article 16, par. 3, du Pacte de la Société des Nations qui prévoit que « les Membres de la Société conviennent... de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre... pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent en résulter ». Dans cette disposition, il est question de support mutuel des Etats membres « pour réduire au minimum les pertes et les

inconvenients » pouvant résulter des sanctions. Dans les “*Tentative Proposals*” américaines, à l’origine des articles 49 et 50 de la Charte, ce support mutuel est institué “*to afford relief and aid to States assuming undue burdens through such measures instituted by the executive Council*”.

189 Ces dispositions n’ont pas été toutefois reprises comme telles dans la Charte des Nations Unies. D’une part, le précédent de l’article 16, par. 3, semble y avoir été scindé en deux. D’autre part, le but avancé par les Américains de donner une aide aux Etats assumant des “*indue burdens*” dans l’application des sanctions n’a pas été stipulé expressément dans aucune disposition de la Charte. Y a-t-il tout de même une trace de discussion de la répartition de ces charges indues dans les travaux préparatoires de la Charte ? La lecture des documents de la Conférence de San Francisco montre, comme l’a relevé Pierre-Michel Eisemann, que devant le Comité III de la troisième Commission de la Conférence de San Francisco les dispositions des paragraphes 10 et 11 du Projet de Dumbarton Oaks ne faisaient l’objet que d’un examen sommaire³²⁹.

190 Néanmoins, le Canada avait insisté devant ce Comité sur le principe de la répartition entre les membres des frais provoqués par les mesures coercitives³³⁰. L’Afrique du Sud proposait pour sa part de faire supporter les coûts des mesures collectives par l’Etat par la faute de qui le Conseil de sécurité a été amené à agir³³¹. L’amendement de l’Afrique du Sud fut rejeté suite à l’opposition faite par le délégué des Etats-Unis qui remarqua que « le paragraphe 11 de la Section B du Chapitre VIII [du Projet de Dumbarton Oaks, soit l’actuel article 50 de la Charte] comporte déjà des dispositions tendant à diminuer les difficultés économiques qui pourraient affliger certains Etats à la suite de leur participation aux mesures coercitives »³³². Il ressort de cette remarque que l’objectif de l’article 50 est bel et bien d’apporter une assistance aux Etats non ciblés mais affectés par les sanctions. Et c’est sur la base de cette explication que la proposition du Canada pour l’inclusion dans la Charte d’un principe de répartition de charges des actions collectives fut rejetée. Le rapport de Paul Boncourt au nom du Comité III signala simplement que « le vœu a été émis... que l’Organisation s’efforce de promouvoir, dans l’avenir, un système tendant à une répartition aussi équitable que possible des frais de l’action collective »³³³. Ce système n’a pas encore vu le jour jusqu’à présent.

191 On peut donc conclure avec Bryde et Reinisch que :

If the US Secretary of State claims in his report on the results of San Francisco that the aim of Arts. 49 and 50 together is to “provide for a world-wide adjustment, by equitable distribution of the economic burden of sanctions, to the accidents of geography and the international trade”, it is only in a very general way that the assistance under Art. 49 and relief under Art. 50 might serve a more equitable distribution of the burden, depending on the use the Security Council makes of these provisions³³⁴.

192 Ainsi, la Charte n’a pas réglé la question de la répartition des charges des mesures collectives. De même, on trouve peu de débats sur la question dans les travaux préparatoires. Ces débats ont toutefois eu lieu plus tard, notamment suite à l’insuffisance des aides apportées aux Etats touchés par l’application des sanctions dans les années 1990.

2. Les débats ultérieurs sur la question

193 Dès 1951, soit six ans après l’adoption de la Charte, la question de la répartition des charges des sanctions a été rediscutée dans le cadre des travaux de la Commission

chargée des mesures collectives, créée par l'Assemblée générale à la suite de sa résolution sur « L'Union pour le maintien de la paix ». A l'issue de cette discussion, cette Commission concluait que « l'application de mesures économiques et financières... devrait, dans le cadre de l'assistance mutuelle, être répartie aussi équitablement que possible entre les Etats participants, compte tenu des charges totales que leur impose l'action collective, ainsi que de leurs possibilités »³³⁵.

- 194 Sur l'initiative de certains Etats affectés par l'application des sanctions contre l'Iraq, le Comité spécial de la Charte a examiné, à sa 47^e session (1991), un document de travail sur « l'application des dispositions de la Charte relatives à l'assistance à des pays tiers touchés par l'application de sanctions au titre du Chapitre VII de la Charte »³³⁶. Dans son rapport, le Comité spécial rapporte que « de nombreuses délégations ont souscrit largement aux concepts qui sous-tendaient la question examinée, à savoir l'idée de partager le coût d'un système de sécurité collective, le principe de "mutuel appui" et la nécessité d'examiner des techniques spécifiques permettant de venir en aide aux Etats touchés par l'application de sanctions »³³⁷. Il est utile de noter qu'on a ici une autre interprétation de l'article 50 de la Charte, à savoir que celui-ci sous-tend l'idée de partage du coût du système coercitif des Nations Unies.
- 195 A la fin du rapport, l'un des auteurs du document a estimé que « la question du partage équitable des frais nécessitait un examen plus approfondi »³³⁸. Ce qui a été fait lors des sessions suivantes du Comité. Dans son rapport sur les travaux de sa 48^e session, ainsi que des sessions suivantes, le Comité continuait à souligner l'appui de nombreux Etats à l'idée de partage équitable des coûts afférents à l'application de sanctions économiques, ainsi que la notion d'assistance mutuelle³³⁹.
- 196 Le groupe spécial d'experts, chargé d'élaborer une méthode d'évaluation des difficultés économiques particulières dues à l'application des sanctions et de trouver des solutions novatrices à ces difficultés, a quant à lui estimé que le coût de l'application des sanctions devrait être considéré comme le coût d'opportunité d'une solution de rechange à une intervention militaire ou à une opération de maintien de la paix. « Le coût des opérations militaires ou de maintien de la paix est partagé à l'échelle internationale, sous forme de contributions volontaires ou statutaires. De même, celui de l'application des mesures préventives ou coercitives comme les sanctions économiques... devrait être supporté par la communauté internationale suivant une répartition plus équitable »³⁴⁰.
- 197 De son côté, le Secrétaire général a évoqué, en matière d'instruments de maintien de la paix et de la sécurité, « des secteurs dans lesquels ont été rencontrées des difficultés imprévues, ou prévues en partie seulement, et où il importait que les Etats membres prennent les décisions difficiles »³⁴¹. Et il continue : « ... il est urgent de prendre des mesures pour répondre aux attentes suscitées par l'Article 50 de la Charte. Les sanctions sont une mesure prise collectivement par l'Organisation des Nations Unies pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. Les coûts qu'entraîne leur application, comme les autres coûts de ce genre (par exemple ceux qui sont liés aux activités de rétablissement et de maintien de la paix) devraient être répartis équitablement entre tous les Etats membres et ne pas être supportés exclusivement par le petit nombre d'entre eux qui ont la malchance d'être les voisins ou les principaux partenaires économiques du pays visé »³⁴².
- 198 Ce discours du Secrétaire général résume bien la problématique de la répartition des charges des sanctions des Nations Unies et suit le mouvement amorcé au sein du

Comité spécial de la Charte. Certes, ces réflexions n'ont pas encore résolu la question mais elles aident à déterminer les points de ralliement et les points de discorde. A l'heure actuelle, on peut déjà dire qu'il y a un accord général sur le fait que les coûts résultant des décisions prises collectivement par les Nations Unies doivent être supportés de façon équitable par tous les Etats membres. Il reste à s'accorder sur la manière d'effectuer ce partage et d'arriver à une assistance effective et prévisible aux victimes indirectes des sanctions.

- 199 Que faut-il alors conclure sur le droit ouvert aux Etats victimes indirectes des sanctions des Nations Unies ?

Section III. Conclusions sur le droit des Etats invoquant l'article 50

- 200 Au terme de ce chapitre, il faut en premier lieu convenir qu'à l'heure actuelle, l'article 50 permet surtout d'entamer des consultations avec le Conseil de sécurité et n'assure pas encore un droit à recevoir une assistance de la part de l'ONU, même si l'interprétation exacte de cette disposition implique la fourniture d'une assistance effective à l'issue de ces consultations.

§1. Le principe actuellement retenu : un simple droit de consultation

- 201 C'est la conclusion qui s'impose au vu de la gestion des demandes d'assistance adressées au Conseil de sécurité par les Etats qui subissent les contre-coups de l'imposition des sanctions. Jusqu'à présent, ces Etats ne peuvent pas encore compter à coup sûr sur une assistance effective et substantielle des Nations Unies. La fourniture de ces assistances dépend encore pour beaucoup de la volonté des Etats donateurs, exprimée individuellement ou collectivement dans le cadre des organismes et institutions du système des Nations Unies, même si ces entités ont toujours répondu positivement aux appels à l'assistance.
- 202 Ce résultat est certes conforme à l'interprétation de la majeure partie des commentateurs de la Charte, une interprétation qui se base sur les maigres débats sur l'article 50 lors de la Conférence de San Francisco. Mais le contexte actuel est différent et, partant, doit amener une vision différente du problème. A l'époque, les conférenciers n'avaient pas les données que nous avons actuellement, notamment l'ampleur des difficultés auxquelles font face des Etats du fait de l'application des sanctions des Nations Unies, et surtout l'accroissement du nombre de ces Etats en raison de la globalisation et de l'interdépendance croissante de l'économie mondiale. Le Conseil de sécurité lui-même a pris conscience de l'acuité de ce problème. Il a toujours fait appel aux Etats et organismes du système des Nations Unies de fournir une assistance aux Etats connaissant ces difficultés, et a encouragé le Secrétaire général à poursuivre les efforts de mise en œuvre effective de l'article 50. Mais il demeure que le Conseil de sécurité s'est toujours refusé à imposer la fourniture de l'assistance au titre de cet article, et ses actions en la matière montrent qu'il tient à sa liberté dans la décision d'octroyer ou non cette assistance.
- 203 Nous admettons donc que rien dans la Charte n'oblige le Conseil de sécurité à fournir une assistance aux Etats invoquant l'article 50 et que la fourniture de cette assistance,

lorsque le Conseil décide d'y faire appel, est faite sur la base de contributions volontaires des donateurs. A cette conclusion, il faut toutefois apporter deux réserves tenant au décalage entre le droit prôné et le fait avéré.

§2. Le décalage entre le droit et le fait

- 204 A la lumière de ce que nous avons démontré dans ce chapitre, il faut convenir qu'il y a, à propos de l'assistance aux victimes indirectes de l'application des sanctions, un certain décalage entre le droit, tel qu'interprété par certains auteurs, et le fait. Le principe selon lequel l'article 50 ne prévoit qu'un droit de consultation est non seulement dépassé par la pratique, mais on remarque encore que les raisons avancées pour ne pas accorder aux Etats indirectement touchés par les sanctions un droit à l'assistance relèvent plus de raisons politico-économiques que juridiques.

A. Le dépassement du principe actuel par la pratique

- 205 Bien que juridiquement intéressant, le débat sur la question de savoir si une assistance peut ou non être attendue des consultations entamées avec le Conseil de sécurité semble être dépassé aujourd'hui. La pratique nous montre qu'une assistance a toujours été apportée aux Etats touchés par l'application des sanctions qui ont satisfait aux conditions posées par l'article 50 et précisées par les Comités des sanctions. La typologie des assistances effectivement apportées que nous avons établie nous en donne une idée précise.
- 206 Et il ressort des opinions émises par les Etats, organismes et institutions donateurs du système des Nations Unies que tout en soutenant sans réserve le recours aux sanctions, ils ont reconnu la nécessité de prêter une assistance aux Etats touchés par l'application des sanctions dans le but d'atténuer les conséquences économiques préjudiciables de cette application³⁴³. Ce qui manque, c'est un accord général sur les modalités pratiques d'octroi de cette assistance ainsi que son institutionnalisation. Pour le moment, chacun des donateurs agit envers les Etats touchés par les sanctions sur une base bilatérale, en adaptant parfois ses propres programmes d'assistance aux difficultés particulières auxquelles ces Etats font face. Il s'agit donc de faire un saut qualitatif permettant d'aligner le droit avec la pratique.

B. Un principe de simple consultation tenant plus à des raisons économico-politiques que juridiques

- 207 Le refus de certains Etats de voir un droit à l'assistance sur la base de l'article 50 de la Charte tient plus à des raisons économiques et politiques que juridiques. Rien n'empêche en effet les Nations Unies de faire passer l'assistance au titre de l'article 50 au rang de contributions obligatoires émergeant aux dépenses de l'Organisation, allant ainsi au-delà de l'accord de principe sur la nécessité de fournir ladite assistance, que l'on vient d'évoquer. Notre étude a montré qu'il n'y a aucun obstacle juridique à cela. Le vrai obstacle, qui est malheureusement de taille, est la volonté politique des Etats d'inclure ces assistances dans les dépenses des Nations Unies, soi-disant pour ne pas créer de précédents et pour ne pas créer de nouvelles dépenses des Nations Unies. Or, on a vu que cette assistance va dans le sens de l'encouragement à bien appliquer les sanctions et de la répartition des charges des actions que les Nations Unies

entreprennent ensemble. Et contrairement aux craintes des adversaires de cette évolution, il n'y a pas de mal à créer des précédents à cet égard étant donné le rôle que tient l'article 50 dans la poursuite du but principal des Nations Unies qu'est le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

- 208 De même, l'objection relative à la création de nouvelles dépenses de l'ONU, par la mise en place d'un mécanisme d'assistance effective, ne résiste pas à l'analyse de la pratique des Nations Unies dans d'autres actions qu'elles ont menées en faveur de la paix. Cette pratique nous montre que les Nations Unies ont connu des dépenses non prévues expressément dans la Charte mais considérées par la suite comme des dépenses de l'Organisation du fait que cela contribue à atteindre le but que celle-ci s'est fixé³⁴⁴. On pense ainsi au coût des opérations de maintien de la paix qui est partagé par la communauté internationale dans son ensemble par le biais de contributions volontaires ou de contributions de mises en recouvrement. Dans le cadre de ces opérations, on applique le principe de remboursement des dépenses supplémentaires et extraordinaires des Etats participant à ces opérations. Et il s'agit d'un principe de base suivi depuis les toutes premières opérations de maintien de la paix³⁴⁵. Dans le cadre de l'article 50 de la Charte, la référence aux « difficultés économiques particulières » montre que les Etats ne doivent invoquer cet article que lorsqu'ils font face à des coûts exorbitants et extraordinaires résultant de l'application des sanctions des Nations Unies. On peut donc appliquer dans ce cadre le même principe de remboursement des dépenses supplémentaires et extraordinaires engendrées par la participation des Etats à des actions collectives des Nations Unies.
- 209 On peut certes arguer que la participation des Etats aux opérations de maintien de la paix est volontaire et qu'il est dès lors normal que les Nations Unies remboursent les frais extraordinaires que les Etats ont connus en fournissant des troupes pour ces opérations. A l'inverse, du fait du caractère obligatoire de la participation des Etats aux sanctions, il serait incongru de les compenser pour des frais occasionnés par le respect de leurs propres obligations internationales. Il s'agit bien entendu d'une réserve pertinente à l'encontre de la fourniture obligatoire d'assistance aux Etats invoquant l'article 50 de la Charte.
- 210 Néanmoins, si l'on se réfère à l'identité, d'une part, de l'objectif des actions pour lesquelles les deux types de dépenses doivent être couvertes par les Nations Unies (maintien de la paix et de la sécurité internationales) et, d'autre part, de la nature des dépenses envisagées dans les deux cas (prévisibles mais extraordinaires), la prévision de dépenses des Nations Unies relatives à l'assistance aux Etats indirectement touchés par l'application des sanctions n'a rien de superflue ni de négligeable. En effet, l'assistance effective en faveur de ces Etats concourt, autant que le remboursement des frais extraordinaires encourus par les Etats fournissant des troupes aux opérations de maintien de la paix, à assurer la viabilité et l'efficacité des actions des Nations Unies. « On ne voit dès lors pas pourquoi le coût des sanctions, également imposées au nom de tous les membres dans l'intérêt du maintien de la paix et de la sécurité internationales, ne devrait être supporté que par certains Etats »³⁴⁶.
- 211 Enfin, la mise en place d'un mécanisme d'assistance obligatoire risque encore moins d'amener les Etats à y voir une condition d'application des sanctions puisque la disposition de l'article 50 ainsi que la pratique des Comités des sanctions montrent clairement que la bonne application des sanctions est une condition *sine qua non* du bénéfice de l'assistance au titre de l'article 50. On ne voit donc pas en quoi la mise en

place d'un mécanisme élaboré pour la mise en œuvre de cet article amènerait à modifier les conditions qui y sont expressément stipulées.

- 212 En définitive, il ne tient qu'aux Etats membres de faire en sorte que les Etats connaissant des difficultés économiques particulières du fait de l'application des sanctions puissent véritablement compter sur une assistance effective et substantielle de la part de l'Organisation. C'est l'Organisation des Nations Unies, auteur de l'action collective, qui est le premier responsable de la fourniture de cette assistance. Et la pratique actuelle consistant à faire appel à cette assistance sur la base de contributions volontaires des Etats et organismes des Nations Unies déplace plutôt cette responsabilité première vers ces entités. On se trouve ainsi dans la situation suivante : l'ONU ne fait que déclencher les activités d'assistance et laisse aux Etats la liberté d'y participer ou non. Et si l'assistance apportée est insuffisante, cela serait dû à la mauvaise volonté des Etats de répondre à l'appel du Conseil de sécurité, alors que c'est le Conseil et les membres de l'ONU dans son ensemble qui ne veulent pas, sans qu'aucun obstacle juridique ne s'y oppose, que cette assistance soit assurée aux Etats en la faisant rentrer parmi les dépenses de l'Organisation.
- 213 L'assistance au titre de l'article 50 est actuellement le parent pauvre des différents aspects du maintien de la paix internationale. Nous croyons toutefois que la conscience grandissante de l'importance de cette assistance dans l'effectivité des mesures de maintien et de rétablissement de la paix va petit à petit amener l'ensemble des Etats et le Conseil de sécurité à mettre en œuvre les constructions juridiques, faites par les divers organes des Nations Unies, pour assurer une assistance effective et certaine à l'égard des Etats invoquant l'article 50 de la Charte. Ces études et les réactions afférentes des Etats et des organismes du système des Nations Unies « constituent une base suffisante pour parvenir à un accord sur la question de la mise en œuvre pratique de l'article 50 et des autres dispositions de la Charte relatives à l'assistance dans l'exécution des sanctions. Le moment est venu de passer de la phase de discussions à celle de l'élaboration de principes d'action arrêtés d'un commun accord »³⁴⁷. Une conclusion à laquelle nous nous rallions entièrement.
- 214 Le règlement du problème des effets des sanctions sur la population civile de l'Etat-cible est-il plus satisfaisant ? C'est ce que nous allons voir dans le troisième chapitre de notre étude.

NOTES DE BAS DE PAGE

188. Cité dans R. B. Russel, *A History of the UN Charter. The Role of the U.S. (1940-1945)*, The Brookings Institution, 1958, pp. 995 et s. Les italiques sont de nous.

189. Chap. VIII, Sect. B, par. 11 : « Un Etat, membre ou non de l'Organisation, qui se trouverait en présence de problèmes économiques spéciaux résultant de l'application de mesures adoptées par le Conseil de sécurité, devrait avoir le droit de consulter ledit Conseil pour la solution de ces problèmes ».

190. P.-M. Eisemann, « Commentaire de l'art. 50 », in J. P. Cot & A. Pellet (dirs.), *La Charte*, p. 764.

191. *Ibid.*, p. 765.
192. Voir UNCIO, vol. IV, p. 263.
193. Art. 6, par. 2 : « L'Organisation fait en sorte que les Etats qui ne sont pas Membres des Nations Unies agissent conformément à [s]es principes dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales ».
194. A/RES/377 (V), 3 nov. 1950.
195. A/2215, Doc. off. AG (VII), supplément n° 17, p. 6. Il s'agit d'une interprétation très extensive de l'article 50, qui s'explique par la nature de la mission assignée à la Commission. Elle fut en effet créée pour étudier les modalités d'application de la résolution 377 A (V), par laquelle l'Assemblée générale s'attribue le droit de décider une action collective lorsque le Conseil de sécurité est paralysé par l'utilisation du veto par l'un de ses membres permanents. Dans cette tâche, la Commission ne pouvait raisonnablement pas renier ce « nouveau pouvoir » de l'Assemblée, en limitant le droit de consultation au titre de l'article 50 aux seules actions décidées par le Conseil. L'interprétation ne vaut donc que par rapport à la mise en œuvre de la résolution 377.
196. Rapport de 1994 du Comité spécial de la Charte et du raffermissement du rôle de l'Organisation, A/49/33, par. 55.
197. A/RES/47/120 B, dernier alinéa du préambule.
198. A/RES/50/51, 11 déc. 1995 ; la liste des résolutions ultérieures est donnée *infra*, Annexe II, p. 483.
199. Cette limite a été précisée par la Cour internationale de Justice en ces termes : « Le principe d'interprétation exprimé par la maxime *ut res magis valeat quam pereat*, principe souvent désigné sous le nom de principe de l'effet utile, ne saurait autoriser la Cour à étendre la clause... insérée dans les traités... dans un sens qui... contredirait sa lettre et son esprit » (*Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie (2^e phase)*, avis consultatif du 18 juillet 1950, Recueil 1950, p. 229). Sur la portée et les limites de ce principe, voir D. Simon, *L'interprétation judiciaire des traités d'Organisations internationales. Morphologie des conventions et fonction juridictionnelle*, Pedone, 1981, pp. 335 et s.
200. J. Carver & J. Hulsmann, "The Role of Article 50", p. 533
201. A/47/277-S/24111, 17 juin 1992, par. 41.
202. En ce sens Bryde, in B. Simma (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford University Press, 1st éd., 1994, p. 659.
203. A/47/277 - S/24111, par. 41. Les italiques sont de nous.
204. De 1995 (S/RES/50/51, 11 déc. 1995) à ce jour (A/RES/59/45, 2 déc. 2004), liste complète *infra*, Annexe II, p. 483.
205. A/48/33, par. 120.
206. A/RES/50/51, 11 déc. 1995, par. 1 et 3.
207. S/25036, 30 déc. 1992, pp. 1 et 2 (Note du Président du Conseil de sécurité).
208. A/48/573 - S/26705, 33 p.
209. Voir *infra* Annexe II, p. 483, la liste de ces deux types de résolutions, avec les rapports correspondants du Secrétaire général.
210. L'Ukraine assimile, par exemple, l'article 50 à un « mécanisme international d'indemnisation des Etats qui... surveillent l'application des sanctions, pour les pertes qu'ils subissent à cette occasion » (S/26040, p. 35).
211. V. Gowlland-Debbas, *Collective Responses*, p. 634. Voir également R. Zacklin, *The United Nations and Wiodesia: A Study in International Law*, Praeger, p. 66 ; L. M. Goodrich, E. Hambro & A. P. Simons, *Charter*, pp. 337 et s. ; V. N. Bentwick & A. Martin, *A Commentary on the Charter of the United Nations*, London, 1951, p. 105. Dans ces deux derniers commentaires, le rapport entre les articles 49 et 50 est présenté en ces tenues : "No Member State is entitled to withhold such assistance [under Art. 49] unreasonably. If the giving of it involves the Member in a disproportionately large share of

the burden, recourse may be had to the procédure indicated in article 50". Autrement dit, l'article 50 aurait pour but de remédier à des charges déraisonnables ou disproportionnées *provoquées par la fourniture, de l'assistance mutuelle de l'article 49*. Les mots soulignés reflètent une interprétation assez particulière de l'article 50, différente de ce que nous avons dit plus haut.

212. P.-M. Eisemann, « Commentaire de l'art. 49 », p. 759. Les italiques sont de l'auteur.

213. J. Combacau, *Le pouvoir de sanction*, p. 342. Les italiques sont de l'auteur.

214. Un Centre de communications pour les missions d'assistance (SAMCOMM) a été établi à Bruxelles pour faciliter la communication et la coordination entre les missions et les autorités des pays d'accueil. Les SAMs et le SAMCOMM étaient financés par la CSCE et la Commission européenne et ont beaucoup aidé les Etats voisins à mieux appliquer les sanctions, c'est-à-dire contrôler et dissuader les violations. Pour une vue d'ensemble des apports de ces missions d'assistance, voir le rapport final du Comité des sanctions sur la Yougoslavie : S/1996/946, par. 79.

215. Le seul domaine où ces deux articles semblent se confondre est celui relatif à la répartition des charges issues de l'application des sanctions. Dans ce cadre, il est impossible de ne pas associer le principe d'assistance mutuelle – interétatique – établi par l'article 49 avec le principe d'assistance aux victimes indirectes de l'imposition des sanctions – à donner par les Etats et organismes des Nations Unies sur décision du Conseil de sécurité – envisagé par l'article 50. Ensemble, ces deux dispositions concourent à la répartition entre les Etats membres des charges de l'action collective de l'ONU.

216. Rhodésie du Sud, Iraq/Koweït, ex-Yougoslavie et Libye.

217. P.-M. Eisemann, *Les sanctions contre la Rhodésie*, Pedone, 1972, p. 103.

218. Voir *ibid.*, pp. 105-108.

219. Sur la base de leur situation géographique, ces Etats peuvent être classés en cinq catégories : 1) des Etats de la région du Golfe (Jordanie, Liban, Syrie et Yémen) ; 2) des Etats du Maghreb et de l'Afrique orientale (Mauritanie, Tunisie, Soudan et Djibouti) ; 3) des Etats de l'Europe de l'Est (Bulgarie, Pologne, Roumanie, ex-Tchécoslovaquie et ex-Yougoslavie) ; 4) des Etats de l'Asie, autour du sous-continent indien (Bangladesh, Inde, Pakistan et Sri Lanka) ; et 5) un dernier groupe d'Etats plus ou moins lointains comprenant deux Etats de l'Asie du Pacifique (Philippines et Viêt-Nam), un Etat de l'Amérique latine (Uruguay), et un de l'Océan Indien (Seychelles).

220. Respectivement, S/7751 et S/7781, Annexe II.

221. S/12009.

222. Voir S/7720, 6 fév. 1967.

223. Cas, p. ex., de la Roumanie (S/21507, 13 août 1990), de la Tunisie (S/21649, 24 août 1990), du Soudan (S/21695, 4 sept. 1990), et de la Mauritanie (S/21789, 18 sept. 1990).

224. Dans les documents S/21643 du 27 août 1990 pour la Roumanie, S/22015 du 19 déc. 1990 pour la Tunisie, S/21930 du 6 nov. 1990 pour le Soudan, et S/21818 du 25 sept. 1990 pour la Mauritanie.

225. P. ex., Yougoslavie (S/21618, 23 août 1990), Sri Lanka (S/21627, 24 août 1990), et Seychelles (S/21891, 15 oct. 1990).

226. On citera à cet égard quelques mémorandums assez élaborés où sont présentées simultanément les pertes par secteurs d'activités et les relations commerciales ou autres suspendues par les sanctions, qui causent ces pertes : S/21573 (Bulgarie), S/21620 (Jordanie), S/21712 (Philippines), S/21748 (Yémen), S/21750 (Tchécoslovaquie), S/21776 (Pakistan), S/22193 (Syrie), S/22209 (Djibouti), S/21711 (Inde), et S/21627 (Sri Lanka).

227. Cette typologie se base sur le rapport du Secrétaire général des Nations Unies concernant « les difficultés particulières que connaissent des Etats par suite de sanctions imposées en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies » (A/48/573 -S/26705, 8 nov. 1993, pp. 24-28).

228. Cas notamment des pays voisins de l'ex-Yougoslavie, selon les chiffres qu'ils ont avancés dans leurs demandes d'assistance, couvrant généralement la période entre mi-1992 et mi-1993 : l'Albanie avec des pertes annuelles totales se situant entre 300 et 400 millions de dollars (USD) (S/26040/Add. 1), la Bulgarie avec 192,4 millions USD de pertes pour les transports et 22 millions pour les communications (S/24963 et S/25743), la Hongrie avec 110 millions USD de pertes de recettes de transport-transit et 180 millions de frais de transport (S/26040), la Roumanie avec des pertes de 100 millions USD pour les transports, 600 millions pour le tourisme (S/24142 et S/25207), la Slovaquie avec des pertes de 50 millions USD pour les transports (S/26648), l'ex-République yougoslave de Macédoine affichant 465 millions USD de pertes dans le secteur des services (S/26040/Add.2), et l'Ukraine dont les pertes pour le secteur des transports s'élève à 150 millions USD (S/25630, S/25636 et S/25682).

229. P. ex., les Seychelles avouaient être entièrement tributaires de l'Etat du Koweït pour leur approvisionnement en pétrole, fourni d'ailleurs à des conditions particulièrement avantageuses, et dont l'arrêt entraînait un énorme déficit budgétaire de l'Etat obligé de s'approvisionner ailleurs et à des prix plus élevés (S/21891 et S/22023).

230. Pour le Sri Lanka, ces envois de fonds représentent la troisième source de devises étrangères, estimés à 360 millions USD pour 1991 (S/21710, p. 3 et S/21984, p. 3). Ces pertes dues à l'arrêt des envois de fonds s'élevaient à 160 millions USD pour le Bangladesh (S/21856, p. 2), à 389 millions par an pour l'Inde (S/21711, p. 3), et à 170 millions USD par an pour le Pakistan (S/21776, p. 4).

231. P. ex., dans le cadre d'un accord de paiement différé de projets de construction en Iraq, l'Inde devait recevoir de cet Etat 85 millions USD en 1990 sous forme de pétrole brut (S/21711, p. 3). Il en va de même de la Tchécoslovaquie qui devait recevoir du pétrole iraquien en 1990 en compensation de 44 millions de créances (S/21837, p. 1). Le plus touché sur ce point a été la Pologne qui a vu la suspension de la livraison de 750 000 tonnes de pétrole brut, représentant 500 millions USD de dettes irakiennes à son égard (S/21808, p. 3). Ces pertes ont été mises en exergue par le Comité des sanctions sur l'Iraq dans ses recommandations appelant à la fourniture de l'assistance à ces trois pays (S/22021, Annexe IV pour l'Inde ; S/22021/Add. 1, Annexe III pour la Tchécoslovaquie, et Annexe IV pour la Pologne).

232. Cas surtout des pays du sous-continent indien dans les sanctions contre l'Iraq et le Koweït occupé, avec le retour d'une bonne partie des 100 000 ressortissants srilankais travaillant en Iraq et Koweït (S/21627), de 130 000 sur 200 000 Indiens expatriés dont le coût de réinsertion était estimé à 720 millions USD (S/22013), de 100 000 Pakistanais entraînant 70 millions de frais d'évacuation et de réinsertion (S/21776), du retour de 100 000 Bangladeshis pour un coût de 36 millions USD (S/21856). Ces difficultés particulières ont été dûment signalées par le Comité des sanctions concerné dans ses recommandations relatives à l'assistance à donner à ces pays (S/22021/Add. 1, Annexe I pour le Sri Lanka, Annexe VI pour le Pakistan, et Annexe X pour Bangladesh). Pour l'Inde, le Comité a préféré mettre l'accent sur les pertes dues à la non-livraison de pétrole iraquien en remboursement de ses dettes, comme on l'a mentionné dans la note précédente. Une liste complète des communications des Etats au titre de l'article 50 est établie à l'Annexe I de la présente étude, *infra*, p. 477.

233. S/RES/253 (1968), 20 mai 1968, par. 15.

234. S/RES/326 (1973), par. 9 et S/RES/327 (1973), par. 3.

235. Rapport de la Mission, publié sous : S/10896/Rev.1 et Add.1, 6 mars 1973.

236. S/RES/329 (1973), par. 3.

237. S/RES/386 (1976), par. 4.

238. Soulignons qu'une année plus tard, le Conseil de sécurité a pris une autre résolution relative à l'assistance à donner au Mozambique (S/RES/411, 30 juin 1977) où il faisait appel aux Etats pour la fourniture d'une assistance financière, technique et

matérielle au Mozambique pour lui permettre, d'une part, « de renforcer sa capacité de défense afin de sauvegarder efficacement sa souveraineté et son intégrité territoriale » (par. 9) et, d'autre part, « de réparer les graves pertes économiques et destructions matérielles provoquées par les actes d'agression commis par le régime illégal de la Rhodésie du Sud et d'être mieux à même d'appliquer les décisions prises par l'ONU pour appuyer les mesures dirigées contre le régime illégal » (par. 10). Commentant cette disposition, le Secrétaire général Boutros Boutros-Ghali dit que « la demande d'assistance formulée par le Conseil de sécurité semble être fondée en partie seulement sur l'article 50 de la Charte. Le paragraphe 9 de la résolution 411 (1977) en particulier semble ne pas relever de cet article, du fait qu'il a directement trait à la sauvegarde de la souveraineté et de l'intégrité territoriale du pays et non aux difficultés économiques découlant de l'application des sanctions ». De même, « les graves pertes économiques et destructions matérielles dont il est question au paragraphe 10 de ladite résolution découlent directement des attaques militaires lancées par les forces de la Rhodésie du Sud contre le territoire du Mozambique, plutôt que de l'application par le Mozambique de sanctions contre la Rhodésie du Sud » (A/48/573 - S/26705, par. 21).

Dans le même ordre d'idée, il faudrait également écarter les résolutions 403 (1977) du 14 janvier 1977 et 406 (1977) du 25 mai 1977 qui demandait aux Etats et institutions spécialisées de fournir une assistance au Botswana et d'apporter leurs contributions au compte spécial ouvert par le Secrétaire général à cet effet. Le paragraphe 5 de la résolution 403 parlait de « difficultés économiques particulières auxquelles se heurte le Botswana par suite de la nécessité impérative, pour des raisons de sécurité, de détourner des fonds de développement en cours ou prévus au profit de mesures non prévues et non inscrites dans son budget, afin de se défendre d'urgence et avec efficacité contre les attaques et les menaces du régime illégal de Rhodésie du Sud ». Il s'agit donc de difficultés survenues à la suite des mesures de représailles de la part de la Rhodésie du Sud et dont la solution relève plus du régime de la responsabilité internationale pour cause de contre-mesures illicites que de l'article 50. En effet, l'attitude du Botswana à l'égard de la Rhodésie du Sud est justifiée par les décisions du Conseil de sécurité et le principe de la primauté des obligations de la Charte sur toute autre obligation. Dans le cadre du Pacte de la SDN, ce cas était prévu par le paragraphe 3 de l'article 16 en vertu duquel les Etats membres devaient se prêter « un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture de Pacte », une disposition sans équivalence dans la Charte de l'ONU.

239. Voir *supra*, pp. 61 et s.

240. S/RES/669 (1990), 24 sept. 1990.

241. A/48/573 - S/36705, 8 nov. 1993, par. 88.

242. *Ibid.*, par. 40.

243. S/RES/843 (1993), 18 juin 1993, par. 1.

244. S/RES/748 (1992), 31 mars 1992, par. 9 al. f).

245. S/RES/917 (1994), 6 mai 1994, par. 14 al. g). Dans cette résolution, le Conseil a décidé qu'en sus des tâches prévues par les résolutions antérieures, le Comité créé par la résolution 841 (1993) sera chargé « d'examiner les demandes d'assistance qui pourraient être présentées en vertu des dispositions de l'Article 50 de la Charte des Nations Unies et de faire des recommandations au Président du Conseil de sécurité sur les suites appropriées à donner à ces demandes ».

246. Respectivement : S/AC.28/1992/COMM. 14 du 4 juin 1992 et S/23939 du 15 mai 1993.

247. A/48/573 - S/26705, par. 51.

248. Voir *supra*, pp. 62 et s.

249. Cf. *Les Nations Unies et le conflit entre l'Iraq et le Koweït, 1990-1996*, série Livres Bleus des Nations Unies, Département de l'information de l'ONU, 1996, p. 20 (ci-après « Livre Bleu sur l'Iraq »).
250. S/21620, 24 août 1990.
251. M. Koskeniemi, « Le Comité des sanctions », AFDI, 1991, p. 131.
252. S/21786.
253. S/21826, 24 sept. 1990.
254. Le rapport de la mission est publié sous doc. S/21938, 22 oct. 1990.
255. Groupe de travail créé le 27 sept. 1990 dans le cas de l'Iraq (S/22021) et le 30 avril 1993 dans celui de l'ex-Yougoslavie (S/26040).
256. *Dans tes sanctions contre l'Iraq et le Koweït* trois lettres datées du 19 et du 21 déc. 1990 transmettant les recommandations relatives à la Bulgarie, la Tunisie, l'Inde, la Roumanie, la Yougoslavie et les Philippines (S/22021), le Sri Lanka, le Yémen, la Tchécoslovaquie, la Pologne, la Mauritanie, le Pakistan, le Soudan, l'Uruguay, le Vietnam, le Bangladesh et les Seychelles (S/22021/Add.1) ainsi que la lettre du 18 mars 1991 présentant les recommandations relatives à la République arabe syrienne et le Djibouti (S/22021/Add.2).
- Dans les sanctions contre la Yougoslavie*, trois lettres en date du 2 juillet, 4 août et 10 déc. 1993 transmettant les recommandations relatives à la Bulgarie, la Hongrie, l'Ouganda, la Roumanie, l'Ukraine (S/26040), l'Albanie (S/26040/Add.1), la Slovaquie et l'ex-République yougoslave de Macédoine (S/26040/Add.2).
257. S/RES/253 (1968), S/RES/ 277 (1970), S/RES/328 (1973), S/RES/386 (1976) et S/RES/411 (1977). Seule la résolution 386 mentionnait expressément l'article 50 de la Charte, et nous avons déjà souligné (*supra*, p. 91, note 238) que la résolution 411 ne relève qu'en partie de cet article.
258. S/1996/946, 15 nov. 1996, par. 19.
259. *Dans la crise du Golfe*, lettres transmises sous S/21826 pour la mise en œuvre du rapport spécial sur la Jordanie ; S/22033 pour la mise en oeuvre des recommandations sous S/22021 et S/22021/Add.1 en faveur de dix-sept autres Etats demandeurs ; et S/22398 pour les recommandations sous S/22021/Add.2 en faveur du Djibouti et de la Syrie. *Dans le cadre des sanctions contre la Yougoslavie*, lettres transmises sous S/26056 pour la mise en œuvre des recommandations contenues dans S/26040 en faveur de cinq Etats demandeurs ; S/26282 pour celles faites dans S/26040/Add.1 (pour l'Albanie) ; et S/26905 pour les recommandations sous S/26040/Add.2 (pour la Slovaquie et l'ex-République yougoslave de Macédoine). Pour identifier les dix-sept et les cinq Etats mentionnés globalement dans cette note, voir *infra*, Annexe I, p. 481.
260. S/22382, 22 mars 1991.
261. A/48/573-S/26705, p. 14, par. 36.
262. S/22548, 29 avril 1991.
263. Voir, p. ex., A/RES/48/210, par. 3.
264. « Assistance aux Etats de l'Europe de l'Est ayant subi le contrecoup des événements survenus dans les Balkans » : A/RES/54/96 G, 15 déc. 1999, par. 1, 4 et 5 ; A/RES/55/170, 14 déc. 2000, par. 1, 4 et 5 ; A/RES/56/110, 14 déc. 2001, par. 1, 4 et 5.
265. CIJ, *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, avis consultatif du 21 juin 1971, *Recueil 1971*, p. 41.
266. S/RES/253 (1968), par. 15.
267. P. Tavenier, « Les déclarations du Président du Conseil de sécurité », AFDI, 1993, p. 92.
268. R. Sonnenfeld, *Resolutions of the United Security Council*, Martinus Nijhoff, 1988, p. 58.
269. Et c'est ici que l'on peut comprendre l'insistance avec laquelle l'Assemblée générale associe l'article 49 avec la mise en oeuvre de l'article 50 (voir *supra*, p. 82). Face au caractère non obligatoire de la fourniture de l'assistance déclenchée par le Conseil de sécurité en faveur des Etats connaissant des difficultés économiques du fait de l'application des sanctions, le rappel de

l'obligation des Etats de se prêter mutuellement assistance dans l'application des sanctions peut amener certains Etats à répondre positivement aux appels du Conseil de sécurité. C'est en effet la seule disposition de la Charte qui impose la fourniture d'une assistance dans le cadre de l'application des sanctions. Mais nous persistons à dire que l'assistance à fournir en réponse aux appels du Conseil de sécurité constitue plus un encouragement à appliquer les sanctions que d'une aide technique et organisationnelle pour l'application de celles-ci, qui est celle visée par l'article 49.

270. Rappelons que ce mandat a été donné par le biais des résolutions du Conseil de sécurité dans le cadre des sanctions contre la Rhodésie du Sud, et récemment par des résolutions de l'Assemblée générale.

271. Lettres datées du 23 janvier et du 9 avril 1991 dans le cas iraquien, et lettres des 21 juillet et 13 septembre 1993 dans le cas yougoslave.

272. A/48/573 - S/26705, 8 nov. 1993, par. 46.

273. Comité créé par le Conseil économique et social (ECOSOC) dans sa résolution 13 (III) de 1946.

274. Modifié par l'ECOSOC dans sa décision 2001/321 du 21 octobre 2001.

275. Nous allons garder l'ancienne dénomination pour les faits jusqu'à octobre 2001, et utiliser CCS pour la pratique venant après.

276. Voir M. Virally, *L'Organisation mondiale*, pp. 7.3-74. Depuis 1993, une section des rapports d'ensemble annuels du CAC est consacrée au compte rendu de ses activités de coordination de l'« Assistance aux pays qui invoquent l'article 50 de la Charte des Nations Unies » : E/1993/47/Add.I, par. 25-30 ; E/1993/81, par. 69-74 ; E/1994/19, par. 58-66 ; E/1995/21, par. 71-81 ; E/1996/18, par. 81-91 ; E/1997/54, par. 41-45 ; E/1998/21, par. 57-59 ; E/1999/48, par. 49-50 ; E/2000/53, par. 66-69 et E/2001/55, par. 98-102. La même pratique subsiste dans les rapports du CCS : E/2002/55, par. 44-48 ; E/2003/55, par. 74-77 ; E/2004/67, par. 48-51. Ces rapports sont assez descriptifs et ont tendance à répéter les mêmes informations, celles mises à jour, au fil des ans.

277. Respectivement ACC/1991/CRP.3/Rev.I, puis ACC/1991/OC/CRP.9 et Add. I et Add. 2.

278. A/48/573 - S/26705, par. 37.

279. S/22548.

280. E/1993/47/Add. I, 19 avril 1993.

281. Résolutions 1766 (LIV) du 18 mars 1973, 1798 (LV) du 24 juil. 1973, 1832 (LV1) du 8 mai 1974, 1875 (LVII) du 16 juil. 1974, 1951 (LIX) du 22 juil. 1975, 2012 (LXI) du 3 août 1976, 2093 (LXIII) du 26 juil. 1977, 1978/46 du 2 août 1978, puis la décision 1979/46 du 27 juil. 1979.

282. S/RES/329 (1973), par. 6.

283. Voir les résolutions prises par l'ECOSOC dans ce cadre : 2020 (LXI) du 3 août 1976, 2094 (LXIII) du 29 juil. 1977, 1978/63 du 3 août 1978, 1987 (LX) du 11 mai 1986 et la décision 1979/46 du 27 juil. 1979.

284. E/1991/102, 24 juin 1991.

285. Décision 1993/313 du 29 juil. 1993.

286. A/RES/53/107, 8 déc. 1998, par. 5.

287. Par ordre alphabétique : Allemagne, Arabie Saoudite, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Etats-Unis, France, Grèce, Irlande, Italie, Japon, Liechtenstein, Luxembourg, Luxembourg au nom de la Communauté européenne et ses 12 Etats membres, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, République de Corée, Suède, Suisse, Royaume-Uni et ex-URSS ; A/48/573 - S/26705, par. 107.

288. *Ibid.*, par. 109.

289. *Ibid.*, par. 109.

290. *Ibid.*, par. 113.

291. Voir notamment A/48/573-S/26705, par. 107-113 ; A/49/356, par. 35-42 ; A/50/423, par. 30-39 ; A/52/535, par. 15-20 ; A/54/534, par. 6 ; A/55/620, par. 6-17.

292. A/52/535, p. 15, note 2.

293. A/50/423, par. 34-35.

294. Voir le rapport d'ensemble de 1993 du CAC : E/1993/47/Add. I, 19 avril 1993.

295. FAO, OIT, OM1, OMS, ONUDI, UNESCO et ex-GATT.

296. PNUD, PNUE, Fondation des Nations Unies pour l'Habitat et l'Etablissement humain, FNUAP, UNRWA, CNUEH, CNUCED, HCR et PAM.

297. A/50/423, par. 43.

298. Ces mesures sont les suivantes : a) les financements mis à la disposition des Etats membres en vertu d'accords de confirmation ou d'accords élargis pouvaient être modifiés ou rééchelonnés, selon le cas, pour tenir compte de l'incidence des événements du Moyen-Orient sur les prix du pétrole et les revenus provenant du tourisme ; b) l'application des limites inférieures annuelles, triennales et cumulatives pour les tirages effectués en vertu de la politique d'accès élargi était suspendu jusqu'à la fin de l'année 1991 ; c) le montant de la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) pourrait être augmenté au moment de la revue de mi-période des accords y afférent, ainsi que lors de leur approbation ; d) le FMI était autorisé à prolonger d'une quatrième année ses concours apportés dans le cadre de la FASR avant novembre 1992 ; e) un volet temporaire « importations de pétrole » était adjoint à la facilité de financement compensatoire et de financement pour imprévus (FFCI) jusqu'en juin 1992 pour financer une forte hausse imprévue des coûts des importations de pétrole et de gaz naturel encourue avant la fin de 1991 ; f) le champ d'application du financement compensatoire du FFCI était élargi de manière à couvrir les manques à percevoir au titre de l'exploitation des pipelines et canaux, des transports maritimes, terrestres ou aériens, des travaux publics et des assurances ; g) un mécanisme pour imprévus extérieurs aux accords du FMI pouvait être adjoint aux accords de confirmation et aux accords élargis au moment de leur revue, à condition que cette disposition soit prise six mois au moins avant l'expiration desdits accords.

299. Ces dispositions consistaient : a) à préparer la mise sur pied d'opérations pour la fourniture d'une aide d'urgence en vue d'aider les pays concernés à assurer l'installation et la réinsertion des travailleurs migrants rapatriés et d'améliorer les infrastructures et les services sociaux ; b) à augmenter la participation maximale aux coûts de manière à ce que la Banque puisse financer une plus grande proportion des coûts des projets en cours ou futurs ; c) à établir des plans en vue d'accélérer les versements et les avances au titre de prêts, de renforcer les opérations en cours et d'augmenter le montant de prêts au titre de l'ajustement structurel et sectoriel ; d) à formuler des avis au sujet des mesures économiques à prendre pour aider ces pays à faire face à la crise et à poursuivre la lutte contre la pauvreté ; et e) à mettre à profit les mécanismes existants tels que les groupes consultatifs et le Programme spécial d'assistance de l'Afrique en vue de mobiliser des ressources à l'intention des pays touchés et d'en assurer la coordination.

300. A/50/423, par. 41 ; puis par. 42 à 49 pour les aides spécifiques apportées à chacun des Etats touchés.

301. C. Gerger, « Crise du Golfe, embargo et après-crise », RMC, n° 341, nov. 1990, p. 619.

302. A/50/423, par. 64-65.

303. A/51/356, par. 57.

304. A/55/620, par. 82.

305. A/52/535, par. 31.

306. A/54/383/Add. I, par. 15 al. a).

307. A/50/423, par. 12.

308. A/RES/50/58 E, 12 déc. 1995, par. 8 et 9.

309. A/51/356, par. 61.

310. A/55/620, par. 103.

311. *Ibid.*, par. 62.

312. A/52/535, par. 47-48.

313. *Ibid.*, par. 63-65.

314. *Ibid.*, par. 66-67.
315. A/55/620, par. 110-113.
316. En ce sens, communication de l'Ukraine sur l'application de l'article 50 ; A/54/534, par. 10. Voir aussi la communication du PNUD dans le même rapport du Secrétaire général ; *ibid.*, par. 29
317. CIJ, *Certaines dépenses des Nations Unies*, avis consultatif du 20 juillet 1962, *Reveil* 1962.
318. Il s'agissait des dépenses de la Force d'urgence des Nations Unies au Moyen Orient (FONU) et de l'opération des Nations Unies au Congo (ONUC).
319. Selon cet argument, les accords de l'article 43, qui prévoit la mise à la disposition du Conseil de sécurité des forces militaires des Etats en vue du maintien de la paix, « avaient pour objet d'énoncer des précisions concernant la répartition des frais des actions coercitives que le Conseil de sécurité pourrait prescrire et que seul le Conseil de sécurité aurait le pouvoir de prendre des mesures en vue de financer ces dépenses » (CIJ, *Recueil* 1962, p. 166).
320. *Recueil* 1962, p. 166.
321. *Ibid.*, pp. 166 et 167. Les italiques sont de nous.
322. Nations Unies, Bureau des affaires juridiques, Avis juridique du 15 juin 1976, AJNU, 1976, p. 211, par. 3. Les italiques sont de nous.
323. *Ibid.*, p. 212, par. 7. L'italique est de nous.
324. A/48/33. Lors de la session de 1992, il était seulement question de recours aux contributions volontaires pour venir en aide à ces Etats ; A/47/33, par. 116.
325. A/50/361, par. 54 et 56.
326. A/51/33, par. 23.
327. A/57/33, par. 20.
328. Voir V. N. Bentwick & A. Martin, *A Commentary on the Charter*, p. 105.
329. P.-M. Eisemann, « Commentaire de l'art. 49 », p. 758.
330. UNCIO, vol. XII, p. 441.
331. UNCIO, vol. IV, p. 668. Le représentant sud-africain proposait que « les frais entraînés par l'application des décisions du Conseil de sécurité peuvent constituer une lourde charge pour les pays qui seront tenus d'exécuter ces décisions. Il semble raisonnable en conséquence d'obliger le pays contre qui l'Organisation internationale se sera vue forcée d'appliquer des sanctions économiques ou militaires à payer les frais entraînés par les pertes et dégâts subis par suite de l'application de ces décisions ».
332. UNCIO, vol. XII, p. 397.
333. *Ibid.*, p. 530.
334. Bryde & Reinisch, "Commentary of Art. 50", in B. Simma (ed.), *The Charter*, pp. 782-783. Pour le rapport mentionné du Secrétaire d'Etat américain, voir US Dept. of State (ed.), *Charter of the United Nations, Report to the President by the Secretary of State*, Publication n° 2349, Conference Series 71 (1945), p. 99.
335. A/1891, in Documents officiels de l'Assemblée générale, 6^e session, supplément n° 13, p. 39.
336. A/AC.182/L.73 présenté par le Bangladesh, la Bulgarie, le Liban, les Philippines, la Roumanie, les Seychelles, l'Uruguay et le Vietnam, qui font tous partie des 21 Etats ayant présenté des demandes au titre de l'article 50 suite à l'application des sanctions contre l'Iraq.
337. A/47/33, par. 115 (rapport 1991).
338. *Ibid.*, par. 122.
339. A/48/33, par. 102 (rapport 1992).
340. A/53/312, par. 37.
341. A/50/60 - S/1995/1, « Supplément à l'Agenda pour la paix », par. 2.
342. *Ibid.*, par. 73.
343. Voir p. ex. : A/48/573 - S/26705, par. 116 ; A/50/423, par. 30 ; A/51/356, par. 23 et A/52/535, par. 58. Voir aussi le rapport d'ensemble du CAC pour l'année 2000 où il est rapporté que, « pleinement conscients qu'il leur faut venir en aide aux Etats touchés, les organismes des

Nations Unies s'engagent à porter la question à l'attention de leurs organes directeurs en vue de mobiliser les ressources nécessaires pour financer les programmes d'assistance aux Etats qui se heurtent à des difficultés économiques particulières dues à l'exécution de mesures préventives ou coercitives imposées par le Conseil de sécurité » ; E/2001/55, par. 102.

344. Voir sur ce point, *supra*, pp. 123-124.

345. Nations Unies, Bureau des affaires juridiques, Avis juridique du 15 juillet 1993, AJNU, 1993, pp. 370-376.

346. A/54/383, 23 sept. 1999, par. 12 (vues communiquées par la Pologne sur les recommandations du Groupe d'experts sur l'amélioration du mécanisme de mise en œuvre de l'article 50).

347. *Ibid.*, par. 31 (Observations de l'Ukraine).

Chapitre III. Les effets secondaires sur la population civile de l'État-cible

p. 137-205

- 1 Comme nous l'avons dit, les fondateurs de l'ONU ont prévu que la mise en œuvre des sanctions du chapitre VII de la Charte aura certainement des incidences sur les Etats. Si ces incidences se rapportent à la capacité d'appliquer les mesures coercitives prises, la disposition de l'article 49 de la Charte, qui prévoit l'assistance mutuelle des Etats membres dans le cadre de cette application, pourrait y remédier. S'il s'agit de répercussions économiques dues à l'application vigilante des sanctions, diverses assistances peuvent être obtenues en mettant en œuvre le mécanisme de l'article 50 de la Charte. Ces deux conséquences se rapportent aux Etats qui appliquent les sanctions.
- 2 Pour ce qui est des répercussions sur l'Etat-cible ou ses composants, aucune disposition de la Charte ne s'y réfère et, pour ainsi dire, n'en tient compte. Or, la pratique montre que ces répercussions ne peuvent que concerner les Nations Unies lorsqu'elles sont d'une telle gravité et vont à l'encontre d'autres objectifs poursuivis par l'ONU, notamment « le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous »³⁴⁸. Les privations de nombreux produits essentiels pour la population civile de l'Etat-cible posent en effet la question de détermination du seuil d'acceptabilité de ces effets au vu de la place prise par le respect des droits de l'homme dans l'ordre juridique international contemporain et surtout du rôle joué par les Nations Unies dans ce domaine. Face à ces effets secondaires, l'ONU doit-elle attendre que ceux-ci fassent fléchir les dirigeants de l'Etat-cible ou agir promptement pour prévenir la survenance de graves problèmes humanitaires et sociaux à l'égard de la population de cet Etat ?
- 3 Au vu de la pratique, la position des Nations Unies semble osciller entre ces deux tendances. Elles ont pris des dispositions pour atténuer les effets humanitaires des sanctions, tout en veillant à ce que cet effort d'humanisation des sanctions ne se traduise pas en un relâchement de la pression sur les dirigeants de l'Etat-cible. Face à un problème lié à l'application des sanctions dont elle pensait ne pas devoir s'occuper

lors de sa création, l'ONU était ainsi amenée à développer des solutions au fil des différents cas de sanctions.

- 4 Ce problème d'effets secondaires sur la population civile de l'Etat-cible a été rencontré dans les sanctions contre la Rhodésie du Sud, l'Iraq, l'ex-Yougoslavie et Haïti. Il s'agit d'effets découlant des restrictions sur les relations commerciales, de gel des avoirs financiers, de l'imposition de blocus et autres restrictions sur les moyens de transport et la libre circulation de marchandises. L'ampleur de ces effets dépend du contenu du régime de sanctions mis en place et de la structure socio-économique de l'Etat qui en est la cible.
- 5 Le régime des sanctions contre l'Iraq était celui qui provoquait le plus d'effets secondaires. On y assistait même à une véritable catastrophe humanitaire. Ces effets catastrophiques venaient à la fois de la globalité des mesures imposées, de leur durée (treize ans) et de la structure de l'économie iraquienne, qui dépendait beaucoup des importations pour ses approvisionnements alimentaires et des recettes pétrolières pour le financement desdites importations.
- 6 En comparaison, la Rhodésie du Sud et la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro, ci-après RFY) étaient autosuffisantes en produits alimentaires et de première nécessité. Cette autosuffisance réduisait, par conséquent, l'impact des restrictions commerciales sur la satisfaction des besoins élémentaires de leur population civile respective. Pour ce qui est de la population haïtienne, les souffrances et privations étaient considérables mais elles n'étaient pas le seul fait des sanctions des Nations Unies. Elles provenaient également de la pauvreté qui préexistait aux sanctions, des actes de terreur et de répression des putschistes au pouvoir, sans oublier les sanctions imposées par l'Organisation des Etats américains (OEA)³⁴⁹. Dans ce dernier cas en outre, tout comme dans le cas rhodésien, les privations subies par la population civile étaient considérées par cette population comme des sacrifices nécessaires pour avoir un régime politique voulu par la majorité³⁵⁰.
- 7 Ces souffrances et privations étaient toutefois sans commune mesure avec celles subies par la population iraquienne, sans que cela veuille dire qu'elles étaient acceptables. Juste après la guerre du Golfe de 1991, le Secrétaire général adjoint Martti Ahtisaari constatait déjà que

le conflit a eu des effets quasi apocalyptiques sur l'infrastructure économique de ce qui était jusqu'en janvier 1991 une société hautement urbanisée et mécanisée... L'Iraq a été renvoyé, pour assez longtemps, à une ère préindustrielle, mais avec tous les inconvénients que présente une dépendance postindustrielle à l'égard d'une utilisation intensive de l'énergie et de la technologie³⁵¹.
- 8 Malgré ce constat, les sanctions économiques globales appliquées avant le conflit avaient été maintenues, et renforcées, jusqu'en 2003. C'est dire l'étendue du désastre que celles-ci ont causé à l'Iraq, notamment sur sa population civile qui n'a pas pu trouver des échappatoires, contrairement à ses dirigeants.
- 9 Ces particularités des effets des sanctions sur la population iraquienne font que ceux-ci peuvent à certains endroits de ce chapitre prendre une plus grande place que les autres cas. Cela se justifie aussi par le rôle important des efforts entrepris face à ces effets dans le développement normatif lié à l'atténuation des effets humanitaires des sanctions des Nations Unies. Car c'est de la constatation de nombreux effets humanitaires des sanctions imposées contre l'Iraq – et d'autres sanctions ayant le même caractère global – (Section I), ainsi que des réponses apportées par les

Nations Unies à ceux-ci, que se sont développés des principes et règles relatifs à l'atténuation des effets des sanctions sur la population civile de l'Etat-cible (Section II). A cet égard, une solution novatrice a été développée dans les sanctions contre l'Iraq qui, au-delà des critiques qu'on peut lui adresser, a une influence indéniable sur la gestion des effets des sanctions sur la population civile (Section III).

Section I. Les effets secondaires constatés

- 10 Avant d'énumérer les effets constatés dans les différents cas de sanctions (§2), il est intéressant de voir comment les Nations Unies les prennent en considération (§1).

§ 1. La prise en considération des effets des sanctions sur la population civile

- 11 Dans le cadre du régime de sanctions contre l'Iraq, les informations relatives aux effets humanitaires provenaient en premier lieu des Etats et des organismes internationaux. Ces informations ont ensuite amené l'envoi de missions d'évaluation dirigées par les Nations Unies. Les effets désastreux des sanctions sur la population civile iraquienne résultaient de son caractère global, comprenant des restrictions sur les exportations et les importations, l'interdiction de la commercialisation du pétrole et des produits pétroliers irakiens, le gel des avoirs financiers déposés à l'extérieur³⁵², le tout renforcé par des blocus maritime et aérien³⁵³.
- 12 Ainsi, une semaine seulement après l'adoption de la résolution 661 (1990), l'Iraq affirmait que les sanctions imposées dans cette résolution visent en pratique à affamer le peuple iraquien³⁵⁴. Plusieurs communications venant des Etats et organismes des Nations Unies faisaient également état des souffrances de la population iraquienne et exprimaient la crainte d'une véritable catastrophe humanitaire en Iraq. Face à ces rapports alarmants, le Conseil de sécurité adoptait la résolution 666 (1990). Considérant qu'il pourrait dans certains cas s'avérer nécessaire de fournir des denrées alimentaires à la population civile en Iraq et au Koweït afin d'alléger ses souffrances, le Conseil demandait au Comité des sanctions sur l'Iraq de garder constamment à l'étude la situation alimentaire dans ces deux pays en vue de déterminer s'il y a lieu ou non d'appliquer les exceptions d'ordre humanitaires prévues dans la résolution 661 (1990)³⁵⁵.
- 13 Il est à noter que le Comité des sanctions dans la situation en Rhodésie du Sud s'est également occupé de l'administration de ces exceptions humanitaires, même s'il n'était pas formellement chargé d'une telle tâche dans la résolution 253 (1968) qui prévoyait ces exceptions, ni dans d'autres résolutions ultérieures relatives à la même situation. Dans les sanctions contre l'ex-Yougoslavie et Haïti par contre, le Conseil a chargé les Comités des sanctions à s'occuper de l'examen des demandes d'expéditions humanitaires dans la résolution prévoyant les exceptions humanitaires³⁵⁶.
- 14 Pour en revenir à l'Iraq, le Conseil demandait au Secrétaire général, dans la même résolution 666 (1990), de s'attacher de toute urgence à obtenir auprès des organismes compétents des Nations Unies et autres organismes appropriés à vocation humanitaire des éléments d'information concernant les disponibilités alimentaires dans ces deux pays. Une attention particulière devait être accordée à cet égard aux catégories de

personnes qui risquaient plus particulièrement de souffrir, telles que les enfants de moins de 15 ans, les femmes enceintes ou en couches, les malades et les personnes âgées³⁵⁷. Pour bien marquer le caractère exceptionnel d'une éventuelle assistance, toutefois, le Conseil de sécurité soulignait qu'il n'appartient qu'à lui, agissant par lui-même ou par l'entremise du Comité des sanctions, de déterminer si les circonstances sont telles qu'il y a lieu d'invoquer des considérations d'ordre humanitaire³⁵⁸. Dans ce cas, les denrées alimentaires doivent être acheminées par l'ONU, en coopération avec le Comité international de la Croix-Rouge ou d'autres organismes appropriés à vocation humanitaire, et distribuées par eux ou sous leur supervision³⁵⁹.

- 15 Dès la fin de la guerre du Golfe en 1991, le Secrétaire général envoyait des missions d'évaluation des situations humanitaires en Iraq et au Koweït, en application de la résolution 666 (1990)³⁶⁰. Les rapports de ces missions étaient basés sur des inspections et enquêtes indépendantes faites sur le terrain auprès des commerçants et des particuliers. Pour des raisons logistiques et de sécurité, la première mission n'avait pas pu visiter tout le territoire iraquien, contrairement à la seconde. Les faits rapportés par ces missions d'évaluation montraient dès 1991 l'étendue des dégâts causés par les sanctions – et la guerre du Golfe – sur les conditions de vie de la population iraquienne.

§2. Les effets secondaires rapportés

- 16 Ces missions, et d'autres organismes humanitaires lors des divers cas des sanctions, ont rapporté que les sanctions des Nations Unies ont touché la population civile dans de multiples aspects de sa vie quotidienne, notamment la disponibilité alimentaire, la santé publique et l'accès aux médicaments, l'emploi et le tissu social.

A. Effets sur la disponibilité alimentaire

- 17 Le rapport de la mission dirigée par Martti Ahtisaari³⁶¹ – ci-après rapport Ahtisaari – disait déjà qu'en raison du manque de carburant, de l'incapacité d'importer et de la désagrégation quasi-totale du système de distribution, l'approvisionnement alimentaire du secteur privé a été réduit à un minimum, surtout quand on sait que l'Iraq importait avant la crise 70 % des produits alimentaires dont il avait besoin. Parallèlement, on assistait à une forte hausse des prix, près de 1 000 % ou même davantage pour la plupart des produits alimentaires. Ceci fait que les rares produits à disposition étaient inaccessibles à la plupart des familles irakiennes.
- 18 Devant ces faits, le gouvernement iraquien avait mis en place, dès septembre 1990, des mesures de rationnement alimentaire pour mettre à la disposition des familles une fraction des denrées de base qui leur étaient indispensables, à des prix comparables à ceux qui étaient pratiqués avant le mois d'août 1990³⁶². Ces mesures de rationnement continuaient encore jusqu'à la chute du régime iraquien en 2003³⁶³. Toutefois, de nombreuses familles ne pouvaient pas obtenir la totalité de leurs rations du fait des difficultés de transport et surtout du manque de ressources résultant du chômage galopant. En effet, environ 90 % des ouvriers de l'industrie ne travaillaient plus en 1991. Les carburants, matières premières et pièces détachées indispensables pour faire tourner ce secteur étaient inaccessibles du fait de l'embargo.
- 19 Le rapport de la deuxième mission humanitaire des Nations Unies en Iraq, dirigée par Sadruddin Aga Khan confirmait ces constatations³⁶⁴. Relevant que les sanctions avaient

eu un impact très sensible sur l'économie du pays et des conditions de vie de la population civile, la mission précisait que les dernières réserves de denrées alimentaires constituant la ration de base de la population étaient sur le point de s'épuiser. Elle donnait en conclusion diverses recommandations sur les moyens de répondre à ces besoins humanitaires³⁶⁵.

- 20 En 1994, on rapportait encore que les besoins persistant de la population en produits alimentaires n'étaient toujours pas satisfaits. Les rations gouvernementales n'arrivaient à satisfaire que la moitié des besoins essentiels de la population³⁶⁶. De ce fait, la préoccupation de cette population restait toujours la même depuis le début des sanctions en 1990 : trouver de la nourriture en partant vers la campagne et en rapporter des produits dont une partie est revendue au marché noir, ou encore vendre des objets personnels.
- 21 Face à la persistance de ces effets humanitaires, le Conseil de sécurité a créé, en janvier 1999, une commission d'évaluation de la situation humanitaire en Iraq³⁶⁷ pour répondre aux préoccupations que cette situation inspire à ses membres. Dans son rapport³⁶⁸, la Commission faisait une comparaison de la situation alimentaire avant la crise du Golfe et celle prévalant en 1999³⁶⁹. Il y est dit que, jusqu'en 1990, les deux tiers des besoins en aliments de base de l'Iraq étaient couverts par les importations et lui coûtaient entre 2,5 et 3 milliards de dollars par an et que la disponibilité énergétique alimentaire était en moyenne de 3 120 calories par habitant et par jour³⁷⁰. Cela donne déjà une idée du désastre humanitaire que l'interdiction de ces importations provoquait et de la difficulté à faire face à celles-ci sur une longue période par des solutions autres que la levée de l'interdiction. La Commission rapportait alors que la disponibilité énergétique alimentaire était tombée de 3 120 à 1 093 calories par habitant et par jour, entre 1991 et 1998. Les prix de détail des produits de première nécessité avaient augmenté de 850 fois de leur niveau de juillet 1990 alors que le revenu par habitant était tombé de 1 500 dollars en 1991 à 1 036 en 1998³⁷¹.

B. Effets sur l'emploi et le tissu social

- 22 On a rapporté qu'à la fin de l'année 1991, l'Iraq était presque totalement condamné au chômage et que, pour survivre, nombreux étaient ceux qui étaient obligés de vendre leurs bijoux, leurs appareils électroménagers, leur voiture et leur mobilier, sinon même leur maison³⁷². On assistait alors à une prolifération de marchés de brocante dans plusieurs quartiers de la capitale où des « bourgeois » paupérisés venaient vendre leurs divers objets personnels³⁷³.
- 23 D'après le rapport de la Commission précitée, la persistance des privations découlant des sanctions avait aussi des effets sur la cohésion psychosociale de la population iraquienne. Les aspects ci-après ont été fréquemment cités : augmentation de la délinquance juvénile, de la mendicité et de la prostitution ; vive inquiétude quant à l'avenir et démotivation ; sens de plus en plus aigu d'isolement dû à l'absence de contact avec le monde extérieur ; constitution d'une économie parallèle marquée par les profiteurs et les délinquants ; appauvrissement sur les plans culturel et scientifique ; perturbation de la vie familiale³⁷⁴. Il est encore rapporté, selon les données de l'OMS, que le nombre des malades mentaux s'adressant aux services de santé avait augmentée de 157 % entre 1990 et 1998, passant de 197 000 à 507 000³⁷⁵.

- 24 On avait aussi mis en exergue les effets des sanctions sur l'intelligentsia iraquienne qui n'avait pas accès aux télévisions et moyens de communications internationaux, aux revues et publications scientifiques, et ne pouvait pas participer à des colloques et rencontres scientifiques internationaux. A cause de la détérioration de la situation économique locale, beaucoup de jeunes diplômés avaient du mal à trouver du travail et devaient se résoudre à prendre des emplois ne correspondant pas à leur qualification. De leur côté, des fonctionnaires, des professeurs d'universités, des médecins, des ingénieurs avaient dû prendre un deuxième emploi en conduisant des taxis, ou en devenant gardiens des locaux des Nations Unies à Bagdad. La dévaluation du dinar iraquien n'avait fait qu'accentuer cette paupérisation de la classe moyenne iraquienne en rendant sans valeur son épargne et son salaire. Il a été dit que si le dinar s'échangeait contre 3 dollars américains en 1990, il fallait 1 500 dinars pour 1 dollar en 1999³⁷⁶.

C. Effets sur la santé publique et l'accès aux médicaments

- 25 Dans le secteur médical, on rapportait, en 1995, des pénuries de médicaments et de matériels médicaux, entraînant la fermeture des salles d'opérations de certains hôpitaux, le délabrement des établissements hospitaliers pour manque de produits aseptisant, et ce, malgré l'exemption des médicaments et des produits à usage médical du régime des sanctions. Tout ceci avait pour conséquence une diminution des places utilisables, l'impossibilité de donner les traitements adéquats à certaines maladies ou de les prévenir, comme la méningite ou le cancer pour lesquelles les médecins prescrivaient les médicaments qu'ils avaient et non ce que la maladie requiert³⁷⁷.
- 26 On peut aussi relever d'autres effets découlant de la manière dont le Comité des sanctions sur l'Iraq gère l'envoi des médicaments exemptés dans cet Etat. Pour le Comité des sanctions, tout médicament contenant du nitrate ne faisait pas partie des exemptions admises par le Conseil de sécurité. Du fait de cette interprétation restrictive des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, on a rapporté que de nombreuses opérations chirurgicales dites mineures étaient effectuées sans anesthésie, puisque les produits anesthésiques contiennent du nitrate et, par conséquent, interdits d'importation³⁷⁸.
- 27 Un rapport du Secrétaire général en mars 2000 parlait encore d'améliorations à faire pour les infrastructures sanitaires en Iraq. Il faisait également état d'arrivages irréguliers et non coordonnés des médicaments nécessaires pour soigner les maladies chroniques, de la non-satisfaction des besoins mensuels de tous les malades, ce qui a contribué à l'accroissement de décès imputables aux maladies cardiaques, diabétiques, rénales et hépatiques, pour la période allant de janvier à août 1999³⁷⁹.
- 28 Dans le cadre des sanctions contre Haïti, il a été rapporté qu'en 1993 les prix des médicaments de base, comme la pénicilline et les solutions intraveineuses, avaient triplé par rapport à ceux de 1991. Ces prix avaient même quintuplé pour les antihistaminiques. Cette augmentation de prix venait de la rareté des bateaux à destination d'Haïti et des difficultés dans la distribution des produits médicaux dues au manque de pétrole. Ce manque de pétrole, et de gaz propane, avait aussi détérioré le système de vaccination dans le pays qui dépend de la bonne marche des chaînes de réfrigération à travers le territoire. Tout ceci avait entraîné une augmentation des décès dus à diverses épidémies, notamment les enfants³⁸⁰.

D. Effets particuliers sur les groupes les plus vulnérables de la population

- 29 Il convient enfin de noter que les sanctions atteignent plus durement les groupes les plus vulnérables de la population civile, à savoir les enfants, les femmes enceintes et allaitant, ainsi que les personnes âgées. Ainsi, le taux de mortalité infantile en Iraq était de 65 pour 1000 naissances vivantes en 1989³⁸¹. Entre 1990 et 1995, ce taux était passé à 129 pour 1000 naissances. De même, les cas d'insuffisance pondérale à la naissance (moins de 2,5 kg) ont augmenté de 4 % en 1990 pour se situer en 1997 à environ un quart des naissances déclarées, essentiellement à cause de la malnutrition maternelle. Il était en effet rapporté que jusqu'à 70 % des Iraquiennes souffraient d'anémie durant cette période³⁸².
- 30 Le rapport de la Commission d'évaluation du Conseil de sécurité indiquait que le taux de mortalité maternelle était passé de 50 pour 100 000 naissances vivantes en 1989 à 117 en 1997. Le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans avait fortement augmenté, passant pendant la même période de 30,2 pour 1000 naissances vivantes à 97 pour 1 000³⁸³. Les sanctions avaient également mis fin au système national de protection sociale, mis en place par le gouvernement iraquien pour aider les orphelins ou les enfants handicapés et apporter un soutien aux familles les plus pauvres³⁸⁴. L'ancien coordonnateur du programme humanitaire des Nations Unies en Iraq rapporte que la mortalité infantile de 5 000 à 7 000 enfants par mois reconnue dans les rapports de l'OMS et de l'UNICEF est considérée par l'OMS à Bagdad comme sous-évaluée. Il explique ce taux de mortalité élevé par la dislocation du système de santé iraquien, l'un des plus avancés de la région avant les sanctions, le manque d'accès à une nourriture équilibrée et la destruction du système d'épuration des eaux par la guerre du Golfe³⁸⁵.
- 31 Les sanctions avaient par ailleurs eu des effets sur l'éducation en Iraq où près d'un enfant sur cinq ne fréquentait plus l'école en raison de la pénurie de cahiers, de crayons, de plumes, d'encre, de livres, de pupitres, de tableaux noirs, de craies dont l'importation, jusqu'en 1999, n'était pas autorisée, au même titre que les vitres, les portes et les accessoires électriques nécessaires à la réfection et à l'entretien des locaux.
- 32 En Haïti, les sanctions avaient entraîné un taux élevé de malnutrition infantile, notamment dans la capitale Port-au-Prince. En 1993, par exemple, des données obtenues auprès de 42 centres médicaux à travers le pays révélaient que 50 % des enfants de moins de 5 ans étaient mal nourris. Ce taux était de 63 % dans la capitale. En 1994, le taux de malnutrition infantile basé sur les données des mêmes centres médicaux avait encore augmenté pour atteindre 61 %, alors qu'il était de 27 % en 1991. Il a été encore rapporté que cette malnutrition chronique avait des conséquences sur le développement mental et la capacité d'apprentissage de ces enfants, d'autant plus que cette malnutrition touchait déjà leurs mères³⁸⁶. Il est toutefois à remarquer que ces effets ne provenaient pas uniquement des sanctions des Nations Unies. Ils étaient aussi le fruit des sanctions imposées par l'Organisation des Etats américains dès 1991, deux ans avant les sanctions onusiennes.
- 33 Cette énumération des effets des sanctions sur la population civile est loin d'être exhaustive. On peut encore citer les effets sur l'agriculture, la disponibilité et la qualité de l'eau, l'énergie, l'électricité, les moyens de transport, et bien d'autres. L'énumération complète de ces effets n'est pas toutefois la plus importante. Ce qui nous importe, c'est

de donner quelques exemples significatifs pour avoir une idée précise des effets des sanctions sur la population civile de l'Etat-cible, et mieux comprendre ainsi les développements qui vont suivre³⁸⁷. En tout cas, au vu de ces effets, on ne peut que souscrire à l'observation de la Commission d'évaluation du Conseil de sécurité de 1999 selon laquelle « les Etats membres ne devraient pas se dérober à leur responsabilité collective face à l'acuité des besoins humanitaires irakiens... »³⁸⁸. Constatant que la situation humanitaire de l'époque demeurerait sombre et ne fera que s'aggraver avec le temps, la Commission faisait remarquer que

on ne peut attribuer à des facteurs extérieurs, les sanctions en particulier, toutes les souffrances des Irakiens, mais il demeure que le peuple irakien ne subirait pas de telles privations en l'absence de mesures prolongées imposées par le Conseil de sécurité et des effets de la guerre³⁸⁹

- 34 Cette conclusion est valable pour tous les effets des sanctions à l'égard de la population civile. D'ailleurs, tout le monde s'accorde à dire que le *statu quo* n'est plus acceptable sur ce point³⁹⁰. Par contre, on s'accorde moins sur les solutions à retenir pour sortir de ce *statu quo* et, partant, résoudre le problème des effets des sanctions sur la population civile.
- 35 Face au silence de la Charte des Nations Unies sur ce type d'effets des sanctions onusiennes, c'est de la pratique que se sont dégagées les solutions pour y faire face. Deux types de mesures d'atténuation de ces effets ont été pris par les Nations Unies. D'une part, une solution que l'on peut dire habituelle, à savoir la prévision des exemptions et exceptions aux sanctions mises en place pour permettre l'envoi à la population de l'Etat-cible de certains produits et fournitures essentiels à sa vie quotidienne. D'autre part, une solution plus ponctuelle et qui constitue une véritable innovation dans la pratique des Nations Unies, à savoir le fameux programme « pétrole contre nourriture » dans le cadre des sanctions contre l'Iraq. Il est tout de même à noter qu'au fil des années, ces deux solutions s'enrichissaient mutuellement pour dégager certains principes relatifs à l'humanisation des sanctions des Nations Unies.

Section II. La solution habituelle au problème des effets sur la population civile : les dérogations humanitaires aux sanctions

- 36 L'atténuation des effets des sanctions sur la population de l'Etat-cible se fait habituellement par la prévision de dérogations auxdites sanctions pour des raisons humanitaires. Certaines confusions courantes sur la notion de dérogations aux sanctions méritent toutefois d'être clarifiées (§1), avant d'examiner les principes tirés de leur mise en œuvre (§2) et de s'interroger sur la nature juridique de la prévision continue de ces dérogations dans les régimes de sanctions des Nations Unies (§3).

§1. Généralités

A. Les dérogations aux sanctions

- 37 Dans tout régime de sanctions, il y a toujours certains produits ou activités qui en sont exclus ou permis à titre exceptionnel. Les motifs de ces dérogations sont multiples, et les raisons humanitaires qui nous intéressent ici n'en constituent qu'une partie.

- 38 1) Les exemptions et exceptions aux sanctions n'ont pas toutes des motifs *strictement* humanitaires. Et on insiste ici sur le mot « strictement » parce qu'on peut toujours voir un certain souci humanitaire derrière une dérogation. Il en est ainsi de l'autorisation d'exportation en Afghanistan – par le personnel des Nations Unies, les représentants des médias et les agents humanitaires pour leur usage personnel – de vêtements de protection, de gilets pare-balles et casques militaires, en dérogation de l'embargo sur les armes, les matériels et équipements militaires imposés contre cet Etat³⁹¹. Comme on peut le constater, cette autorisation est surtout faite pour la sécurité du personnel des Nations Unies et d'autres agents travaillant sur le terrain en Afghanistan (ce souci sécuritaire est bien entendu humain).
- 39 On peut aussi citer l'approbation par le Comité des sanctions sur l'Iraq de l'enlèvement d'épaves de navires irakiens dans la partie septentrionale du Golfe qui, d'après un rapport de l'Organisation maritime internationale, menaçaient de façon imminente l'environnement et la navigation. Cette autorisation est donnée en dérogation du blocus maritime contre l'Iraq. Et elle a pour motif, selon le Comité, la préservation de la sécurité de la navigation dans le Golfe et la protection de l'environnement marin³⁹². Ici, la dérogation n'a pas été expressément prévue dans les résolutions du Conseil de sécurité. Elle fait partie des dérogations que les Comités des sanctions peuvent accorder, de manière discrétionnaire et au cas par cas, à la demande des Etats ou organismes des Nations Unies. Ces dérogations sont accordées à titre temporaire et pour la seule action faisant l'objet de la demande.
- 40 2) En outre, les exemptions et exceptions aux sanctions n'ont pas toutes pour objet de résoudre le problème des effets secondaires à l'égard de la population civile de l'Etat-cible. On a vu dans le chapitre précédant les différentes dérogations aux sanctions pour répondre aux difficultés économiques des Etats appliquant les sanctions³⁹³. Il s'agit donc de dérogations en tant que pratique issue de la mise en œuvre de l'article 50 de la Charte. De même, la résolution 1390 (2002) demandant aux Etats d'interdire l'entrée ou le transit sur leur territoire des Taliban et membres de l'organisation Al-Qaida a prévu la possibilité de déroger à cette interdiction lorsque l'entrée ou le transit est nécessaire pour l'aboutissement d'une procédure judiciaire³⁹⁴. C'est là une exception pour permettre le jugement des personnes étrangères accusées de terrorisme ou de complicité de terrorisme international. On retrouve également dans le même registre les exceptions aux sanctions sur les déplacements et les voyages pour permettre à des dirigeants ciblés par ces sanctions de participer à des négociations ou des réunions relatives au règlement pacifique du différend ou de la situation en cours³⁹⁵.
- 41 Cela étant, le Conseil prévoit habituellement, pour faire face aux effets des sanctions sur la population civile, d'exclure certains produits répondant aux besoins élémentaires de la population du champ d'application des mesures coercitives décidées, et d'accorder des exceptions pour des circonstances humanitaires à d'autres produits. Ce sont ces exemptions et exceptions que nous regroupons sous les termes « dérogations humanitaires aux sanctions ».

B. Les dérogations humanitaires aux sanctions

- 42 Ces dérogations permettent aux Etats et aux entreprises sous leur juridiction, aux ONG et aux divers organismes du système des Nations Unies d'apporter une assistance humanitaire en faveur de la population civile de l'Etat-cible dans un contexte de

sanctions. Avant de voir de plus près le régime applicable à ces deux types de dérogations, il importe au préalable de préciser leur différence et de présenter la manière dont on les administre.

1. Différence entre exemptions et exceptions humanitaires

- 43 Il est fréquent de voir une confusion entre les exemptions et les exceptions humanitaires aux sanctions. Le cycle d'études organisé par le gouvernement allemand sur les restrictions de voyage et les embargos sur les armes, connus en tant que « processus de Bonn-Berlin », ont bien établi la différence entre ces deux notions. Cette différenciation a été par la suite reprise dans le rapport final du « processus d'Interlaken » sur les sanctions financières, organisé par le gouvernement suisse³⁹⁶.
- 44 Les produits exemptés sont ceux auxquels les mesures décidées par le Conseil de sécurité ne s'appliquent pas et dont l'envoi vers l'Etat-cible ne requiert pas en principe une autorisation du Conseil de sécurité ou des Comités des sanctions. Cette exemption est prévue expressément dans la résolution imposant les sanctions. A l'inverse, les exceptions humanitaires se rapportent à des produits en principe interdits mais exceptionnellement autorisés pour des raisons humanitaires essentielles, y compris des motifs religieux. L'exportation des produits rentrant dans le cadre de ces exceptions est à autoriser au cas par cas par les Comités des sanctions³⁹⁷. Dans la pratique toutefois, nous verrons que la logique qui se trouve derrière cette différenciation n'a pas toujours été bien respectée dans la mise en œuvre des résolutions prévoyant ces dérogations humanitaires.

2. L'administration des dérogations humanitaires

- 45 L'administration des dérogations humanitaires relève principalement des Comités des sanctions. C'est au Comité créé pour surveiller l'application des sanctions qu'incombe la tâche de vérifier que les exemptions restent dans la limite de ce qui a été accordé par le Conseil de sécurité. C'est également ce Comité qui apprécie l'existence ou non de circonstances humanitaires lui commandant d'accorder les exceptions prévues dans les résolutions et décide ensuite, au cas par cas, si tel ou tel produit est ou non de nature humanitaire. Ce pouvoir s'est toutefois amenuisé à partir de la fin des années 1990, aussi bien au niveau de l'appréciation des produits qu'au niveau de leur procédure d'approbation.
- 46 En ce qui concerne la présentation de demande d'envoi de ces produits auprès du Comité des sanctions concerné, seuls les Etats et les organisations internationales peuvent la faire directement, à l'exclusion des entités infra-étatiques et des ONG. Les entreprises privées doivent passer par leur Etat national, précisément par les missions permanentes de celui-ci auprès des Nations Unies, pour présenter une demande en leur nom. Il en va de même pour les ONG. Dans une décision relative à la procédure à suivre par les ONG qui souhaitent envoyer des fournitures humanitaires dans l'Etat-cible, le Comité des sanctions sur l'Iraq a précisé que ce sont les Etats sur le territoire duquel les ONG ont leur siège qui doivent lui adresser les notifications ou les demandes d'autorisations requises. Il incombe aussi à ces Etats de vérifier au préalable que les envois souhaités par les ONG respectent les résolutions du Conseil de sécurité et les autres directives pertinentes du Comité des sanctions³⁹⁸.

- 47 Plus tard, toutefois, le Conseil de sécurité a estimé qu'« [i]l conviendrait d'étudier les moyens d'offrir aux organisations à vocation humanitaire la possibilité de demander des dérogations à titre humanitaire directement aux comités des sanctions »³⁹⁹. Le Comité sur les sanctions contre les Taliban a franchi le pas en disant que les organisations internationales et régionales et les institutions spécialisées des Nations Unies peuvent lui adresser directement des demandes d'autorisation de vols humanitaires. Il maintient toutefois l'exigence pour les ONG de passer par l'Etat où elles sont basées⁴⁰⁰.
- 48 A côté des Comités des sanctions, le Département des affaires humanitaires de l'ONU, créé en avril 1992 au sein du Secrétariat pour coordonner les réponses du système des Nations Unies aux crises humanitaires, intervient également dans la coordination de l'assistance humanitaire autorisée par l'ONU dans le cadre d'un régime de sanctions. Ce département organise des réunions entre les divers organismes d'aides et veille à ce que les aides humanitaires soient distribués avec rapidité et sans discrimination. Dans le cas iraquien, il a vérifié la bonne marche de la distribution des produits humanitaires à la population civile.
- 49 Ces précisions d'ordre général étant faites, voyons maintenant en détail les sources, le contenu et les modalités de mise en œuvre des dérogations humanitaires en faveur de la population civile de l'Etat-cible des sanctions.

§2. Régime juridique des dérogations humanitaires

- 50 Dès le premier cas de sanctions des Nations Unies, imposé en 1968 contre le régime illégal en Rhodésie du Sud, le Conseil de sécurité décidait que l'interdiction de vente ou de fourniture par les ressortissants des Etats, ou à partir de leurs territoires, de toutes marchandises ou produits à toute personne ou tout organisme rhodésien, ne concernait pas les
- fournitures à objet strictement médical, [le] matériel d'enseignement et [le] matériel destiné à être utilisé dans les écoles et autres établissements d'enseignement, [l]es publications, [l]es matériaux d'information et, dans des circonstances humanitaires spéciales, [l]es denrées alimentaires⁴⁰¹.
- 51 Au paragraphe 4 de la même résolution, le Conseil de sécurité interdisait aux Etats membres de mettre à disposition du régime illégal en Rhodésie du Sud ou de toute autre entité publique sur ce territoire des fonds ou autres ressources financières ou économiques, et d'empêcher leurs ressortissants et toutes personnes se trouvant sur leurs territoires d'en faire de même,
- à l'exception des paiements correspondants exclusivement à des pensions ou à des fins strictement médicales, humanitaires ou éducatives et, dans des circonstances humanitaires spéciales, de denrées alimentaires.
- 52 Les termes utilisés dans cette première résolution sanctionnatrice du Conseil de sécurité ont servi de modèle aux résolutions ultérieures accordant les mêmes exemptions et exceptions aux sanctions⁴⁰², moyennant quelques adaptations tenant aux spécificités de chaque régime mis en place et des améliorations successives apportées au contenu des dérogations humanitaires. Sur la base de la pratique subséquente à ces résolutions, des régimes applicables aux exemptions et aux exceptions humanitaires se sont dégagés.

A. Le régime des exemptions humanitaires

- 53 Au-delà des spécificités de chaque cas de sanctions, on peut observer au fil des années une certaine convergence des modalités d'envoi des catégories de produits exclus des sanctions, tels par exemple les fournitures à usage strictement médical, les denrées alimentaires et les matériels d'enseignement.

1. Les fournitures à usage strictement médical

- 54 Dans les résolutions du Conseil de sécurité imposant des sanctions, les fournitures à usage strictement médical ont toujours été exclues du champ d'application des sanctions. La prévision de ces exemptions se fait dans les régimes de sanctions contenant une interdiction de vente ou de fourniture de tous produits à destination du territoire de l'Etat-cible. Elle concerne donc principalement quatre cas de sanctions imposées par le Conseil de sécurité, à savoir les sanctions contre la Rhodésie du Sud, l'Iraq, l'ex-Yougoslavie et Haïti. Dans les résolutions interdisant cette vente ou fourniture de tous produits, le Conseil précise que l'interdiction ne comprend pas les « fournitures à objet strictement médical »⁴⁰³. Sous ces termes génériques, des médicaments ainsi que des matériels et fournitures destinés à la pratique de la médecine ont été envoyés en faveur des populations rhodésienne, iraquienne, yougoslave et haïtienne⁴⁰⁴.
- 55 En tant que produits non compris dans les sanctions, l'envoi de ces fournitures à usage médical devrait en principe se faire librement. En fait, un certain contrôle de cet envoi s'opère, pour des raisons pratiques et pour assurer l'effectivité du régime de sanctions mis en place. Ce contrôle peut être fondé sur la résolution du Conseil de sécurité lui-même quand celui-ci demande aux Etats de notifier leur envoi de médicaments et fournitures médicales au Comité des sanctions concerné⁴⁰⁵. Alexandros Kolliopoulos remarque, à juste titre, que cette procédure « ne participe pas *stricto sensu* de la mise en œuvre des sanctions, mais constitue une source d'information qui permet aux comités d'anticiper sur d'éventuelles tentatives de fraude. Les Etats ne peuvent pas, dans l'exercice de leur pouvoir d'auto-qualification, considérer à l'insu d'un comité qu'un produit ou une fourniture ne tombe pas sous le champ d'application des sanctions »⁴⁰⁶. Le Comité des sanctions sur l'Iraq lui-même a constaté que bien qu'il n'ait pas à être informé des médicaments et fournitures médicales expédiés en Iraq puisque le régime des sanctions ne leur est pas applicable, les fournisseurs décident souvent, pour des raisons pratiques, d'en aviser le Comité qui prend note de ces notifications dans une lettre signée par son Président⁴⁰⁷.
- 56 L'instauration de cette procédure de notification des produits exemptés permet, du côté des organes de l'ONU, de vérifier que les médicaments et fournitures médicales expédiés par les Etats font bien partie de ceux qui sont exemptés et qu'ils sont destinés à un usage strictement médical. Du côté des Etats, la notification facilite l'expédition de ces produits car la lettre-accusé de réception, signée par le Président du Comité des sanctions, pouvait être demandée soit par les autorités douanières en cas de transit par des pays tiers, soit par les forces internationales d'interception dans le cas où les sanctions sont assorties de blocus, soit encore par les organes d'inspection et de vérification des Nations Unies se trouvant sur les lieux de livraison de ces produits.
- 57 Dans le cas yougoslave, les Etats ont procédé à des notifications volontaires des envois de fournitures à leurs missions diplomatiques pour obtenir auprès du Comité des

sanctions compétent la lettre-accusé de réception qui confirme que les sanctions ne touchent pas ces envois⁴⁰⁸. C'est pour la même raison pratique que les Etats élargissent souvent cette notification volontaire à tous leurs envois de produits non prohibés, dans les cas où cette notification n'a pas été demandée expressément par le Conseil de sécurité.

- 58 L'interprétation restrictive par le Comité des sanctions des termes « usage strictement médical » peut également restreindre la livraison de certains produits médicaux. Elle a à amener ces Comités à bloquer les envois de matériels ou fournitures médicales qu'ils considèrent comme pouvant servir à d'autres fins que purement médicales. C'est ainsi qu'une demande d'envoi de produits anesthésiques en Iraq était refusée sous prétexte que ces produits contiennent du nitrate, pouvant servir à la fabrication d'armes de destruction massive. Le Comité sur l'Iraq avait aussi interdit la fourniture de divers appareils médicaux en arguant que ceux-ci contiennent un alliage d'aluminium, jugé matériaux d'intérêt militaire. Il est même allé jusqu'à interdire les importations de pièces de rechange pour les appareils de radiographie, ainsi que les revues médicales et autres publications scientifiques⁴⁰⁹. Le 11 avril 1997, toutefois, une liste prioritaire de médicaments, établie avec l'aide du Département des affaires humanitaires et de l'OMS, fut approuvée par ce Comité. Les demandes identifiées dans cette liste étaient examinées par le Comité à titre prioritaire⁴¹⁰. Cette liste contenait aussi des denrées alimentaires.

2. Les denrées alimentaires

- 59 Les denrées alimentaires n'ont pas toujours fait partie des produits exemptés. Dans la résolution 253 (1968), l'expédition des denrées alimentaires en Rhodésie du Sud n'était admise que « dans des circonstances humanitaires spéciales », à la différence des fournitures médicales, des matériels d'enseignement, des publications et des matériaux d'information qui étaient exclus du régime des sanctions. On retrouve la même formule au début des sanctions contre l'Iraq où la fourniture de denrées alimentaires n'était autorisée que « dans les cas où des considérations humanitaires le justifient ». A ce titre, elle était soumise à l'approbation du Comité des sanctions selon la procédure d'approbation tacite, comme toutes les exceptions humanitaires. D'ailleurs, seules les fournitures à usage strictement médical y avaient été exemptées⁴¹¹. Le traitement de la fourniture des denrées alimentaires a toutefois évolué dès l'après-guerre du Golfe de 1991.
- 60 Le 22 mai 1991, une décision concernant la situation humanitaire en Iraq a été prise par le Comité des sanctions, en application de la résolution 666 (1990) lui demandant de garder à l'étude la situation alimentaire en Iraq, et suite à l'examen du rapport Ahtisaari. Le Comité y reconnaissait l'existence de circonstances d'ordre humanitaire pour toute la population civile iraquienne et sur l'ensemble du territoire national, et autorisait, sur cette base, l'importation par l'Iraq de denrées alimentaires et autres produits à but humanitaire, tels que les produits nécessaires pour assurer l'alimentation en énergie en vue de stocker les denrées alimentaires et les médicaments importés⁴¹². Pour l'envoi en Iraq de ces denrées alimentaires, il y décidait d'adopter une simple procédure de notification⁴¹³. En vertu de cette procédure, les fournisseurs sont tenus d'informer au préalable le Comité de leur intention d'expédier des denrées alimentaires en Iraq. Si tous les renseignements requis sont fournis et conformes aux

résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, le Comité accuse réception de ces notifications dans des lettres signées par son président⁴¹⁴.

- 61 On constate déjà ici que la procédure de fourniture des denrées alimentaires a été calquée sur celle applicable aux exemptions humanitaires. Comme la fourniture des médicaments examinée précédemment, le respect de l'exigence de notification est vérifié, sur la base de la lettre du président du Comité, par des inspecteurs de l'ONU lors de l'arrivée des denrées à leur destination. Cet assouplissement de la procédure intervenait avant une résolution du Conseil de sécurité excluant les denrées alimentaires du régime des sanctions en Iraq.
- 62 Cette résolution fut prise quelques jours après la décision du Comité, en l'occurrence la résolution 687 du 3 avril 1991. Au paragraphe 20 de celle-ci, le Conseil de sécurité décidait de lever, avec effet immédiat, les interdictions relatives aux livraisons de denrées alimentaires, tout en précisant que ces livraisons étaient à notifier au Comité des sanctions. Le Conseil suivait donc sur ce point la décision précédente du Comité. C'est néanmoins sa résolution qui excluait formellement les denrées alimentaires du régime des sanctions contre l'Iraq.
- 63 Depuis, les denrées alimentaires ont toujours fait partie de la catégorie de produits exemptés. Ainsi, les produits alimentaires (au même titre que les fournitures à usage strictement médical) n'étaient pas compris dans les interdictions de vente ou fourniture de toutes marchandises à la RFY et dans les zones de la Bosnie-Herzégovine sous le contrôle des forces serbes de Bosnie⁴¹⁵. L'interdiction de fourniture de biens à destination de la Libye était tout simplement limitée à des biens et équipements nécessaires à l'industrie pétrolière, dont la liste était annexée à la résolution imposant l'interdiction⁴¹⁶. Dans le cas haïtien, la résolution 917 (1994) du Conseil de sécurité (par. 7, al. a) précisait que l'interdiction d'exportation vers ce pays de tous produits de base ou marchandises ne s'appliquait pas aux denrées alimentaires, et aux fournitures médicales. Quant aux autres régimes de sanctions prises en vertu du chapitre VII de la Charte, ils ne contiennent pas des interdictions de fournitures de biens ou marchandises à usage civil aux Etats ou entités ciblés.
- 64 En 1999, le Conseil de sécurité entérine formellement cette évolution, dans une note de son Président relative à l'amélioration des méthodes de travail des Comités des sanctions. Le Conseil y décide que
- ni les denrées alimentaires, produits pharmaceutiques et fournitures médicales, ni le matériel médical et agricole essentiel ou standard, ni les articles éducatifs essentiels ou standards ne devraient être assujettis aux régimes de sanctions des Nations Unies⁴¹⁷.
- 65 Il s'agit, tout d'abord, d'une instruction adressée par un organe hiérarchiquement supérieur à ses organes subordonnés concernant l'accomplissement des tâches qui leur étaient attribuées, en l'occurrence les Comités des sanctions en tant qu'organes subsidiaires du Conseil. On peut ensuite y voir un engagement pris par le Conseil de sécurité de ne plus inclure les produits mentionnés dans un régime de sanctions. Mais c'est surtout une formalisation d'une pratique bien établie des Nations Unies, car on a vu que les fournitures médicales n'ont jamais été assujetties aux régimes des sanctions et que les denrées alimentaires ne l'étaient plus depuis 1992, tout comme les matériels d'éducation.

3. Les matériels d'enseignement et d'information

- 66 Comme les denrées alimentaires, l'exemption des matériels d'enseignement et d'information n'a pas été constante. Ces matériels étaient exclus du régime des sanctions dans le cas rhodésien, ils en faisaient partie au début du cas iraquien et finissent par figurer dans la liste des produits ne devant plus faire partie d'un régime de sanctions dans la note précitée du Président du Conseil de sécurité.
- 67 Dans le cadre des sanctions contre la Rhodésie du Sud, ce sont les matériels destinés à être utilisés dans les écoles et autres établissements d'enseignement qui étaient exemptés. Y avaient été également associés les publications et les matériaux d'information⁴¹⁸. La résolution 661 (1990) imposant un embargo sur tous produits de base et toutes marchandises à destination de l'Iraq ne mentionne nullement les matériels d'éducation et d'information parmi les produits exclus de cet embargo ou dont la fourniture est autorisée à titre d'exception humanitaire. Hormis ce cas particulier, ces matériels ont été toujours exclus de l'interdiction de fourniture de tous biens et produits contre un Etat.
- 68 C'est ainsi que l'exemption des matériaux d'information – y compris les livres et autres publications – jugés nécessaires à la libre circulation de l'information avait été accordée dans les sanctions contre Haïti. Le Conseil de sécurité autorisait même les journalistes, sous supervision du Comité des sanctions concerné, à faire entrer et sortir leurs matériels⁴¹⁹. Dans le cas yougoslave, le Comité des sanctions avait autorisé l'envoi d'équipements destinés à des médias indépendants dans le pays, à ceci près – par rapport aux cas rhodésien et haïtien – qu'aucune résolution du Conseil de sécurité n'autorisait une telle dérogation. Ces exemptions favorisent bien entendu la jouissance du droit à l'information de la population civile de l'Etat-cible et constituent un corollaire logique de l'exemption des matériels d'enseignement. Mais elles renferment aussi quelque part une volonté de susciter ou de soutenir une opposition locale, par l'amélioration de l'accès de l'ensemble de la population aux journaux et périodiques étrangers qui échappent à la censure ou à la propagande du pouvoir local. On remarque d'ailleurs que ces exemptions étaient surtout accordées dans des cas où les sanctions répondaient à des situations de troubles politiques internes (Rhodésie du Sud et Haïti), ou lors de sanctions qui perduraient sans que cela changeait le comportement des dirigeants en place (ex-Yougoslavie).
- 69 Pour finir, toutes ces exemptions s'accompagnent fréquemment d'une autorisation de transfert de fonds et autres ressources financières destinés à l'achat des produits humanitaires visés.

4. Les dérogations aux sanctions financières pour des motifs humanitaires

- 70 Les dérogations aux sanctions financières peuvent prendre deux formes : les dérogations à l'interdiction de tout transfert de fonds, publics ou privés, à destination du territoire de l'Etat-cible ; et les dérogations au gel des avoirs financiers extérieurs de cet Etat.

a) Les dérogations à l'interdiction de transferts de fonds

- 71 Quand des interdictions de transferts de fonds et autres ressources financières sont imposées contre un Etat, le Conseil de sécurité a toujours autorisé les transferts

destinés à l'achat ou au financement de produits exemptés des sanctions commerciales, à savoir les médicaments et les fournitures à usage strictement médical⁴²⁰, les denrées alimentaires et les matériels scolaires, les autres produits de première nécessité, et même pour le paiement des pensions comme on l'a vu dans la résolution précitée sur la Rhodésie du Sud. Les modalités d'autorisation de ces transferts correspondent à la nature de la dérogation accordée aux produits dont l'achat est à financer. Ainsi, les transferts de fonds pour financer la fourniture de denrées alimentaires pour les populations rhodésienne et iraquienne (à son début) avaient été soumis à l'approbation des Comités des sanctions du fait que ces denrées n'étaient pas exemptées mais faisaient partie des exceptions humanitaires. Il en va de même pour l'autorisation de paiements ou de transferts financiers pour l'achat des autres produits rentrant dans cette dernière catégorie de dérogations humanitaires.

- 72 Concernant l'objet de la dérogation, le modèle de résolution issu du « processus d'Interlaken » sur les sanctions financières prévoit d'exempter non seulement les transferts de fonds pour des raisons humanitaires essentielles et médicales, mais encore les transactions financières nécessaires aux activités d'assistance du Comité international de la Croix-Rouge et d'autres organismes à vocation humanitaire du système des Nations Unies⁴²¹. Dans cet ordre d'idée, le Comité des sanctions sur la Libye précisait que la résolution 883 (1993), imposant des sanctions financières contre cet Etat, autorisait une exception pour le transfert des fonds destinés à des missions diplomatiques officielles ou des organisations humanitaires opérant en Libye, même si la résolution en question ne le dit pas expressément⁴²².
- 73 Le paragraphe 20 de la résolution 687 (1991) du Conseil autorisait les Etats à débloquer les avoirs irakiens qu'ils détenaient pour financer la vente ou la fourniture à l'Iraq de denrées alimentaires, notifiées au Comité des sanctions, et de produits et fournitures de première nécessité pour la population civile, approuvés par le même Comité. Ce paragraphe précisait même que le Comité devait considérer comme tels les produits identifiés dans le rapport Ahtisaari⁴²³ sur la situation humanitaire en Iraq. Il s'agit ici d'une réduction de la marge d'appréciation du Comité, lequel a lui-même admis que les importations par l'Iraq des produits mentionnés dans ce rapport sont indissociables des produits alimentaires et fournitures à usage strictement médical, et que, par conséquent, ces importations devaient être autorisées avec effet immédiat⁴²⁴.
- 74 On remarque ici que les fonds utilisés pour financer ces achats humanitaires provenaient des avoirs extérieurs de l'Etat-cible, gelés par les autres Etats à la demande du Conseil de sécurité. Et c'est souvent le cas, même si on rencontre parfois des transferts ou de financements par des fonds propres des individus, des Etats et des divers organismes internationaux.

b) L'utilisation des avoirs gelés de l'Etat-cible ou de ses dirigeants

- 75 Dans le cadre des sanctions financières qu'il impose, le Conseil de sécurité a, à maintes reprises, autorisé le déblocage des avoirs gelés de l'Etat-cible ou de ses dirigeants pour financer la fourniture des produits humanitaires⁴²⁵. Dans le cas iraquien, une restriction quant à l'utilisation de ces avoirs a été observée, où tout prélèvement direct sur les avoirs gelés était interdit. Suite à une demande d'avis juridique, faite en 1993 par le Comité des sanctions, le bureau des affaires juridiques du Secrétariat des Nations Unies a distingué deux sortes d'avoirs irakiens gelés, soumis à deux régimes juridiques différents. D'une part, les avoirs gelés correspondant au produit de la vente de pétrole

ou de produits pétroliers qui « ne peuvent pas être utilisés pour financer la vente ou la livraison à l'Iraq de médicaments et fournitures médicales, de denrées alimentaires ou de produits et fournitures de première nécessité pour la population civile »⁴²⁶. En fait, ces avoirs ont pu être utilisés pour financer cette vente mais dans le cadre du « programme pétrole contre nourriture », que nous analyserons plus loin. D'autre part, les autres avoirs irakiens gelés, de n'importe quelle origine, qui peuvent être utilisés pour financer la fourniture des mêmes produits humanitaires « moyennant d'être virés au compte secondaire du compte séquestre créé en vertu du paragraphe 8 de la résolution 712 (1991). Les paiements directs aux exportateurs par voie de déblocage d'avoir irakiens gelés sont interdits par le paragraphe 11 de la résolution 778 (1992) »⁴²⁷.

- 76 Il convient également de mentionner les dérogations au gel des fonds et ressources financières des Taliban et des membres de l'organisation Al-Qaida⁴²⁸, prévues par la résolution 1452 (2002). Le paragraphe 1 de cette résolution prévoit que ces mesures de gel ne s'appliquent pas aux fonds et autres actifs financiers ou ressources économiques qui sont
- nécessaires pour des dépenses de base, y compris celles qui sont consacrées à des vivres, des loyers ou des remboursements de prêts hypothécaires, des médicaments et des frais médicaux, des impôts, des primes d'assurance et des services collectifs...
- 77 La procédure est toutefois différente de celle applicable dans le cas irakien car la résolution laisse aux Etats où se trouvent les fonds de déterminer la nécessité de les débloquent pour les paiements autorisés. Le déblocage envisagé est à notifier préalablement au Comité des sanctions. Il sera exécuté si, après un délai de 48 heures après la notification, le Comité ne prend pas une décision contraire.
- 78 Cette procédure semble être devenue la règle par la suite car on la rencontre dans les sanctions financières ciblées contre des individus au Liberia et en Côte d'Ivoire, en 2003 et 2004.

B. Le régime des exceptions humanitaires

- 79 Diverses exceptions aux sanctions ont été admises dans la pratique du Conseil de sécurité. Comme les exemptions, ces exceptions humanitaires concernent des produits et matériels considérés comme répondant aux besoins humanitaires de la population, mais avec une procédure propre quant à leur envoi, qui a d'ailleurs connu une évolution importante. Elles concernent aussi des vols autorisés pour divers motifs humanitaires.

1. Les autorisations de vols pour des motifs d'ordre humanitaire

- 80 Des vols pour des motifs d'ordre humanitaire peuvent être autorisés par les Comités des sanctions, au cas par cas, dans le cadre d'un régime de sanctions imposant une interruption complète des relations aériennes avec un Etat. Constamment admises, ces autorisations de vols ont plusieurs motifs et les procédures de leur approbation ne sont pas toutes identiques. Nous relèverons ici les vols qui se rapportent à la satisfaction du bien-être de la population de l'Etat-cible, notamment les vols transportant des produits humanitaires, les vols pour l'observation des obligations religieuses et les vols pour des motifs médicaux.

a) Les vols transportant des produits humanitaires

- 81 Les vols transportant des produits essentiels et de première nécessité pour la population civile figurent en tête des vols humanitaires autorisés par le Conseil de sécurité⁴²⁹. Il va sans dire que ces produits sont ceux qui font partie des exemptions et exceptions humanitaires. Pour les produits autorisés à titre d'exception, les vols les transportant sont soumis à la même procédure d'approbation desdits produits, que l'on verra plus tard. Pour les produits exemptés, leur exclusion du champ d'application d'un régime de sanction donné rend en principe libre tout vol affrété pour leur seul transport, moyennant notification au Comité des sanctions compétent, aux fins de vérification *a posteriori*. Dans le cadre des sanctions en Iraq, le Comité avait ainsi approuvé, au paragraphe 5 de sa décision du 22 mars 1991 (S/22400), « tous les vols ne transportant que des denrées alimentaires ou des fournitures à usage strictement médical, sous réserve qu'il ait été *préalablement informé* desdits vols et de leur cargaison »⁴³⁰. Ici, on a affaire à une procédure de simple notification des vols, sans demande d'autorisation préalable au Comité, la notification étant exigée pour permettre à ce dernier et aux équipes d'inspection des Nations Unies de contrôler que les vols effectués ne transportent pas en même temps des marchandises prohibées.
- 82 Dans le régime de sanctions contre l'UNITA en Angola, qui ne comportait pas de sanctions sur les produits de base, le Conseil de sécurité avait décidé que l'interdiction de vol et de fourniture de services connexes
ne s'appliqueront pas en cas d'urgence médicale ou de vols d'aéronefs transportant des vivres, médicaments ou articles de première nécessité à des fins humanitaires, avec l'*approbation préalable* du Comité créé en application de la résolution 864 (1993)⁴³¹.
- 83 L'on ne sait pas à quelle procédure correspond exactement cette « approbation préalable », puisqu'aucun des rapports du Comité des sanctions sur l'Angola ne fait état de demande de dérogation sur la base de cette disposition. On peut tout de même avancer qu'il pourrait s'agir de la procédure d'approbation tacite applicable aux exceptions humanitaires car, pour les mêmes raisons d'urgence médicales et humanitaires, le Conseil de sécurité – suivi en cela par le Comité des sanctions compétent – a appliqué cette procédure aux dérogations relatives au gel des avoirs financiers des dirigeants de l'UNITA et à l'interdiction de tout contact officiel avec ceux-ci⁴³².
- 84 La notification ou la demande d'approbation de ces vols humanitaires doivent mentionner les détails concernant le vol et sa cargaison⁴³³, à savoir l'heure de départ, l'itinéraire de vol, l'heure et le lieu prévus pour l'atterrissage sur le territoire de l'Etat-cible ainsi qu'une description des marchandises transportées. Ces vols et leur cargaison seront inspectés et certifiés par des représentants locaux des Nations Unies ou les autorités nationales compétentes. Des rapports sur ces inspections seront ensuite envoyés au Comité des sanctions.
- 85 Dans la situation iraquienne, les autorisations de vols stipulaient que seuls des appareils non irakiens étaient à utiliser et que ces appareils ne devaient pas, lorsqu'ils effectuaient le vol autorisé, atterrir à des fins d'inspection dans les pays dont ils survolaient le territoire⁴³⁴. Dans l'autorisation générale accordée à la compagnie aérienne *Sudan Airways* pour le transport en Iraq d'environ 20 000 tonnes de viande, le Comité avait ajouté aux conditions habituelles l'exigence de vols directs, aller et retour,

entre Khartoum et Bagdad, et la remise du carnet de vol au coordonnateur spécial des Nations Unies établi à Khartoum dès le retour de chaque vol dans cette ville⁴³⁵.

- 86 Signalons enfin que l'envoi de marchandises et fournitures humanitaires par voie maritime est soumis aux mêmes conditions générales applicables aux vols humanitaires. La différence est que les affréteurs et les commandants de ces navires doivent coopérer pleinement avec les forces maritimes internationales ou régionales opérant dans la région concernée, et qu'aucun fonds ni recettes provenant de cette opération ne seraient versés aux autorités de l'Etat-cible dans les cas où le régime coercitif en place comporte des sanctions financières (comme en Iraq, en ex-Yougoslavie et en Haïti).

b) Les vols pour l'observation des obligations religieuses

- 87 Dans les sanctions contre la compagnie aérienne afghane et les Taliban, le Conseil de sécurité avait estimé que des dérogations pouvaient être accordées, sur la base d'une approbation préalable du Comité des sanctions concerné, pour l'observation des « obligations religieuses telles que le pèlerinage à La Mecque »⁴³⁶. La même dérogation était réitérée au paragraphe 26 de la résolution 1284 (1999) sur l'Iraq, aux termes duquel l'interdiction de vols et des activités y afférentes

ne s'appliquent pas aux vols relatifs au pèlerinage à La Mecque pendant le *hadj*, qui ne transportent pas de marchandises à destination ou en provenance de l'Iraq, dès lors que chaque vol est *notifié en temps utile* au Comité créé par la résolution 661 (1990).

- 88 Le Secrétaire général y est également prié

de prendre les arrangements nécessaires, approuvés par le Conseil de sécurité, pour que puissent être couvertes les dépenses raisonnables afférentes au pèlerinage à La Mecque au moyen des fonds versés sur le compte séquestre ouvert en application de la résolution 986 (1995).

- 89 Cette autorisation de prélèvement existait déjà avant 1999. Mais c'était le Comité des sanctions, et non le Secrétaire général, que le Conseil de sécurité chargeait d'autoriser ces « dépenses d'un montant raisonnable, au titre du pèlerinage à La Mecque », à financer par prélèvement sur le compte séquestre « sur la base de demandes précises » en ce sens⁴³⁷. De telles demandes, faites par le gouvernement iraquien, n'avaient pas été acceptées par le Comité dû à un désaccord entre les deux parties sur l'interprétation de cette disposition. L'Iraq considérait que celle-ci l'autorisait à prélever directement les fonds nécessaires sur ses avoirs gelés, lesquels devaient être déposés directement à la Banque centrale iraquienne. Pour le Comité, l'Iraq devait identifier un Etat détenant ses avoirs gelés, qui serait disposé à les débloquer et surtout à présenter une demande en ce sens au Comité. Le Comité décidait de se prononcer uniquement sur des demandes émanant de ces Etats et précisait que tout paiement direct à l'Iraq est interdit⁴³⁸. Il est à noter que dans les sanctions contre les Taliban, une telle autorisation de prélèvement sur les avoirs gelés, pour financer le pèlerinage à La Mecque, n'avait pas été prévue par le Conseil de sécurité.

- 90 Dans les sanctions contre la Libye, le Comité des sanctions compétent avait autorisé *Egypt Air* à assurer 45 vols aller et retour entre Le Caire, Tripoli, Benghazi et Jeddah pour transporter 6 000 pèlerins libyens se rendant à La Mecque. Ces vols, autorisés en 1995, 1996 et 1997 à la demande du gouvernement égyptien, n'ont pas été expressément prévus dans les résolutions du Conseil de sécurité. Elles constituent une interprétation

autonome par le Comité des exceptions pour des raisons humanitaires envisagées dans ces résolutions. Le Comité sur la Libye assortissait cette autorisation de plusieurs conditions⁴³⁹, tirées de ses directives concernant la conduite de ses travaux⁴⁴⁰ et présentées comme suit dans son dernier rapport annuel de 1999 :

- a) Le gouvernement du pays où le transporteur aérien est domicilié doit communiquer préalablement au Comité les horaires et les itinéraires précis ainsi que les numéros d'immatriculation des aéronefs pour chaque vol ;
- b) Tous les vols doivent être directs et sans escale entre les points de départ et les lieux de destination autorisés ;
- c) Aucun des aéronefs ne peut appartenir ou être loué à la Jamahiriya arabe libyenne ou à une entité libyenne quelconque, ou être contrôlé par eux ;
- d) Ni le Gouvernement ou les autorités publiques de la Jamahiriya arabe libyenne ni aucune entreprise libyenne ne peuvent tirer directement ou indirectement profit de ces vols... ;
- e) Les aéronefs doivent être inspectés pour s'assurer qu'ils sont utilisés exclusivement aux fins humanitaires déclarées et conformément aux dispositions pertinentes de la résolution 748 (1992) du Conseil. En conséquence, ces inspections seront effectuées avec la participation des autorités compétentes du gouvernement concerné et/ou de fonctionnaires des Nations Unies⁴⁴¹

- 91 On retrouve à peu près les mêmes conditions dans l'autorisation, donnée en 2000 à la demande des Taliban, de 90 voyages aller-retour d'*Ariana Afghan Airlines* pour le transport de 12 000 pèlerins afghans désireux de se rendre à La Mecque. Ces 90 vols, faits en deux étapes, portaient de Kabul et de Khandar (Afghanistan) pour Jeddah (Arabie Saoudite), avec une escale pour ravitaillement à Sharjah (Emirats Arabes Unis). Le Comité des sanctions précisait que tout arrêt non autorisé est susceptible de remettre en cause les vols suivants. Pour ce qui est des inspections, elles étaient effectuées à Sharjah et à Jeddah sur les vols aller et retour, avec la participation des responsables des Nations Unies et des autorités nationales compétentes⁴⁴².
- 92 La participation de la population civile touchée par les sanctions à ce pèlerinage est jugée importante par les instances des Nations Unies. Il a été en effet dit, à propos de l'Iraq mais qui devrait être valable pour les autres cas, que « les obstacles à l'accomplissement du *hadj* ne faisaient qu'ajouter au découragement général, en particulier dans un contexte de renforcement du sentiment religieux, peut-être lié aux privations matérielles et au manque de possibilités offertes par la situation actuelle »⁴⁴³.
- 93 Les sanctions imposées dernièrement par le Conseil de sécurité contre le Liberia (2003) et la Côte d'Ivoire (2004) ont intégré cette exception à l'interdiction de voyage « pour des raisons humanitaires, y compris un devoir religieux »⁴⁴⁴.

c) Les vols d'évacuation sanitaire

- 94 Des vols aux fins d'évacuation sanitaire font également partie des exceptions humanitaires constamment admises par les Comités des sanctions. Deux vols pour le transport de malades devant recevoir des soins médicaux d'urgence à l'étranger, demandés par l'Iraq et l'Italie, ont été ainsi autorisés en 1995, suivi de nombreux autres plus tard⁴⁴⁵. Comme on l'a dit plus haut, seuls des appareils non irakiens devaient être utilisés pour ces vols autorisés, et ce, sans escale dans des pays où ils survolent le territoire. Une demande de l'Iraq d'utiliser ses avions pour le transport des malades irakiens qui avaient besoin de recevoir des soins à l'étranger, ainsi que de personnes âgées et des handicapés, avait été rejetée par le Comité des sanctions. Celui-ci se

réservait toutefois d'examiner d'autres demandes de cette nature si toutes les précisions d'ordre médical et technique y sont jointes⁴⁴⁶.

- 95 Dans les sanctions contre la Libye, une autorisation générale pour les vols d'évacuation sanitaire d'urgence avait été approuvée par le Comité des sanctions. Il y autorisait quatre avions ambulances libyens à assurer ces évacuations, tout en acceptant d'étudier au cas par cas des demandes concernant d'autres appareils d'évacuation sanitaire. Le Comité avait aussi considéré la question connexe de services d'entretien et de livraisons de pièces détachées nécessaires pour ces quatre avions ambulances⁴⁴⁷.

d) Les autres vols autorisés en dérogation des sanctions

- 96 Enfin, d'autres motifs aux dérogations à l'interdiction de vol à destination ou en provenance de l'Etat-cible existent. En Haïti par exemple, le Conseil de sécurité a autorisé, à côté des vols médicaux et de transport de produits humanitaires, des vols commerciaux réguliers de passagers ainsi que des vols « à d'autres fins compatibles avec les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité ». Ces vols étaient à approuver par le Comité des sanctions concerné⁴⁴⁸. Il aurait été intéressant de connaître l'interprétation par le Comité de ces « autres fins compatibles », mais leurs rapports n'en disent rien. On pourrait peut-être y voir l'expression de la volonté du Conseil de sécurité de limiter le champ d'application des sanctions, et d'autoriser ainsi tout ce qui n'est pas expressément visé par la résolution 917 (1991), ou qui n'est pas contre son esprit. A l'instar de l'intervention du représentant français après l'adoption de cette résolution, il semble en effet que la majorité des membres du Conseil tenait « à ce que l'économie du pays ne soit pas définitivement brisée par le régime [de sanctions] qui va lui être imposé »⁴⁴⁹.
- 97 Dans les sanctions contre la compagnie aérienne afghane, une innovation dans la dérogation à l'interdiction de vols est intervenue en 2001. Le Conseil de sécurité y a décidé que les mesures d'interdictions de vols ne s'appliquent pas aux vols humanitaires affrétés par les organisations et les organismes de secours gouvernementaux, ou pour leur compte, dont les noms figurent sur une liste à approuver par le Comité des sanctions concerné. Cette liste est à réexaminer régulièrement pour ajouter de nouvelles organisations ou pour en retirer celles qui, de l'avis du Comité, « organisent ou sont susceptibles d'organiser des vols à des fins autres qu'humanitaires »⁴⁵⁰. Une première liste, contenant les noms et les adresses de chaque organisation, a été approuvée le 19 janvier 2001. Elle comprend plus d'une centaine d'organisations humanitaires, dont des programmes et organismes des Nations Unies, des organisations inter-gouvernementales à vocation humanitaire, des ONG afghanes, ainsi que des ONG établies en dehors de l'Afghanistan lesquelles constituent la majorité d'organismes humanitaires approuvés⁴⁵¹.
- 98 A côté des vols, les exceptions humanitaires touchent surtout des produits et fournitures diverses.

2. Les produits et fournitures essentiellement humanitaires pour la population

- 99 De nombreux produits ont été considérés comme essentiellement humanitaires au fil des ans, et la procédure d'approbation de leur envoi a évolué dans le sens d'une simplification.

a) Vue d'ensemble des produits considérés comme essentiellement humanitaires

- 100 Sur la base de la pratique des organes compétents des Nations Unies, on peut identifier certains produits considérés comme répondant aux besoins essentiels de la population civile de l'Etat-cible. Il s'agit de *matériels et fournitures agricoles* tels que les semences, engrais, pesticides, pièces détachées, médicaments pour animaux, et machines agricoles ; d'*articles nécessaires pour améliorer la qualité de Veau*, comme par exemple certains produits chimiques, des générateurs pour les stations hydrauliques, des unités à glissières pour l'épuration des eaux des rivières, des pompes de dosage chimique, du matériel de chloration, des pompes, des pièces détachées des collets de conduite d'eau et des réactifs pour les tests chimiques de la qualité de l'eau ; de *moyens de communication et de transport*, avec des pièces détachées, pour l'acheminement des aides humanitaires à venir et pour les établissements hospitaliers⁴⁵². Dans l'approbation de l'envoi de ces produits, le Conseil de sécurité a demandé au Comité des sanctions d'appliquer « la procédure simplifiée et accélérée d'« approbation tacite » » (résolution 687 (1991), par. 20).
- 101 En plus de ces produits, le Comité des sanctions sur l'Iraq a considéré les produits suivants comme étant humanitaires : les matériels médicaux ; les matériaux d'emballage des fournitures médicales et des denrées alimentaires ; les vêtements ; les articles pour nouveau-nés et nourrissons ; les savons ; les aliments pour animaux, les animaux reproducteurs et les œufs à couvrir ; les semences agricoles ; les fournitures et matériels scolaires destinés aux établissements d'enseignements primaire et secondaire ; les pièces de rechange et matériaux requis pour le traitement de l'eau et les stations d'épuration des eaux usées ; les installations de stockage des céréales et des produits alimentaires. Le Comité a précisé qu'il serait généralement donné une suite favorable, selon la procédure d'approbation tacite, aux demandes d'envoi des produits ainsi énumérés⁴⁵³. On peut estimer que les matériels médicaux, les matériaux d'emballage des fournitures médicales et des denrées alimentaires mentionnés ici font partie des produits que le Comité considère comme indissociables des fournitures médicales et des denrées alimentaires, déjà exclues d'un régime de sanctions.
- 102 D'autres biens « répondant à des besoins humanitaires essentiels » ont été encore identifiés par le Comité des sanctions sur l'ex-Yougoslavie, en application de la résolution 760 (1992) prévoyant la fourniture de ces biens. Il s'agit, sans mentionner à nouveau ceux qui figuraient déjà dans l'énumération précédente, des abris d'urgence, des véhicules pour le transport de nourritures, des cigarettes, des barres de chocolat, des chips, du vin, de la vodka (!) et, après de longues discussions entre les membres du Comité, des « précurseurs pharmaceutiques », nécessaires à la production de médicaments et dont l'interruption créerait des besoins humanitaires supplémentaires⁴⁵⁴.

b) La procédure d'approbation des demandes d'envoi de fournitures humanitaires et son évolution

- 103 Dans les développements précédents, nous avons plusieurs fois mentionné que l'approbation par les Comités des sanctions de l'envoi de produits humanitaires se fait selon une procédure simplifiée et accélérée d'« approbation tacite ». Remplaçant l'autorisation expresse des Comités pour l'envoi des fournitures humanitaires, il

convient de voir de plus près cette procédure et de suivre son évolution au cours des dernières années.

i) La procédure d'approbation tacite

- ¹⁰⁴ Sur le plan terminologique, le Conseil de sécurité se réfère parfois à une « procédure de non-objection » (résolution 757 (1992)), mais il s'avère au vu de ses modalités d'application que celle-ci est la même que la procédure d'approbation tacite. Selon cette procédure, une demande d'expédition de produits humanitaires est considérée comme approuvée si aucun membre du Comité ne s'y oppose ou n'a pas demandé sa mise en attente pour de plus amples informations. Pour faire face à des blocages injustifiés au sein du Comité où chacun des quinze membres dispose d'un droit de veto du fait que celui-ci prend sa décision par consensus, le Conseil de sécurité a décidé en 1991 que tout membre opposant une objection à l'expédition d'un produit devra fournir des explications spécifiques lors d'une séance du Comité⁴⁵⁵. S'il n'y a pas d'objection à une demande, le Comité adresse à son auteur une lettre qui, dans le cas iraquien, était valide pour une période de 120 jours, à compter de la date de son envoi. En cas de non-livraison des marchandises autorisées dans le délai fixé, le Comité peut envisager d'accorder une prorogation de 90 jours dès réception d'une demande expresse à cet effet⁴⁵⁶. Cette lettre, avec la demande contenant la liste des produits à envoyer, servira de base à la vérification effectuée par les inspecteurs de l'ONU à l'arrivée des marchandises à destination.
- ¹⁰⁵ Cette procédure s'applique aux produits rentrant dans le cadre des exceptions humanitaires. En mars 1992, une demande faite par le Groupe des pays non-alignés de livrer à l'Iraq certains produits humanitaires selon la procédure de notification, applicable aux seuls produits exemptés, n'a pas été acceptée. Le Comité des sanctions concerné avait décidé de ne pas modifier la procédure habituelle d'approbation tacite, tout en s'engageant à donner en principe une suite favorable aux catégories de produits présentés plus haut, qu'il considère comme essentiellement humanitaires⁴⁵⁷.
- ¹⁰⁶ Dans le cadre particulier d'un embargo pétrolier, la même procédure s'applique à l'autorisation d'importation en quantité non commerciale de produits pétroliers à usage ménager et pour des besoins humanitaires essentiels avérés. La différence se situe au niveau du contrôle des envois à l'entrée du territoire de l'Etat-cible⁴⁵⁸. Pour assurer un contrôle effectif des livraisons dans le cas sierra-léonais, le Comité des sanctions a décidé que les expéditions de pétrole autorisées doivent être accompagnées de documents permettant à la CEDEAO, organisation sous régionale qui opérait des contrôles aux frontières, de procéder aux vérifications nécessaires⁴⁵⁹. Ces documents sont les mêmes que ceux exigés pour l'envoi à titre d'exceptions humanitaires d'autres produits, à savoir la lettre d'approbation du Comité, avec la demande correspondante, dans laquelle figurent les types et la quantité de produits pétroliers dont l'exportation est autorisée.
- ¹⁰⁷ En Haïti, le contrôle des livraisons de pétrole autorisées était dévolu par le Conseil de sécurité aux Etats coopérant au gouvernement légitime haïtien, agissant à titre national ou par le biais d'une organisation régionale⁴⁶⁰, à savoir l'OEA et ses Etats membres, notamment les Etats-Unis. Enfin, il a été dit que l'absence de tels mécanismes de contrôle, qui rendait douteux l'usage final du produit, a sans doute amené le Comité sur la Yougoslavie à ne pas autoriser l'importation dans ce pays de mazout pour le

chauffage, à l'exception de celui demandé par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés⁴⁶¹.

- 108 Signalons pour terminer un cas qui peut être classé dans la catégorie d'exceptions humanitaires en faveur de la population civile de l'Etat-cible, en dehors de l'envoi de produits humanitaires. Il s'agit de la possibilité pour les Etats membres de laisser entrer sur leur territoire respectif un porteur de passeport rhodésien « pour des raisons exceptionnelles de caractère humanitaire », nonobstant le paragraphe 5 de la résolution 253 (1968) interdisant cette entrée. A la différence des autres exceptions humanitaires, cette dérogation était à apprécier par les Etats eux-mêmes et non par le Comité des sanctions concerné.
- 109 Une exception qui en est proche, dans la pratique récente, est la non-application des sanctions sur le déplacement contre des personnes nommément désignées par le Comité de sanctions concerné, mais ayant la nationalité de l'un des Etats membres devant appliquer cette interdiction. Il est en effet dit dans les paragraphes prévoyant ces sanctions « qu'aucune disposition du présent paragraphe ne peut contraindre un Etat à refuser à ses propres nationaux l'entrée sur son territoire »⁴⁶².

ii) La « procédure d'approbation rapide » ou « accélérée »

- 110 C'est par ces termes que le Comité des sanctions sur l'Iraq désigne la procédure établie par la résolution 1284 (1999), et révisée par la résolution 1409 (2002). A partir de 1999 en effet, un nouveau régime d'approbation des envois humanitaires, basé sur des listes de produits approuvés préalablement par le Comité des sanctions, s'est dégagé de la pratique onusienne. Certes, cette évolution intervenait dans le cadre du programme pétrole contre nourriture en Iraq, dont l'examen fera l'objet de la prochaine section, mais il nous paraît plus intéressant d'analyser ici cet aspect du programme de par son apport normatif dans la gestion des dérogations humanitaires aux sanctions. L'évolution de la procédure d'approbation des envois de fournitures humanitaires dans ce cadre amène en effet à se demander si la distinction entre exemptions et exceptions humanitaires établie précédemment ne serait pas dépassée.

• La procédure mise en place par la résolution 1284 (1999)

- 111 Suite à une recommandation de la Commission d'évaluation de la situation humanitaire en Iraq, le Conseil de sécurité a demandé au Comité des sanctions, au paragraphe 17 de sa résolution 1284 (1999),

[d']approuver, sur la base de propositions du Secrétaire général, des listes de fournitures humanitaires, y compris les denrées alimentaires, les produits pharmaceutiques et les fournitures médicales, le matériel médical et agricole de base ou standard et le matériel d'enseignement de base ou standard.

- 112 Il y décide également que « l'expédition de ces fournitures et matériels ne nécessitera plus l'approbation [du] Comité, hormis dans les cas des articles visés par les dispositions de la résolution 1051 (1996) », c'est-à-dire des articles à double finalité, civile et militaire⁴⁶³. Ces expéditions seront simplement notifiées au Secrétaire général, lequel informera ensuite le Comité de toutes les notifications qu'il a reçues. Au paragraphe 25 de la même résolution, le Conseil précise que le Comité doit
- se prononcer sur toutes les demandes concernant les fournitures humanitaires et les fournitures de première nécessité pour la population civile dans un délai de deux jours ouvrables à compter du moment où il les aura reçues du Secrétaire général.

- 113 Il y est aussi prévu que le Secrétaire général notifiera au Comité toutes les demandes portant sur les articles humanitaires inscrits sur la liste à laquelle s'applique le mécanisme de contrôle des expéditions des produits à double usage.
- 114 En application de la résolution 1284 (1999), le Comité des sanctions approuvait, le 22 février 2000, une première série de liste sur *les denrées alimentaires et les matériels d'enseignement*. L'application de la procédure accélérée pour l'expédition de ces fournitures avait commencé le 1^{er} mars 2000. D'autres listes de produits, soumis à la même procédure d'approbation « accélérée », étaient approuvées le 29 mars 2000. Elles concernaient les *produits pharmaceutiques, les fournitures médicales et le matériel médical de base*, ainsi que le *matériel et les fournitures agricoles de base*. Un élargissement de la liste des fournitures pour le secteur de la santé avait été effectué le 1^{er} septembre 2000. Auparavant, le Comité avait approuvé une liste de *pièces de rechange*, le 17 juillet 2000.
- 115 Le paragraphe 8 de la résolution 1302 (2000) élargissait cette procédure accélérée à l'envoi de *fournitures essentielles pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement de l'eau*. La liste y relative a été approuvée par le Comité des sanctions le 11 août 2000. La résolution 1302 (2000) précise que l'expédition des articles de cette liste ne devrait pas non plus être assujettie à l'approbation du Comité, exception faite des articles à double usage. Enfin, en application de la résolution 1330 (2000) qui donnait instruction au Comité des sanctions d'étudier des listes de certains produits et d'élargir les listes existantes dans d'autres secteurs, une dernière série de listes a été approuvée par le Comité : une liste de 26 catégories d'articles destinés au secteur du logement (le 26 février 2001) et une liste de 97 fournitures destinées au secteur de l'électricité (le 24 mai 2001).
- La procédure révisée par la résolution 1409 (2002)
- 116 Après celle de la résolution 1284 (1999), une deuxième modification importante de la procédure d'approbation des produits humanitaires à destination de l'Iraq a été apportée par la résolution 1409 (2002) du 14 mai 2002. Le Conseil de sécurité y annonçait une liste révisée d'articles sujets à examen et de nouvelles procédures d'examen des contrats de fournitures et de matériel humanitaires, annexées à la résolution. Aux termes du paragraphe 4 de ces procédures révisées, le Secrétariat de l'ONU peut, sous réserve de l'approbation du Comité des sanctions, émettre des directives relatives aux demandes ne contenant aucun matériel militaire, dont l'importation est interdite, ou des articles à double usage, sujets à examen. Ces demandes « propres » peuvent être approuvées par le Bureau chargé du Programme Iraq sans renvoi à la Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations Unies (COCOVINU) et à l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) pour examen.
- 117 Conformément à ces nouvelles procédures, une liste d'articles sujets à examen a été approuvée par le Comité des sanctions le 3 mai 2002. L'application de la nouvelle procédure correspondante par le Bureau chargé du Programme Iraq, la COCOVINU et l'AIEA a commencé le 15 juillet 2002. Dans cette liste, des articles qui peuvent être utilisés à des fins militaires mais également à des fins non interdites par les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité ont été réparties en cinq sections, à savoir une section chimique, une section biologique, une section des missiles, une section nucléaire et une section des biens et des services de type classique⁴⁶⁴.

- 118 Dans sa résolution 1454 (2002) du 30 décembre 2002, le Conseil de sécurité a approuvé des modifications de la liste d'articles sujets à examen (c'est-à-dire à double usage), à l'Annexe A de la résolution, ainsi que les procédures d'application révisées de cette liste qui figurent à l'Annexe B. En juin 2003, il a décidé de procéder à un examen approfondi de cette liste et de ses procédures d'application, et a prié le Comité des sanctions d'examiner la liste annexée à sa résolution afin de lui recommander les ajouts et/ou retraits nécessaires. L'envoi de ces produits à double usage répond à une procédure spécifique.
- 119 Sans entrer dans les détails, cette procédure fait intervenir en premier lieu la COCOVINU et/ou l'AIEA qui scrutent dans un délai de 10 jours l'existence de tels produits à double usage dans toute demande d'expédition de fournitures humanitaires, transmise par le Bureau chargé du Programme Iraq. Le silence de ces organes au bout de ce délai équivaut à une approbation. Dans le cas contraire, ces organes vont transmettre les demandes dont ils estiment contenir des produits à double usage au Comité des sanctions, lequel va approuver, approuver sous réserve de conditions, rejeter l'expédition des produits, ou demander des renseignements complémentaires. Si une décision n'est prise par le Comité au terme de 10 jours ouvrables, la demande d'expédition est réputée approuvée et le Bureau chargé du Programme Iraq en avise le demandeur⁴⁶⁵.
- 120 Pour ce qui est de la procédure d'approbation des « produits humanitaires de base », une nouvelle liste de quelques 6 000 articles a été approuvée par le Comité des sanctions le 28 octobre 2002⁴⁶⁶. La nouvelle procédure d'approbation des articles de cette liste était entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2002. D'après celle-ci, il appartenait au Bureau chargé du Programme Iraq de vérifier, dans un délai de dix jours ouvrables, que chaque demande d'expédition ne contenait que des articles qui figurent expressément dans la liste des 6 000 produits soumis à l'approbation rapide, que ceux-ci correspondent exactement à la description faite dans la liste, et qu'aucun autre article n'y figure. Si tel est le cas, la demande est approuvée. En revanche, si l'on y découvre des articles non cités dans la liste, la demande est renvoyée à la COCOVINU et à l'AIEA pour vérification, conformément à l'autre procédure examinée précédemment⁴⁶⁷. Les 6 000 articles de la liste sujette à approbation rapide se divisent en 12 catégories, réparties comme suit : des fournitures médicales (2 175 produits), des médicaments choisis-produits finis (2 420), des médicaments choisis-matières premières (640), des produits alimentaires (17), des fournitures pour l'enseignement et l'éducation (224), de la papeterie (74), des vêtements (77), du mobilier (71), des matériaux de construction choisis (18), des semences et engrais (41), des articles choisis pour la production animale (41), et des produits vétérinaires choisis (55)⁴⁶⁸.
- 121 On peut observer, dans cette dernière évolution de la procédure d'approbation des dérogations humanitaires aux sanctions, qu'il y a un dépassement de la division habituelle entre exemptions et exceptions humanitaires. Les produits rentrant dans l'une ou l'autre de ces catégories ont été classés dans une seule liste, à laquelle est appliquée la même procédure d'approbation rapide. En outre, une plus grande précision de ces produits autorisés a été apportée. Leur détermination devient aussi plus logique qu'elle ne l'était auparavant.
- 122 Ainsi, l'autorisation d'expédition des médicaments comprend les médicaments finis tout comme certaines matières premières nécessaires à leur fabrication. De même, les produits alimentaires incluent tout ce qui est indispensable pour satisfaire les besoins

nutritionnels de la population, tels que riz, farine, céréales, lait, fromage, huile, savon, sel, y compris des sacs et récipients pour le transport de ces produits ou pour leur conservation, ainsi que des transpalettes pour les gros transports. Les fournitures pour l'enseignement et l'éducation comprennent, outre les matériels scolaires usuels, des instruments de musique et des programmes musicaux sur CD, des panoplies d'équipements sportifs (sport collectif, sport individuel, appareil de musculation, entre autres), ainsi que des jeux et matériels pour le développement et l'éducation infantiles. La catégorie papeterie peut aussi rentrer dans ces matériels d'éducation puisqu'elle comprend, entre autres, des papiers d'examen, des livres d'exercice, des ouvrages scientifiques, des ordinateurs portables « pour les enseignants », et tous les papiers et autres fournitures de bureau courants, ce qui justifierait sans doute ce classement à part de la papeterie.

- 123 Viennent ensuite les produits qui, auparavant, faisaient partie des produits et fournitures autorisés à titre d'exceptions humanitaires, comme les mobiliers et les vêtements qui sont tout aussi essentiels pour les besoins personnels d'un individu que la nourriture. On y voit aussi les matériaux de construction, puis les trois dernières catégories faisant partie du secteur de l'agriculture et de l'élevage, nécessaires pour développer les capacités locales de satisfaction des besoins essentielles de la population civile. L'adoption d'une même procédure pour l'approbation de l'envoi de tous ces produits répond à une logique, longtemps ignorée mais dont la reconnaissance est à saluer, d'interdépendance des différents besoins de la population civile de l'Etat-cible ou, pour le dire en termes juridiques, de l'indivisibilité des droits de l'homme.
- 124 En conclusion, force est de constater que la gestion des dérogations humanitaires aux sanctions par le Conseil de sécurité et les Comités ont connu une évolution indéniable. Il y a à la fois une évolution quantitative des produits considérés comme essentiellement humanitaires et une évolution qualitative quant aux modalités de leur expédition vers la population touchée par les sanctions. Espérons qu'il s'agit là d'une évolution inéluctable et que les organes susmentionnés ne reviendront pas sur leurs décisions dans d'autres régimes de sanctions. Car la question qui se pose est de savoir si le Conseil de sécurité est tenu de se conformer à cette pratique.

§3. La nature juridique des dérogations humanitaires aux sanctions : un principe du droit des Nations Unies

- 125 Le Conseil de sécurité est-il tenu de prévoir des dérogations humanitaires aux sanctions qu'il impose ? La question se pose d'autant plus que cette prévision n'est inscrite nulle part dans la Charte mais est le fruit de la pratique du Conseil de sécurité. De par l'existence d'une obligation du Conseil de respecter les droits de l'homme, suivie d'une pratique constante et constamment améliorée du Conseil en matière de dérogations humanitaires aux sanctions, que l'on vient de voir, ainsi que des engagements explicites du Conseil pour perpétuer ladite pratique, nous pensons qu'il s'est dégagé dans l'ordre juridique des Nations Unies un principe de prévision de ces dérogations humanitaires dans un régime de sanctions.

A. L'existence d'une obligation du Conseil de sécurité de respecter les droits de l'homme

- 126 Diverses dispositions de la Charte des Nations Unies prévoient cette obligation, même s'il faut encore préciser les actes concrets requis du Conseil de sécurité pour respecter les droits de l'homme dans ses activités coercitives.

1. Fondements juridiques de l'obligation

- 127 A l'époque de la Société des Nations déjà, l'Assemblée de cette Organisation avait précisé, à propos de l'application des sanctions de l'article 16 du Pacte, que les mesures économiques à appliquer en cas d'agression ne devraient pas porter atteinte aux rapports d'humanité⁴⁶⁹. De même, c'était un point acquis, selon un commentateur, que « l'interdiction de tous rapports commerciaux ou autres entre les habitants des pays membres de la Société et les habitants du territoire de l'Etat fautif ne comprend... pas les relations humanitaires qui peuvent subsister »⁴⁷⁰.
- 128 Par la suite, le paragraphe 3 de l'article premier de la Charte des Nations Unies énonce que l'un des buts de la nouvelle organisation est de
réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.
- 129 Ces objectifs sont par la suite précisés à l'article 55 où il est stipulé que les Nations Unies « favoriseront le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous », basé sur le même critère de non-discrimination contenu dans l'article 1. L'article 55 est complété par l'article 56 par lequel les Etats membres s'engagent à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation pour atteindre ces buts.
- 130 Une lecture combinée de ces trois dispositions – que l'on dit indissociables⁴⁷¹ – et de l'article 24, par. 2, de la Charte⁴⁷² implique que le Conseil de sécurité, dans l'exercice de sa fonction coercitive au titre du chapitre VII, doit encourager et favoriser le respect effectif et universel des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La question est toutefois de savoir si ces dispositions emportent obligation pour le Conseil d'observer lui-même les prescriptions normatives relatives aux droits de l'homme.
- 131 Différentes réponses à cette question ont été avancées par la doctrine. Pour Anna Vradenburgh, par exemple, l'objectif de maintien de la paix prime sur toute autre considération, tel le respect des droits de l'homme.
One may argue that subsequent conventions and treaties have elevated human rights to an international concern, placing human rights within the purview of the United Nations. Nonetheless, the drafters' refusal to amend Article 1 to restrict collective measures to those taken in accordance with international law substantiates the fact that all other purposes in the Charter are subordinate to the drafters' primary concern of maintaining peace and security, because human rights law is subsumed by international law⁴⁷³.
- 132 De nombreux autres auteurs considèrent au contraire que le Conseil de sécurité est lui-même soumis au respect des droits de l'homme dans le cadre de son action au titre du chapitre VII. Terry Gill base cette obligation sur les quatre dispositions précitées de la

Charte, ainsi que sur la pratique des Nations Unies et le développement subséquent des droits de l'homme depuis l'entrée en vigueur de la Charte en 1945⁴⁷⁴.

- 133 Pour Andrew Clapham, l'obligation en question vient surtout du droit coutumier puisque l'ONU n'est partie à aucun traité sur les droits de l'homme⁴⁷⁵. En plus de cette obligation coutumière de l'ONU, le même auteur met en avant l'obligation des Etats membres du Conseil de sécurité de respecter les droits de l'homme, notamment les cinq membres permanents qui ont tous signé le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Et il dit: *"It is difficult to see why those States would want to do anything that would defeat the object and purpose of this treaty even if they are not bound in law to fulfil all the obligations on it"*⁴⁷⁶. Cette obligation est encore plus large, dit-il, pour les Etats membres de l'Union européenne, comme la France et le Royaume-Uni, du fait que l'article 9, par. 2 du Traité sur l'Union européenne les oblige, *"in the execution of their functions, [to] ensure the defence of the positions and the interests of the Union, without prejudice to their responsibilities under the provisions of the United Nations Charter"*⁴⁷⁷.
- 134 Pour Nicolas Angelet, le Conseil est directement obligé de respecter les droits de l'homme en vertu à la fois de l'appartenance de ces normes au droit des Nations Unies et de leur caractère de normes impératives *"which may also be considered as binding upon the Security Council on the basis of the principle nemo plus juris transere potest quam ipse habet, or by reason of the very nature of jus cogens"*⁴⁷⁸. Du fait que le respect des droits de l'homme est une règle impérative, Fishman avance même que le Conseil de sécurité doit respecter les droits de l'homme davantage que les Etats pris individuellement, par la nature de son pouvoir et à cause de l'autorité morale dont les Etats membres l'ont investi⁴⁷⁹.
- 135 Ainsi, nous pouvons dire que le Conseil de sécurité est tenu de respecter les règles relatives aux droits de l'homme dans le cadre de son action coercitive sur la base du droit de la Charte, du caractère impératif de ces droits et du rôle des Nations Unies dans la promotion normative de ceux-ci. Dans le Préambule de la Charte déjà, les peuples des Nations Unies ont réaffirmé leur « foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine ». Cette foi s'est traduite par l'incorporation de la promotion de la protection de ces droits parmi les buts des Nations Unies. Et cet idéal de promotion des droits de l'homme a été le point de départ d'un développement considérable d'instruments et d'institutions relatifs à la protection des droits de l'homme⁴⁸⁰. L'ONU, en tant que générateur d'un tel développement, ne peut donc pas prétendre en ignorer les produits⁴⁸¹. C'est de ce développement normatif qu'est venu le caractère impératif des règles relatives aux droits de l'homme et la place importante qu'elles ont acquise dans la société internationale contemporaine. Comme l'a si bien dit le rapport Aga Khan sur l'évaluation de la situation humanitaire en Iraq, le droit de recevoir des vivres, de l'eau, un logement, des soins de santé adéquats figure parmi les droits fondamentaux de l'homme et toutes les personnes dans toutes les régions doivent pouvoir l'exercer. Comme pour tous les droits et libertés fondamentaux énoncés dans la Déclaration universelle et dans les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, il ne saurait exister de discrimination dans son exercice⁴⁸².
- 136 Ce principe de non-discrimination dans la jouissance des droits de la personne humaine s'applique même à l'égard d'une population sous l'autorité de dirigeant autoritaire et sanguinaire, honni par la communauté internationale dans son ensemble. Cette non-discrimination dans l'atténuation humanitaire des sanctions constitue la première des

actes concrets attendus du Conseil de sécurité pour assurer la jouissance des droits fondamentaux de l'homme dans l'exercice de son pouvoir coercitif.

2. Les actes requis du Conseil pour assurer le respect des droits de l'homme dans les sanctions

- 137 Pour préciser les obligations du Conseil en la matière, Roger Normand met en avant deux catégories d'obligations :

procedural duties to recognise explicitly its obligation to promote and respect core principles of human rights and humanitarian law, and to take concrete measures to monitor and hold itself accountable to these principles ; and
substantive duties to ensure that its activities do not result in violations of these principles⁴⁸³.

- 138 En d'autres termes, le Conseil de sécurité devrait, d'un côté, promouvoir en tout temps le respect des droits de l'homme en exhortant les Etats en ce sens et en prenant les mesures nécessaires pour faire appliquer ces droits⁴⁸⁴. De l'autre, il devrait faire en sorte, une fois engagé dans un processus coercitif, que ses activités ne résultent en des violations de ces droits.

- 139 Andrew Clapham dit, pour sa part, que l'obligation de l'ONU de respecter les règles coutumières des droits de l'homme a comme conséquence le devoir de l'Organisation de mettre en place des procédures pour réduire les violations de ces droits⁴⁸⁵, bref l'obligation d'insérer une dimension humaine dans la conception et dans le contrôle de l'application des sanctions⁴⁸⁶. Et il faut convenir que la prévision d'exemptions ou exceptions humanitaires correspond à cette insertion d'une dimension humaine dans la conception des sanctions.

- 140 S'agissant particulièrement des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité qui est chargé d'en surveiller le respect estime que la reconnaissance de ces droits entraîne trois obligations à l'égard de ceux qui sont responsables de l'imposition, du maintien ou de l'application des sanctions⁴⁸⁷, c'est-à-dire le Conseil de sécurité et les Etats pris individuellement. Ces obligations restent valables, à notre avis, pour la protection des autres catégories de droits de l'homme pouvant être touchés par les sanctions. La première en est le devoir de prise en compte des droits de l'homme dans l'élaboration d'un régime de sanctions, telle la mise en place d'un mécanisme de prévision et de suivi des effets des sanctions, l'élargissement de la gamme des biens et services exemptés des sanctions, et un meilleur ciblage des sanctions. La deuxième est l'obligation de surveillance efficace de la jouissance des droits de l'homme pendant toute la durée d'application des sanctions. La troisième obligation est celle « d'agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, afin de remédier aux souffrances disproportionnées infligées aux groupes vulnérables dans le pays visé »⁴⁸⁸. La pratique constante du Conseil de sécurité de prévision de dérogations humanitaires aux sanctions qu'il impose va justement dans ce sens. Les principes dégagés de cette pratique se sont d'ailleurs affinés au fil des temps.

B. La pratique constante et constamment améliorée du Conseil de sécurité en matière de dérogations humanitaires

- ¹⁴¹ On a vu plus haut les diverses dérogations humanitaires accordées par le Conseil de sécurité pour assurer la jouissance des droits élémentaires de la population civile de l'Etat-cible des sanctions. Il s'agit de faits avérés dans la mise en œuvre des sanctions des Nations Unies, desquels se sont dégagés différents régimes juridiques. Cette persistance de la pratique s'est encore accompagnée d'une évolution qualitative indéniable, au-delà des critiques que l'on peut adresser à l'égard de la gestion de ces dérogations humanitaires par le Conseil et ses Comités des sanctions.
- ¹⁴² On a vu, au début, que le Conseil de sécurité prévoyait dans ses résolutions des produits et marchandises auxquels les sanctions ne s'appliquent pas et d'autres qui peuvent être exportés vers l'Etat-cible si des circonstances humanitaires l'exigent. Et on a déploré que le classement des produits à usage humanitaire dans la catégorie des exemptions ou exceptions humanitaires n'a pas été toujours consistant, sans parler de la pratique restrictive des Comités des sanctions dans la gestion de l'envoi des marchandises exemptés, ou autorisés à titre d'exceptions. Au fil des années, ce classement des produits humanitaires s'est stabilisé. On a même assisté à une augmentation de la catégorie des produits exemptés, et à l'identification de nombreux autres produits soumis aux exceptions humanitaires mais dont la procédure d'expédition vers l'Etat-cible s'est simplifiée.
- ¹⁴³ Les Nations Unies sont en effet passées d'une procédure de demande d'autorisation d'expédition de ces produits à une procédure d'approbation tacite, pour aboutir à une procédure d'approbation rapide ou accélérée. Cette simplification de la procédure, afin de mieux répondre aux besoins humanitaires de la population civile touchée par les mesures imposées, s'est également traduite, dans le cas iraquien, par le transfert du pouvoir d'approbation des produits essentiellement humanitaires des Comités des sanctions au Secrétariat et au Bureau chargé du Programme Iraq. On assiste ici à une dépolitisation de l'assistance humanitaire, où l'approbation ou l'objection de l'envoi d'un produit sont moins dictées par des considérations politiques ou économiques. L'on sait que de telles considérations avaient entraîné de nombreux blocages et mises en attente de demandes d'expédition de certains produits humanitaires pour l'Iraq.
- ¹⁴⁴ Bref, le Conseil de sécurité ne se contente plus de prévoir des dérogations humanitaires. Il se soucie également de faire en sorte que celles-ci atteignent leur but, à savoir éviter que les sanctions empêchent inutilement la jouissance des droits fondamentaux de l'homme. On peut supposer que le Conseil, en prévoyant les premières dérogations en 1966, n'avait pas à l'esprit l'accomplissement de son devoir de respecter les droits de l'homme. Mais à présent, cette conviction est bien présente comme le prouvent ses engagements explicites de prévoir de telles dérogations chaque fois que les mesures qu'il compte prendre sur la base de l'article 41 de la Charte risquent de porter atteinte aux droits de l'enfant, de la femme et de la personne humaine en général.

C. Une pratique appuyée par des engagements explicites du Conseil de sécurité

- ¹⁴⁵ Cette pratique constante et constamment améliorée du Conseil de sécurité est encore appuyée, d'abord, par ses références fréquentes au respect des droits de l'homme et, ensuite et surtout, par son engagement à tenir compte de ces droits lorsqu'il impose

des sanctions. Ainsi, le Conseil de sécurité a maintes fois déclaré depuis la fin des années 1990 son attachement au respect des règles du droit international, notamment dans le domaine des droits de l'homme. Dans une résolution portant sur les enfants et les conflits armés, le Conseil a exhorté les parties à ces conflits à se conformer « aux dispositions de la Charte des Nations Unies et aux normes du droit international, en particulier celles qui concernent les enfants »⁴⁸⁹. Il s'est ensuite déclaré résolu « à accorder à la protection des enfants dans les conflits armés la plus grande attention lorsqu'il examine les questions dont il est saisi »⁴⁹⁰. On peut déjà déceler dans ces quelques passages une volonté du Conseil de sécurité de respecter et de faire respecter le droit international relatif à la protection de la personne humaine.

- ¹⁴⁶ Depuis 1999, une évolution plus significative est intervenue avec l'adoption par le Conseil de sécurité de résolutions à caractère général dans lesquelles il s'engage à respecter les droits de l'homme dans les sanctions. Dans une première résolution portant sur les enfants et les conflits armés, le Conseil s'est ainsi « engag[é] à prêter une attention particulière à la protection, au bien-être et aux droits des enfants lorsqu'il prendra des mesures visant à promouvoir la paix et la sécurité »⁴⁹¹. Le Conseil précise « qu'il est prêt... lors de l'application de mesures prises en application de l'Article 41 de la Charte des Nations Unies, à prendre en considération l'incidence que celles-ci pourraient avoir sur les enfants en vue, s'il y a lieu, de faire des exceptions à titre humanitaire »⁴⁹². Dans une résolution ultérieure ayant le même objet, le Conseil de sécurité a réitéré cet engagement en se déclarant « prêt à examiner, lorsqu'il adopte des mesures en vertu de l'Article 41 de la Charte des Nations Unies, les conséquences probables et non voulues des sanctions sur les enfants et à proposer des mesures appropriées pour atténuer ces conséquences »⁴⁹³, après avoir affirmé « qu'il importe de veiller à ce que les enfants continuent d'avoir accès à des services de base pendant et après les périodes de conflit, notamment en matière d'éducation et de santé »⁴⁹⁴.
- ¹⁴⁷ Parlant de la protection de la population civile en général, le Conseil de sécurité reprend les mêmes engagements et dit « qu'il est prêt, chaque fois que des mesures sont adoptées en application de l'Article 41 de la Charte des Nations Unies, à prendre en considération l'effet qu'elles peuvent avoir sur la population civile, en tenant compte des besoins des enfants, afin d'envisager, le cas échéant, des exemptions d'ordre humanitaire »⁴⁹⁵. Il y a lieu de noter que le Conseil parle ici d'exemptions et non plus d'exceptions humanitaires, comme dans sa résolution 1261 (1999). Ceci supposerait qu'il s'engage à ne plus inclure dans le registre des sanctions les biens nécessaires à la satisfaction des besoins essentiels de la population civile, et notamment ceux des enfants. On a vu que sa pratique récente est déjà conforme à cet engagement. Ces engagements revêtent une grande importance quand on pense aux effets des sanctions sur les groupes les plus vulnérables de la population de l'Etat-cible.
- ¹⁴⁸ Il est à noter que ces résolutions n'ont pas pour objet de régler la situation des enfants, des femmes ou de la population civile d'un Etat particulier. Leurs dispositions ont un caractère général et sont, de ce fait, applicables à chaque régime de sanctions des Nations Unies. En d'autres termes, il ne s'agit point d'actes de réaction mais d'actes quasi-législatifs. C'est là toute l'importance des engagements qui y sont pris par le Conseil de sécurité, même si on peut se demander si le Conseil de sécurité n'outrepasse pas ses pouvoirs en adoptant de tels types de résolutions⁴⁹⁶. Ces engagements pourraient être invoqués par les Etats pour amener le Conseil à apporter toute la diligence nécessaire à la préservation des droits fondamentaux de la population civile

de l'Etat-cible des sanctions. Ils peuvent également fonder les éventuelles réactions de protestation des Etats lorsque ces sanctions portent atteinte aux droits ainsi protégés.

D. Remarque conclusive : un acquis humanitaire créant des attentes juridiques

- 149 En conclusion, le Conseil de sécurité est tenu de prévoir des dérogations humanitaires aux sanctions qu'il impose pour plusieurs raisons. Premièrement, cette prévision participe du respect de son obligation de tenir compte des droits de l'homme, même dans l'exercice de son pouvoir coercitif. Deuxièmement, le Conseil a toujours accordé de telles dérogations dans les différents régimes de sanctions, ce qui a contribué à la « formation d'un "acquis humanitaire" dans ce domaine, avec effet de concrétisation d'une norme coutumière, que le Conseil de sécurité ne pourra plus ignorer dans l'avenir »⁴⁹⁷. Troisièmement, cet « acquis humanitaire » est encore renforcé par des engagements explicites du Conseil, depuis la fin des années 1990, à inclure des dérogations humanitaires dans chaque régime de sanctions qu'il mettra en place à l'avenir.
- 150 Comme l'a si bien dit Vera Gowlland-Debbas, à propos d'une autre pratique du Conseil de sécurité⁴⁹⁸, cette pratique constante et ces engagements répétés font naître chez les Etats des "*legal expectations*"⁴⁹⁹. S'inspirant de la conclusion qu'elle a tirée de ces attentes juridiques, nous dirons que le Conseil de sécurité ne peut pas renier, sans tomber dans la contradiction, un principe de prévision de dérogations humanitaires aux sanctions, que sa propre pratique a contribué à promouvoir et même à affiner au fil des années.
- 151 Dans sa résolution consacrée aux questions générales relatives aux sanctions des Nations Unies, l'Assemblée générale a d'ailleurs précisé à l'unanimité qu'il est nécessaire de mentionner dans les résolutions du Conseil de sécurité les dérogations dictées par des impératifs humanitaires, et que tout régime de sanctions doit permettre la création de conditions nécessaires à l'acheminement du matériel humanitaire voulu vers la population civile de l'Etat-cible⁵⁰⁰.
- 152 Juridiquement, on peut parler ici d'un principe du droit des Nations Unies qui s'est développé à travers la pratique de l'Organisation. Il n'est pas prévu expressément dans la Charte mais est le fruit d'une pratique subséquente à l'application de ses dispositions et des activités des différents organes de l'Organisation. Cette pratique comble les lacunes de la Charte et consolide certaines de ses dispositions. Le principe issu de cette pratique fait partie des principes du droit international qui naissent directement dans l'ordre juridique international⁵⁰¹. Et on notera que la pratique des dérogations humanitaires aux sanctions des Nations Unies est perçue par les Etats membres comme une émanation de la Charte, inspirée par les dispositions de celle-ci relatives aux droits de l'homme et non par des principes extérieurs à l'ONU.
- 153 On remarque aussi que cette pratique de prévision de dérogations humanitaires aux mesures de sanctions existe en dehors des Nations Unies. On peut citer, par exemple, la pratique des sanctions de l'Organisation des Etats américains (OEA) contre Haïti en 1991, où l'interruption de tous liens économiques, financiers et commerciaux ainsi que la coopération technique avec Haïti – demandée à ses Etats membres et aux institutions et organes régionaux – ne devait pas concerner « l'aide strictement humanitaire »⁵⁰². Des dérogations étaient également prévues, « dans les cas exceptionnels d'ordre humanitaire », à l'embargo commercial et au gel des avoirs de l'Etat haïtien imposé

quelques jours plus tard par la même organisation⁵⁰³. Il s'agit de sanctions autonomes de l'OEA, qui intervenaient deux ans avant celles des Nations Unies.

- 154 On peut encore citer les dérogations humanitaires aux mesures économiques globales imposées contre le Burundi par sept Etats voisins, en réaction au coup d'Etat militaire du 25 juillet 1996. Ces dérogations touchaient les produits alimentaires essentiels, les médicaments, les vaccins, les fournitures de laboratoire et autres fournitures médicales, les matériels en quantité limitée pour l'approvisionnement en eau, les matériels touchant l'éducation, le bâtiment et l'agriculture, et les secours alimentaires d'urgence aux réfugiés et des bâches en plastique pour les abriter⁵⁰⁴. Et on peut remarquer que ces produits se retrouvent dans les différentes listes de produits exemptés des sanctions par les Nations Unies.
- 155 De même, l'Organisation internationale de la Francophonie, qui regroupe 50 Etats et gouvernements ayant le français en partage, prévoit, « en cas de rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'homme » par l'un de ses membres, « la suspension de la coopération multilatérale francophone, à l'exception des programmes qui bénéficient directement aux populations civiles et de ceux qui peuvent concourir au rétablissement de la démocratie »⁵⁰⁵. L'Union africaine prévoit aussi de telles dérogations. Dans l'application des sanctions économiques contre un gouvernement qui accède au pouvoir par des moyens anticonstitutionnels, la Déclaration de Lomé de 2000 sur le cadre des réponses aux changements anticonstitutionnels de gouvernement précise qu'il faudrait prêter attention à ce que la population civile ordinaire du pays concerné ne souffre pas de manière « disproportionnée »⁵⁰⁶.
- 156 Bref, des réponses des Nations Unies aux conséquences humanitaires des sanctions qu'elles imposent s'est dégagé un principe de prévision de dérogations humanitaires aux sanctions qui ne demande qu'à être appliqué aux sanctions à venir. Et même si l'imposition des sanctions économiques globales se fait rare dans la pratique récente des Nations Unies, on a vu que ces dérogations humanitaires demeurent utiles pour le gel des avoirs étrangers des dirigeants de l'Etat-cible, l'interdiction de voyage extérieur de ces dirigeants, l'interdiction de vols à destination et en provenance de l'Etat-cible, ainsi que l'embargo sur les armes et les produits connexes, tels les véhicules, les produits pétroliers, entre autres. Il reste, par conséquent, au Conseil de sécurité à s'inspirer de sa pratique pour continuer à affiner les différents aspects des dérogations humanitaires pour les sanctions partielles à venir. Cette question d'affinement des sanctions sera abordée de plus près une fois que nous aurons examiné un programme novateur, mais complexe et mitigé, d'assistance humanitaire à la population civile irakienne.

Section III. Une innovation : le programme dit « pétrole contre nourriture »

- 157 Dès la fin de la guerre du Golfe de 1991, les Nations Unies avaient établi, en coopération avec le gouvernement irakien, un « Programme d'assistance humanitaire pour l'Iraq, le Koweït et les régions proches des frontières iraniennes et turques » afin de faire face aux conséquences humanitaires des sanctions imposées une année auparavant. Ce programme, basé principalement sur le territoire irakien, était déjà une innovation car les Nations Unies ne s'étaient pas autant impliquées sur le terrain dans les autres

cas de sanctions. Et il préfigurait un programme encore plus novateur connu sous l'appellation de « programme pétrole contre nourriture ».

§1. Le premier programme d'assistance humanitaire pour l'Iraq

A. Origine et objectifs

- 158 Le programme d'assistance inter-organisations pour l'Iraq a été mis en place le 18 avril 1991 après la signature d'un mémorandum d'accord entre l'ONU et le gouvernement iraquien. De validité temporaire, le programme était reconduit régulièrement par la négociation de nouveaux mémorandums⁵⁰⁷. Il était initialement sous le contrôle d'un représentant exécutif du Secrétaire général avant d'être coordonné par le Département des affaires humanitaires de l'ONU.
- 159 Les objectifs du programme étaient multiples. Il s'agissait d'abord de fournir une assistance alimentaire en Iraq, y compris son acheminement et sa distribution sur place. Le programme visait aussi une assistance en matière de nutrition, de soins de santé et médicaux de base, notamment un appui au système de santé publique et l'apport de fournitures et matériels médicaux. Il prévoyait encore une assistance en matière de purification de l'eau et de son assainissement, et notamment la fourniture de matériel et de pièces détachées nécessaires au fonctionnement des stations de traitement de l'eau et d'épuration des eaux d'égouts. Enfin, le programme envisageait une assistance dans le domaine agricole ainsi qu'une assistance en faveur de l'enseignement primaire.
- 160 Dans les trois gouvernorats du Nord de l'Iraq, le programme prévoyait une assistance en faveur des personnes réfugiées dans les pays voisins ou autres personnes déplacées internes, par la mise en place des structures d'accueils logistique et alimentaire, des soins de santé de base et ,mires mesures favorisant la réinsertion dans leurs régions et foyers d'origine, et accélérer ainsi leur retour à des conditions de vie normale. Cette dernière catégorie d'assistance constituait un des volets le plus important du programme.
- 161 L'objectif final était d'aider l'Iraq à passer d'une situation héritée de la crise et de la guerre du Golfe à un développement durable. En effet, du fait de cette guerre et des sanctions économiques des Nations Unies, une bonne partie de la population (environ 35 % en 1995) était tributaire d'une manière ou d'une autre de l'assistance humanitaire⁵⁰⁸.

B. L'exécution du programme

- 162 L'exécution de ce programme était assurée par des bureaux auxiliaires et des centres humanitaires des Nations Unies établis dans différentes régions de l'Iraq, en accord et en coopération avec le gouvernement iraquien. Chaque centre était doté d'effectifs composés de membres du personnel civil de l'ONU et de fonctionnaires permanents des autres organismes des Nations Unies, notamment du HCR, de l'UNICEF, du PAM et de l'OMS. A ceux-ci se joignaient des membres du personnel des ONG, du CICR et de la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ainsi que ceux de la société du Croissant-Rouge d'Iraq.

- 163 A partir de la signature, en octobre 1992, du troisième mémorandum prorogeant le programme d'assistance humanitaire, la participation des ONG à ce programme fut réglée par un protocole d'association signé entre les institutions spécialisées et l'ONG concernée, et par un accord négocié préalablement entre cette dernière et le gouvernement iraquien. Outre la fourniture des aides humanitaires aux personnes bénéficiaires du programme, les centres humanitaires des Nations Unies supervisaient également l'ensemble de la situation sur le terrain afin de conseiller les autorités iraqiennes sur les mesures à prendre pour accroître l'efficacité de leurs efforts.
- 164 Un contingent des gardes des Nations Unies faisait partie intégrante du Programme. Affectés à tous les bureaux auxiliaires et centres humanitaires établis dans le pays, ces gardes avaient pour fonction de protéger le personnel, les actifs et les opérations des Nations Unies liés au programme humanitaire. Plafonné à 500 au début, le nombre de ces gardes fut réduit à 300 personnes dans le troisième mémorandum d'octobre 1992, pour redescendre à 85 dans le programme de 1995.

C. Le financement du programme

- 165 Le programme avait deux sources de financement : d'une part, des contributions volontaires des Etats et autres donateurs, versées directement aux organismes et ONG concernés ; d'autre part, un compte séquestre géré par les Nations Unies à New York et alimenté à la fois par des contributions volontaires et par des fonds « de contrepartie » provenant des avoirs irakiens gelés aux Etats-Unis. La contribution du gouvernement iraquien au programme se fait sous forme d'allocation mensuelle au coordonnateur des Nations Unies en Iraq d'une certaine somme en espèces et en monnaie locale. Le montant de cette contribution mensuelle était de 1 million de dinars irakiens dans le deuxième mémorandum, puis de 500 000 dinars dans le troisième. En outre, le gouvernement iraquien établissait un taux spécial pour le change en monnaie locale des ressources destinées aux opérations de secours exécutées par les institutions et organisations qui participaient au programme d'assistance humanitaire.
- 166 L'établissement en Iraq de ce programme d'assistance humanitaire, avec des centres établis dans les différentes parties du territoire, est une pratique nouvelle de l'ONU due sans doute à l'ampleur et à la diversité des besoins humanitaires provoqués par l'application des sanctions. Et c'est également de cette situation iraquienne qu'est venue une véritable innovation dans les efforts des Nations Unies pour résoudre les problèmes humanitaires causés par leurs sanctions. Il s'agit de la mise en place d'un programme basé sur la vente contrôlée du pétrole iraquien pour l'achat de vivres et autres fournitures humanitaires pour la population.

§2. Genèse du programme « pétrole contre nourriture »

- 167 Le programme « pétrole contre nourriture », appelé aussi « pétrole contre vivres », est né d'un accord conclu entre l'ONU et l'Iraq en 1996. Mais sa gestation fut longue et laborieuse. Instrument principal de la mise en œuvre de l'assistance humanitaire de l'ONU en Iraq de 1996 à 2003, quoique le terme « assistance » soit à réserver pour une action entièrement financée par le bénéficiaire de l'« assistance », l'idée du programme venait des recommandations de la mission inter-institutions dirigée par Saddrudin Aga Khan en 1991.

A. Du rapport Aga Khan aux résolutions 706 (1991) et 712 (1991)

- ¹⁶⁸ Conclu le 20 mai 1996 pour financer – entre autres – les activités humanitaires de l'ONU, l'idée qui sous-tend le programme « pétrole contre nourriture » remontait au rapport du 17 juillet 1991 de la mission Aga Khan. Ce rapport observait que l'aide internationale et des palliatifs à court terme n'arriveraient pas à financer les énormes besoins humanitaires de la population civile de l'Iraq. La mission y recommandait alors de financer ces besoins par un recours aux ressources propres du pays, à savoir le déblocage de ses avoirs considérables détenus à l'étranger ou la production et la vente du pétrole iraquien sur le marché international⁵⁰⁹, conformément aux dispositions du paragraphe 23 de la résolution 687 (1991)⁵¹⁰.
- ¹⁶⁹ Suivant cette recommandation, le Conseil de sécurité adoptait, le 15 août 1991, la résolution 706 par laquelle il autorise l'importation par les Etats de pétrole et produits pétroliers irakiens pendant une période de six mois. Les recettes de ces ventes, qui ne devaient pas dépasser 1,6 milliard de dollars, étaient à verser dans un compte séquestre à ouvrir par le Secrétaire général et administré par lui. La différence avec le principe du paragraphe 23 de la résolution 687 réside dans le fait que ces recettes ne serviront pas uniquement à financer l'assistance humanitaire pour la population iraquienne⁵¹¹. Elles devaient également financer les charges des organismes responsables du programme de désarmement et de contrôle des armes de destruction massive de l'Iraq, les coûts de restitution de tous les avoirs koweïtiens saisis par l'Iraq et de la Commission de démarcation de la frontière entre l'Iraq et le Koweït, et enfin l'indemnisation des victimes directes de l'invasion et de l'occupation du Koweït.
- ¹⁷⁰ Dans son rapport du 4 septembre 1991 en application de la résolution 706⁵¹², le Secrétaire général commençait par noter que la mise en œuvre de cette résolution nécessite absolument l'obtention de la pleine coopération de l'Iraq et de la Turquie. La coopération de l'Iraq est nécessaire pour la production et la fourniture de pétrole et de produits pétroliers destinés à la vente ainsi que la distribution des produits à des fins humanitaires à la population civile. Celle de la Turquie est requise pour l'écoulement ininterrompu du pétrole iraquien vers l'extérieur par l'oléoduc qui la traverse, qui est le seul itinéraire permettant d'acheminer de grandes quantités de pétrole iraquien pour l'exportation. Après avoir donné des renseignements sur la capacité d'exportation de pétrole de l'Iraq et sur les besoins humanitaires de sa population, estimés à 1,797 milliard de dollars au total, le Secrétaire général donnait des recommandations détaillées sur les mesures d'application des dispositions pertinentes de la résolution 706 (1991), telles que les procédures de vente de pétrole et de contrôle de ces ventes, l'administration du compte séquestre auquel sont destinés les produits de ces ventes, les modes d'achats et de distribution des produits à fins humanitaires ainsi que leur contrôle.
- ¹⁷¹ Le Conseil de sécurité approuvait ces recommandations dans sa résolution 712 du 19 septembre 1991 (le plafond de 1,6 milliard de ventes et le déblocage de fonds) et demandait au Secrétaire général de prendre les dispositions voulues pour les appliquer, dont la conclusion de tous arrangements et accords nécessaires à cet effet. De son côté, le Comité des sanctions sur l'Iraq prit, le 16 octobre 1991, une décision sur les procédures à suivre en ce qui concerne la vente de produits pétroliers et la fourniture de produits et matériels de première nécessité à la population iraquienne, telles que prévues dans les deux résolutions précédentes⁵¹³.

B. Les difficultés d'application des résolutions 706 (1991) et 712 (1991)

- 172 Une fois ces bases juridiques et opérationnelles du programme posées, le Secrétaire général s'attela à l'obtention de l'accord de l'Iraq audit programme. Une première série de pourparlers eut lieu du 8 au 10 janvier 1992 à Vienne entre des représentants de l'Iraq et des fonctionnaires du Secrétariat de l'ONU. Ces pourparlers n'avaient pas abouti, l'Iraq ayant jugé que les conditions qui lui étaient imposées par l'ONU étaient inutiles et abusives, notamment sur la question de la distribution de l'aide humanitaire par les agents des Nations Unies. Les nouvelles séries de pourparlers tenues à Vienne en mars, juin et juillet 1992 eurent le même sort que les précédentes, l'Iraq soutenant que le plan envisagé portait atteinte à son indépendance et constituait une ingérence dans ses affaires intérieures⁵¹⁴.
- 173 Devant l'échec de ces pourparlers alors que la situation humanitaire en Iraq ne cessait de se dégrader, le Conseil de sécurité décidait, dans sa résolution 778 du 2 octobre 1992, d'alimenter le compte séquestre prévu dans les résolutions 706 et 712 (1991) par des avoirs irakiens, provenant de la vente de pétrole ou de produits pétroliers, gelés dans d'autres pays après la crise du Golfe, et ce, en attendant que le système de financement des aides humanitaires prévu dans les deux résolutions précitées s'applique. Les Etats détenant du pétrole ou des produits pétroliers irakiens étaient priés de les vendre et de virer les ressources ainsi dégagées au compte séquestre. Ce sont les avoirs gelés que les Etats ne pouvaient pas utiliser directement pour financer les expéditions de produits humanitaires exclus du régime des sanctions, comme on l'a vu plus haut.
- 174 Au vu des renseignements fournis par le Secrétaire général sur les virements effectués sur le compte séquestre⁵¹⁵, il s'avéra que les ressources disponibles ne suffisaient pas à satisfaire les besoins humanitaires et qu'il fallait relancer les négociations avec l'Iraq pour faire appliquer le système de « vente de pétrole contre achats de vivres » préconisé dans les résolutions 706 (1991) et 712 (1991). Cela mena à une autre série de pourparlers au siège de l'ONU, du 7 au 15 juillet 1993, qui échoua pour les mêmes arguments d'atteinte à la souveraineté de l'Iraq et d'ingérence dans ses affaires internes.
- 175 Un autre appel fut alors lancé, le 11 juillet 1994, aux gouvernements des principaux pays importateurs de pétrole brut irakien pour qu'ils demandent aux compagnies pétrolières se trouvant sous leur juridiction des renseignements sur la trace des centaines de millions de dollars provenant des exportations de pétrole et de produits pétroliers qui auraient été faites par l'Iraq pendant les semaines précédant l'imposition des sanctions, et dont le règlement n'aurait pas encore été effectué au moment de l'entrée en vigueur des sanctions, le 6 août 1990⁵¹⁶. Cet appel n'ayant toujours pas permis de trouver de nouveaux fonds à verser au compte séquestre, rendant impossible l'application effective des résolutions 706 et 712 (1991), le Conseil de sécurité prit le 14 avril 1995 une nouvelle résolution, la résolution 986.

C. La résolution 986 (1995)

- 176 Cette résolution a les mêmes objectifs que les résolutions 706 (1991) et 712 (1991). Seulement, elle prend davantage en compte la susceptibilité irakienne sur sa souveraineté, en soulignant dans le préambule le caractère temporaire du plan mis en place et en donnant au gouvernement irakien plus de rôle dans la distribution des

aides humanitaires résultant de l'application de la résolution. L'avant-dernier paragraphe de la résolution déclare d'ailleurs qu'aucune de ses dispositions ne saurait être interprétée comme portant atteinte à la souveraineté ou à l'intégrité territoriale de l'Iraq, une précision que le Conseil de sécurité n'a jamais faite dans ses résolutions précédentes. C'est la base du programme « pétrole contre nourriture ».

- 177 La résolution 986 (1995) autorisait, pendant une période initiale de six mois, la vente de pétrole et de produits pétroliers irakiens jusqu'à un montant maximum de 2 milliards de dollars. Ces fonds étaient destinés au financement des mêmes besoins et programmes humanitaires prévus dans la résolution 706 (1991). Elle prévoyait que le pétrole brut et les produits pétroliers irakiens seront exportés via l'oléoduc Kirkouk-Yumurtalik, qui traverse la Turquie, et à partir du terminal pétrolier de Mina al-Bakr, qui se trouve dans le Sud de l'Iraq. La résolution prévoyait aussi que les recettes de ces exportations de pétrole étaient à verser directement à un compte séquestre de l'ONU, et le règlement des factures d'importations de fournitures humanitaires destinées à la population civile devait s'effectuer exclusivement par l'intermédiaire de ce compte. Ces opérations commerciales devaient avoir lieu sous l'approbation du Comité des sanctions conformément aux procédures qu'il a établies, en coordination avec le Secrétaire général, et sous le contrôle d'experts indépendants nommés par ce dernier et travaillant étroitement avec le Comité des sanctions. Enfin, il était précisé que les dispositions relatives à la vente de pétrole irakien et les activités afférentes entreraient seulement en vigueur le lendemain du jour où le Conseil de sécurité aura reçu le rapport du Secrétaire général l'informant de la conclusion d'un accord entre celui-ci et le gouvernement irakien sur les modalités pratiques d'application de la résolution.
- 178 Après un premier refus de l'Iraq d'appliquer la résolution⁵¹⁷, un mémorandum d'accord fut finalement signé à New York le 20 mai 1996 entre le Secrétariat de l'ONU et le gouvernement irakien⁵¹⁸. Le Conseil de sécurité était informé le jour même de cette signature, et la résolution 986 (1995) ainsi que le mémorandum d'accord qui en fait partie entrèrent en vigueur le lendemain, pour une période initiale de six mois⁵¹⁹. C'était la phase I du programme, mise en œuvre à partir du 10 décembre 1996. Le programme a été par la suite prorogé régulièrement jusqu'à une phase XIII couvrant la période du 5 décembre 2002 au 3 juin 2003. La résolution 1483 (2003) du 22 mai 2003 du Conseil décidait de mettre fin au programme, en accordant une période de liquidation de six mois qui courait jusqu'à fin novembre 2003.
- 179 Il a donc fallu cinq ans pour concrétiser cette idée de vente de pétrole irakien pour financer, entre autres, les fournitures humanitaires en faveur de sa population civile. Le programme a été mis en œuvre durant sept ans, sur les treize qu'ont duré les sanctions économiques contre l'Iraq, dont six mois après la levée de ces sanctions.

§3. Mise en œuvre du programme

A. Procédure de vente de pétrole et des produits pétroliers

- 180 La vente du pétrole et des produits pétroliers irakiens commençait par la signature d'un contrat de vente entre l'organisme d'Etat irakien de commercialisation du pétrole (connu sous le sigle « OECP » ou « SOMO » en anglais) et l'acheteur étranger. Le contrat devait comporter les renseignements sur la qualité et la quantité du pétrole et des produits pétroliers voulus, la durée du contrat, les conditions de crédit et de paiement, ainsi que les précisions sur l'établissement des prix tels que le pétrole brut

de référence et les cours utilisés, les ajustements pour frais de transport et qualité, et les dates d'établissement des prix.

- 181 Une fois le contrat conclu, il appartenait à l'Etat acheteur direct, ou agissant au nom d'une entreprise se trouvant sur son territoire, de présenter au Comité des sanctions sur l'Iraq une demande d'achat. Cette demande, présentée par l'intermédiaire des missions permanentes auprès des Nations Unies à New York, devait comporter des renseignements sur l'itinéraire qu'emprunteront les produits exportés et l'émission d'une lettre de crédit à l'ordre du compte séquestre ouvert par le Secrétaire général, avec une copie du contrat de vente signé avec l'OECP. Cette demande était examinée par des experts indépendants en commerce international du pétrole, nommés auprès du Comité et auxquels il avait délégué ses pouvoirs de vérification et d'approbation. Ces experts avaient pour tâche de vérifier la conformité du contrat de vente et les documents connexes aux dispositions de la résolution 986 (1995) et ses textes d'application. S'il estimait que le contrat est conforme, le vérificateur notifiait son approbation, avec une copie du contrat et les pièces justificatives, aux inspecteurs indépendants des Nations Unies affectés à la station de comptage de l'oléoduc Kirkuk-Yumurtalik et au terminal de Mina al-Bakr, par lesquels devaient s'exporter le pétrole iraquien. A la réception de cette notification, les inspecteurs autorisaient l'exportation et s'assuraient que celle-ci se fait conformément aux documents de vente approuvés par le Comité des sanctions.
- 182 Ces exportations étaient payées directement au compte séquestre, par une lettre de crédit irrévocable émise par la banque de l'acheteur à l'ordre de ce compte. Aucun paiement n'était fait directement à l'Iraq. Toutefois, les frais d'acheminement de ces exportations par la Turquie étaient financés par l'exportation d'une quantité supplémentaire de pétrole à cet Etat, sous forme de paiement en nature, et n'entrant pas dans le décompte du plafond de 2 milliards fixé dans la résolution 986 (1995).
- 183 Afin de vérifier et de certifier la livraison des fournitures financées par ces exportations de pétrole, l'ONU avait fixé des points d'entrée de ces fournitures sur le territoire iraquien. Six points de franchissement avaient été ainsi autorisés : le port iraquien de "Umm Qasr" ; les ports de Trebil, à la frontière Iraq-Jordanie ; de Zakho, à la frontière Iraq-Turquie ; d'Al-Walid, à la frontière Iraq-Syrie ; et, dernièrement, les ports d'Ar'ar, à la frontière Iraq-Arabie Saoudite (approuvée en novembre 2002) et de Khusrawi-Mondhariya, à la frontière Iraq-Iran (approuvée en décembre 2002). Ce dernier point d'entrée devait devenir opérationnel en mars-avril 2003, une fois que des agents d'inspection indépendants des Nations Unies y auraient été affectés. Mais on sait ce qui est arrivé en Iraq entre-temps, avec le départ du personnel des Nations Unies établi sur le territoire iraquien le 17 mars 2003, deux jours avant le premier bombardement de Bagdad, donnant le signal de la deuxième guerre du Golfe, ou de la troisième selon qu'on y ajoute ou non la guerre entre l'Iraq et l'Iran dans les années 1980.

B. L'achat des fournitures humanitaires

- 184 Les achats des fournitures humanitaires avec les recettes des exportations de pétrole étaient effectués par le gouvernement iraquien sur approbation du Comité des sanctions, suivant une procédure assez complexe⁵²⁰. Une fois informé de l'approbation du Comité, l'Iraq devait contacter directement les fournisseurs potentiels de ces produits pour conclure les arrangements appropriés. Ces Etats exportateurs devaient

alors soumettre au Comité des sanctions tous les documents contractuels concernant les articles et marchandises à fournir à l'Iraq. Le Comité se prononçait sur ces demandes d'exportation et informait de ses décisions le gouvernement iraquien, les Etats dont émanaient les demandes et le Secrétaire général. Une fois les demandes approuvées, la Banque centrale iraquienne devait demander à la banque où le compte séquestre était ouvert d'émettre des lettres de crédit irrévocables en faveur des Etats exportateurs, autorisant le paiement des exportations par prélèvement sur le compte séquestre.

- 185 Ce paiement était cependant soumis à l'approbation du Secrétariat de l'ONU, laquelle était conditionnée par la confirmation par des inspecteurs de l'Organisation placés à des zones douanières, déterminées conjointement par l'ONU et l'Iraq, de deux faits suivants : l'arrivée en Iraq des marchandises objets du contrat et la conformité des marchandises livrées avec la teneur des documents appropriés, à savoir la quantité, la qualité et la nature des articles.

C. La distribution des fournitures humanitaires

- 186 La distribution de ces fournitures humanitaires se faisait conformément à un plan établi par l'Iraq. Ce plan comprenait la liste par catégorie des fournitures et marchandises que l'Iraq avait l'intention d'acquérir et d'importer en une période de six mois, correspondant à une phase du programme. Il décrivait en détail les procédures à suivre par les autorités habilitées à assurer la distribution des produits. Le plan de distribution par phase était à approuver par le Secrétaire général qui adresse ensuite au Comité des sanctions une copie de la liste de produits à importer. Deux fois, le démarrage effectif d'une phase du programme avait été retardé de quelques mois par le refus du gouvernement iraquien de pomper son pétrole (phase II) ou d'acheminer le pétrole pompé (phase III) tant que le Secrétaire général n'aurait pas approuvé le plan de distribution qu'il avait présenté⁵²¹. Du 1^{er} au 12 décembre 2000, l'Iraq avait également suspendu ses exportations de pétrole dans le cadre du programme, à la suite d'un désaccord avec l'ONU sur la fixation des prix du pétrole⁵²².
- 187 Une fois le plan approuvé, la distribution était assurée par le gouvernement iraquien, excepté dans trois provinces du Nord de l'Iraq où elle était faite par les Nations Unies. Dans la partie du territoire qui restait sous son seul contrôle, le gouvernement iraquien s'était engagé à distribuer les fournitures humanitaires de manière équitable. Le contrôle de cette distribution équitable, ainsi que la vérification de la quantité de marchandises disponibles par rapport aux besoins, étaient effectués par des agents de l'ONU établis en Iraq et placés sous l'autorité générale du Département des affaires humanitaires. Des procédures précises relatives à chaque catégorie de marchandises étaient prévues pour la conduite de ces activités d'observation, portant notamment sur les denrées alimentaires, les articles et matériels médicaux, les articles et matériels destinés à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement, et les autres matériels et fournitures humanitaires.
- 188 La première commande de pétrole était exportée le 15 décembre 1996, et les premiers contrats financés au moyen de la vente de pétrole approuvés en janvier 1997⁵²³. La première livraison de vivres était arrivée en Iraq vers fin mars 1997, suivie quelques jours plus tard du débarquement de 13 000 tonnes de riz, la première importation

conséquence de nourriture réalisée au titre du programme⁵²⁴. Quant aux médicaments, les premières commandes étaient arrivées en Iraq en mai 1997.

- 189 L'application du programme pétrole contre nourriture avait permis de soulager quelque peu les souffrances de la population civile iraquienne⁵²⁵, même si elle ne les avait pas éradiquées. Les chiffres en tout cas montrent que des efforts étaient faits pour venir en aide à cette population. Depuis l'arrivée en Iraq des premiers lots de produits, en 1997, des denrées alimentaires d'une valeur de 9,8 milliards de dollars, et des médicaments et fournitures médicales d'une valeur de 1,9 milliard de dollars ont été livrées (données de juillet 2002)⁵²⁶. En outre, le plafond de vente de pétrole de 2 milliards de la première phase du programme en 1996 a été relevé trois ans plus tard à 5 milliards 265 millions⁵²⁷. Et en 1999, le Conseil de sécurité a éliminé entièrement le plafond de la quantité de pétrole que l'Iraq pouvait exporter dans le cadre du programme « pétrole contre nourriture »⁵²⁸.
- 190 Cet aspect positif n'empêche toutefois pas de s'interroger sur la pertinence du programme « pétrole contre nourriture » comme solution du problème des effets des sanctions sur la population civile iraquienne. Ces interrogations légitimes ne viennent pas seulement de l'examen de la pratique issue des treize phases d'application du programme. Elles portent aussi sur le véritable objectif de la mise en place de celui-ci.

§4. Appréciation critique

- 191 Officiellement mis en place pour atténuer les souffrances de la population civile iraquienne et empêcher la situation alimentaire et sanitaire désastreuse du pays de s'aggraver⁵²⁹, le volet humanitaire du programme est non seulement insuffisant pour satisfaire les besoins de première nécessité de la population iraquienne mais encore semble ne pas en être le principal objectif.

A. Un programme humanitaire mitigé

- 192 En analysant la répartition des ressources allouées aux diverses activités à financer par le programme « pétrole contre nourriture », on remarque que ce programme destiné à financer l'assistance humanitaire au peuple iraquien accorde aussi une part importante à d'autres préoccupations, loin des soucis immédiats de ce peuple. En effet, selon la répartition faite au paragraphe 8 de la résolution 986 (1995) :
- 30 % des recettes de la vente de pétrole autorisée est à verser au budget de la Commission de compensation des victimes de l'invasion et de l'occupation du Koweït, comme contribution obligatoire de l'Iraq ;
 - 13 % du montant total destinés au financement du programme humanitaire dans les trois gouvernorats du Nord du pays ;
 - 3 % pour le financement des dépenses de fonctionnement courantes de la Commission spéciale chargée du contrôle et du démantèlement des armes de destruction massive irakiens ;
 - 1 % à verser au compte séquestre pour payer les intérêts des avoirs irakiens gelés et virés par les banques étrangères qui les détenaient au compte séquestre, en attendant l'application de la formule « pétrole contre nourriture » ; virement demandé par le par. 6 de la résolution 778 (1992) ;
 - Le reste, soit 53 % du montant autorisé, à consacrer au financement des activités d'importation par l'Iraq de médicaments et fournitures médicales, de denrées

alimentaires et d'autres produits de première nécessité pour la population civile iraquienne, *y compris le paiement des dépenses engagées par le Comité des sanctions liées à ces exportations*, tout comme celles liées à la vente de pétrole et de produits pétroliers, *les dépenses afférentes aux inspecteurs indépendants chargés du contrôle desdites activités et des comptables publics agréés qui gèrent le compte séquestre*, et enfin toutes autres dépenses nécessaires à l'accomplissement de ces activités.

- 193 Dès cette résolution de base, le montant destiné à financer les activités humanitaires pour la majorité de la population iraquienne était donc seulement de 53 % de la somme totale. Les 13 % qui allaient à la population du Nord de l'Iraq peuvent bien entendu y être ajoutés. Etant donné toutefois que cette partie du territoire n'était plus tout à fait sous le contrôle du gouvernement central iraquien, et s'apparentait *de facto* à un territoire sous tutelle des Nations Unies, on peut considérer la population de cette région comme des privilégiés par rapport à la population des quinze gouvernorats restants du Centre et du Sud de l'Iraq. Le sort de cette dernière demeurerait en effet associé à celui du gouvernement central, sans en être comparable car les membres de l'équipe dirigeante ne connaissaient pas les privations et les souffrances de la masse populaire. L'adoption de la résolution 1330 (2000) avait augmenté quelque peu le pourcentage des recettes de la vente de pétrole destiné à l'achat des fournitures humanitaires. Le pourcentage en faveur des trois gouvernorats du Nord restait à 13 % tandis que celui pour les quinze gouvernorats du Centre et du Sud passait de 53 % à 59 %. Cette différence était prise sur la part allouée au Fonds d'indemnisation qui baissait ainsi de 30 % à 25 %.
- 194 Ainsi, sur un projet mis en place pour venir en aide à la population civile iraquienne, seul un peu plus de la moitié de la somme à disposition y était effectivement consacrée, après déduction des divers frais connexes à l'exécution du programme humanitaire. Dès son lancement d'ailleurs, il était déjà dit que ce programme n'aurait pas une incidence tangible sur les conditions de vie de cette population car en termes de revenu par tête, la vente ne procurera à chaque citoyen iraquien que 0,40 dollar par jour⁵³⁰. Sur cette base, aucune augmentation du pourcentage ne changerait rien à ce constat relatif au peu d'incidence tangible de l'application du programme sur les conditions de vie de la population iraquienne.
- 195 En outre, l'importation de denrées alimentaires nécessaires pour satisfaire les besoins élémentaires de la population iraquienne était estimée, pour 1995-1996, à 2,700 milliards de dollars⁵³¹. Avant les sanctions, l'Iraq importait pour 3 à 4 milliards de dollars de produits alimentaires et pharmaceutiques pour satisfaire ses besoins annuels⁵³². Or, on a vu qu'entre 1997 et 2002, la valeur des denrées alimentaires livrées était de 9,8 milliards de dollars ; ce qui, après calcul et compte tenu de la hausse des prix des importations dans un contexte de sanction, est loin d'atteindre le montant nécessaire pour satisfaire les besoins de la population iraquienne. La pratique a confirmé cette insuffisance. Rien d'étonnant alors à ce qu'après douze prorogations successives du programme jusqu'à leur arrêt en 2003, les effets désastreux des sanctions sur la population iraquienne demeuraient.
- 196 Enfin, il convient de souligner que l'assistance humanitaire fournie dans le cadre de ce programme n'a d'assistance que de nom. La vraie assistance est celle où l'envoi des denrées alimentaires et autres fournitures humanitaires était financé, directement ou à partir d'un fonds commun, par les donateurs. Ce financement va de l'achat des produits à leur acheminement jusqu'au territoire de l'Etat bénéficiaire. La contribution de ce

dernier se situe ensuite aux frais de distribution des produits humanitaires reçus et à d'autres efforts qu'il fera de son propre chef. C'est le cas notamment de la fourniture de produits humanitaires qui continuaient à être envoyés en Iraq sur la base des dérogations de la résolution 661 (1990), et dont les expéditeurs ne demandaient pas le financement dans le cadre du programme pétrole contre nourriture, ou encore des assistances humanitaires financées par les donateurs dans les autres cas de sanctions.

- 197 Dans le cadre du programme pétrole contre nourriture, tout est financé par l'Iraq, le bénéficiaire de cette pseudo-assistance, à savoir l'achat des produits, leur acheminement en Iraq et même les dépenses connexes engagées par les organes des Nations Unies pour le contrôle de l'arrivée de ces produits en Iraq, leur distribution à la population civile, et les frais de déboursement des avoirs officiels irakiens confisqués par les Nations Unies pour payer toutes ces activités d'envoi humanitaire. Et il importe de noter que ce programme à moitié humanitaire car poursuivant simultanément d'autres objectifs, et autofinancé par l'Iraq, a supplanté le programme d'assistance strictement humanitaire mis en place par les Nations Unies en 1991 et financé par des contributions volontaires mais aussi, et déjà, par des avoirs irakiens bloqués à l'étranger⁵³³.

B. Un programme qui fait partie des moyens de pression sur l'Iraq

- 198 Si la mise en œuvre du programme « pétrole contre nourriture » réduit quelque peu la pénurie généralisée de produits de première nécessité pour la population iraquienne, il est également profitable aux autres activités de l'ONU en Iraq et aux réparations de guerre dictées par le « traité de paix » dissimulé sous une résolution du Conseil de sécurité⁵³⁴. A y regarder de près, on se demande qui était le plus soulagé par la signature du mémorandum du 20 mai 1996 entre la population civile iraquienne et les responsables des différentes commissions à financer par l'application de la résolution 986 (1995), surtout lorsqu'on garde à l'esprit que les problèmes de finances de ces commissions étaient l'une des causes d'adoption de la résolution 778 (1992)⁵³⁵.
- 199 En tout état de cause, ce programme partiellement humanitaire ne constitue en rien un assouplissement de la pression exercée sur l'Iraq pour l'amener à adopter un comportement conforme à la résolution 687 (1991), laquelle remplace la résolution 661 (1990) comme fondement du maintien des sanctions contre l'Iraq. En effet, l'achat et la distribution des fournitures humanitaires se faisaient sous le contrôle des Nations Unies, la vente du pétrole iraquien était soumise à des contrôles stricts des Nations Unies, et les produits de cette vente étaient saisis et administrés par l'ONU⁵³⁶. L'Etat iraquien ne pouvait, par conséquent, jouir librement de ses ressources pétrolières pour satisfaire les besoins de sa population et pour son développement. Le seul moyen pour lui de changer cet état de chose – et retrouver sa pleine souveraineté économique et territoriale – était de se plier aux exigences de l'ONU.
- 200 Ce programme faisait donc partie des moyens de pression sur le gouvernement iraquien pour l'amener à respecter les exigences des Nations Unies. Le Conseil de sécurité ne s'y contentait pas simplement d'appliquer, suivant les procédures habituellement applicables, la dérogation prévue au paragraphe 23 de la résolution 687 (1991), à savoir la vente de pétrole iraquien pour financer l'envoi des fournitures humanitaires. Il y faisait au contraire appliquer puis financer d'autres mesures prévues

dans cette résolution, notamment la partie C sur le processus de désarmement de l'Iraq et la partie E sur l'indemnisation des dommages provoqués par l'invasion du Koweït.

- 201 D'ailleurs, un responsable américain disait que l'accord pétrole contre nourriture n'était qu'un petit compromis aux alliés européens favorables à un assouplissement de la sanction. Avec cet accord désormais, disait ce responsable, « Saddam Hussein ne pourra plus utiliser l'argument humanitaire pour exiger la levée des sanctions »⁵³⁷. Effectivement, il était dit qu'au moment de la négociation de l'accord la France déployait ses efforts et mettait sa diplomatie au service de ce projet humanitaire, puisqu'elle ne pouvait espérer obtenir de grands changements sur la levée des sanctions économiques⁵³⁸. Il y avait en fait entre les membres permanents du Conseil de sécurité une différence de perception quant aux objectifs de la résolution 986 (1995) et du programme qu'il mettait en place. Pour les uns (la Chine, la France et la Russie), la résolution était une prémisses à la levée des sanctions et une solution temporaire pour répondre aux besoins humanitaires de la population iraquienne, faute de pouvoir obtenir la levée des sanctions, notamment celles d'ordre économique. Pour les autres (les Etats-Unis et le Royaume-Uni), la résolution constituait un moyen de contrecarrer l'argument humanitaire de l'Iraq contre les sanctions et de calmer l'opinion publique internationale, tout en permettant de maintenir toutes les sanctions imposées auparavant. Et on remarque dans le procès-verbal de la séance d'adoption de la résolution 986 (1995) que la majorité des membres non permanents du Conseil tenaient la même position que la Chine, la France et la Russie et avaient insisté sur le caractère temporaire de l'arrangement qui a été conclu⁵³⁹. Cette différence de perception explique par conséquent l'inaptitude de ce vaste programme novateur à éradiquer les souffrances de la population civile iraquienne malgré les milliards de dollars obtenus de la vente de pétrole iraquien entre 1996 et 2003.

Conclusion du chapitre III

- 202 Au-delà des critiques, l'effort des Nations Unies pour résoudre le problème des effets secondaires de leurs sanctions sur la population civile de l'Etat-cible a amené un développement normatif indéniable. Il est à l'origine de ce que nous avons qualifié de principe du droit des Nations Unies de prévision des dérogations humanitaires aux mesures coercitives du Conseil de sécurité. Ce principe est né du souci du Conseil de répondre aux droits élémentaires de la population de l'Etat-cible. De la pratique à la base de ce principe, on a pu identifier des produits considérés par les Nations Unies comme essentiellement humanitaires et, comme tels, ne doivent pas faire partie d'un régime de sanctions. On est ainsi amené à distinguer deux catégories de produits humanitaires : d'une part, ceux pour qui les sanctions ne s'appliquent pas mais dont l'envoi doit tout de même être notifié par les fournisseurs pour qu'on puisse vérifier qu'il ne dépasse pas ce qui a été autorisé ; d'autre part, ceux dont l'envoi dans l'Etat-cible est autorisé si, dans un laps de temps déterminé, les organes compétents de l'ONU n'émettent pas d'objections.
- 203 Si l'on s'en tient à la dernière évolution en la matière, évolution que l'on espère irréversible, la division entre exemptions et exceptions humanitaires semble être dépassée. A cette division s'est substituée la distinction entre, d'une part, des milliers de produits considérés comme strictement humanitaires et, d'autre part, des produits susceptibles d'usage à la fois civil et militaire. Dans ce cadre, l'expédition vers l'Etat-

cible de tous les produits de première nécessité et autres produits usuels pour les besoins normaux de la population civile est désormais facilitée, n'étant soumis qu'à une vérification du Secrétariat. La prochaine étape consiste à appliquer ces acquis normatifs de la gestion des effets humanitaires des sanctions à tous les régimes de sanctions à venir.

- 204 Les dérogations humanitaires et l'assistance qui en découle comme solutions aux effets secondaires des sanctions sur la population civile ne sont pas toutefois exemptes de contradictions. La principale en est que le problème humanitaire que l'ONU tente difficilement de résoudre n'est que le produit de ses propres décisions sans que rien n'ait été fait pour incorporer ce problème dans les examens périodiques des régimes de sanctions en vigueur. De là vient un autre malaise, notamment dans le cas iraquien : au vu de ce comportement de l'ONU et du mécanisme mis en place pour financer l'assistance humanitaire, on croirait même que ce problème humanitaire n'est nullement une chose à éradiquer mais est au contraire une partie intégrante de la coercition mise en place.
- 205 Dans ledit cas en effet, l'ONU se voulait être à la fois le « bourreau » et le « sauveur ». Or, c'est un non-sens car on ne peut être que l'un ou l'autre. Du côté de la population qui souffre énormément de l'application de ces sanctions depuis plusieurs années, il n'est pas facile de concevoir que l'entité qui tente tant bien que mal de venir à son secours se trouve à l'origine de ses souffrances. La situation est encore plus difficile à comprendre pour les observateurs quand on sait que de nombreux appels ont été faits, au vu de ces souffrances, pour une levée des restrictions touchant les importations des produits alimentaires, mais apparemment sans succès. L'un de ceux-ci était fait dès 1991 où l'on recommandait que, « vu les graves difficultés auxquelles doit faire face la population et les perspectives nullement encourageantes qui s'offrent à elle, les sanctions relatives à l'approvisionnement en denrées alimentaires [doivent être] immédiatement levées, de même que celles concernant les importations de matériel et fournitures agricoles »⁵⁴⁰. On disait aussi la même année qu'au vu des besoins humanitaires de l'Iraq, « leur ampleur nécessite un financement allant au-delà de l'aide internationale et des palliatifs à court terme »⁵⁴¹, et donc à l'assouplissement des sanctions contre l'Iraq.
- 206 L'adhésion de l'ONU à ces appels était d'autant plus nécessaire que les dirigeants qui avaient le pouvoir de mettre fin aux sanctions, en se ralliant aux dispositions pertinentes des résolutions du Conseil de sécurité, n'étaient pas atteints par les problèmes humanitaires causés par les sanctions. Cela est déjà vrai pour les dirigeants yougoslaves durant la période d'application des sanctions et pour les auteurs des coups d'Etat en Haïti, tous tirant profit des activités de contrebandes des produits prohibés. Le contraste est plus frappant en ce qui concerne les anciens dirigeants irakiens, à savoir les dignitaires du Parti Baas, les membres de la haute administration, les officiers supérieurs et les proches du chef de l'Etat. Si la majorité de la population iraquienne manquait de médicaments et de soins de base, ces dirigeants pouvaient aller dans des hôpitaux privés où rien ne manquait. Ceux-ci se pavanaient dans des voitures de luxe, allaient au restaurant autour duquel s'agglutinaient des mendiants. Ils pouvaient aussi se procurer à bas prix les denrées alimentaires dont ils avaient besoin dans des magasins de ravitaillement qui leur étaient réservés. Et ils habitaient dans de beaux quartiers reconstruits après la guerre de 1991 où les problèmes d'eau potable, d'électricité et d'énergie étaient inconnus⁵⁴². Bref, mis à part le fait qu'ils ne pouvaient

pas disposer librement de leurs avoirs placés à l'extérieur et se déplacer à l'étranger pour les dépenser dans les plus grands palais du monde, les sanctions n'existaient tout simplement pas pour les dirigeants irakiens jusqu'à leur chute et la « disparition » de la plupart d'entre eux en 2003⁵⁴³.

207 Malgré cette différence d'effets des sanctions sur l'ensemble de la population et sur les équipes au pouvoir, les appels pour la révision du régime de sanctions n'avaient pas été suivis par le Conseil de sécurité. Celui-ci, par exemple, n'avait jamais levé les restrictions commerciales et aériennes contre l'Iraq qui entravaient l'expédition normale des denrées alimentaires et autres produits humanitaires exclus de ce régime de sanctions. En face, la population continuait à souffrir des effets de ce dernier, malgré les 64,2 milliards obtenus de la vente du pétrole irakien dans le cadre du programme pétrole contre nourriture⁵⁴⁴. De plus, les sanctions imposées s'avéraient être inefficaces et inadéquates, au point que ses plus fervents défenseurs l'avaient abandonné au profit d'une action armée entreprise en mars 2003, sans l'aval des Nations Unies. Et il a fallu attendre la chute du gouvernement de Saddam Hussein lors de ce conflit armé pour voir aboutir les vieilles revendications de levée du volet économique des sanctions globales imposées contre l'Iraq depuis 1990 et, partant, de la fin du programme pétrole contre nourriture. Ironie du sort, cette levée a été appelée par ceux-là même qui s'y étaient toujours opposés lors des différents projets de résolutions présentés auparavant en ce sens.

208 Tout cela nous amène à conclure qu'il faut repenser la gestion des sanctions pour prévenir de telles dérives dans la conception et dans la gestion des sanctions, dérives qui aggravent les effets secondaires. Comme il a été dit :

We recognize that sanctions are a necessary tool for international action, occupying the middle-ground between rhetorical resolution and the use of armed force. Sanctions must, however, be applied in a manner in which children of poor families – the most vulnerable and, I might add, the most innocent in a society – do not suffer most cruelly. Without renouncing the non-military mechanisms of international pressure wisely provided in the Charter [of the United Nations], it should be possible to refine our existing tools – or to develop others – so that children are not major and unintended victims of particular sanctions⁵⁴⁵.

209 Cet affinement peut, par exemple, passer par une étude préalable des impacts probables des sanctions, suivi de la conception du régime de sanctions à imposer en fonction de cette étude prévisionnelle. Cela éviterait au Conseil de sécurité, et à l'ONU dans son ensemble, d'être celui qui frappe d'abord et porte secours ensuite. Car, pour la population civile victime indirecte des sanctions, il est difficile de concevoir une entité qui est à la fois le justicier sans scrupule et le bon samaritain. Ce climat de tension entre la population et l'ONU ne facilite pas d'ailleurs les travaux d'assistance des organisations humanitaires, souvent associées à l'ONU et qui perdent ainsi, aux yeux de la population locale, leur neutralité et impartialité.

210 Les problèmes relatifs aux effets secondaires des sanctions des Nations Unies ne peuvent entièrement se résoudre par les solutions en aval apportées jusqu'ici, même si on peut noter une évolution positive en la matière, grâce à un accord général des Etats sur l'inacceptabilité des effets désastreux constatés dans certains régimes de sanctions. Cette condamnation unanime devrait déjà se traduire par un apport de ressources économiques et financières nécessaires à l'atténuation de ces effets. Mais elle doit surtout conduire à un accord sur les moyens d'affiner le mécanisme de sanctions. Car c'est en agissant à la racine du problème des effets secondaires que les Nations Unies

arriveront à le résoudre, en se penchant notamment sur les moyens de prévention. Cette action à la source, au niveau de la conception même du régime de sanctions, n'atténuera pas seulement les effets secondaires sur la population civile de l'Etat-cible. Elle concernera aussi ceux à l'égard des Etats participants à l'application des sanctions.

- 211 C'est à cette recherche de voies juridiques de prévention de l'ensemble des effets secondaires des sanctions des Nations Unies que nous nous attellerons dans la deuxième partie de notre étude.

NOTES DE BAS DE PAGE

348. La Charte des Nations Unies, art. 1, par. 3.

349. Comme l'a signalé un auteur, "[i]n only two cases, Iraq and Haiti, did sanctions generate serious humanitarian consequences. In Iraq a severe crisis developed, and in Haiti human suffering was also widespread, although in this case humanitarian hardships were caused as well by the effects of violence and political repression"; D. Cortright & G. Lopez., *The Sanctions Decade*, p. 212.

350. Il a été par exemple que "Haitians knew that they would suffer most from the sanctions, but having been exploited for more than two centuries by what many considered a predatory State, they were prepared to bear the additional hardships of strict sanctions if this meant genuine democracy and development"; D. Cortright, & G.Lopez & J. Dashti-Gibson, "Helping Haïti?", in D. Cortright & G. Lopez, *The Sanctions Decade*, p. 98.

351. S/22366, Annexe, 20 mars 1991, par. 8.

352. Sanctions imposées initialement par la S/RES/661 (1990) après l'invasion du Koweït, et maintenues par la S/RES/687 (1991) après la fin de la guerre du Golfe et la libération du Koweït.

353. Imposées respectivement par les résolutions S/RF.S/665 (1990) et S/RES/670 (1990).

354. S/21503, 13 août 1990.

355. S/RES/666 (1990), 13sept. 1990, par. 1.

356. S/RES/757 (1992), 30 mai 1992, par. 13 al. f) et S/RES/841 (1993), 16 juin 1993, par. 10 al. d).

357. S/RES/666 (1990), par. 3 et 4.

358. *Ibid.*, al. 4 du préambule.

359. *Ibid.*, par. 6.

360. La première mission, qui s'était rendue en Iraq du 10 au 17 mars 1991, était dirigée par le Secrétaire général adjoint Martti Ahtisaari et composée de représentants du Secrétariat, de l'UNICEF, du PNUD, du HCR, de l'OMS et du Bureau du coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe. Du 29 juin au 13 juillet 1991, une deuxième mission inter-institutions était envoyée en Iraq. Dirigée par Sadruddin Aga Khan, représentant du Secrétaire général chargé du Programme d'assistance humanitaire des Nations Unies pour l'Iraq, le Koweït et les zones frontalières irako-iraniennes et irako-turques, la mission était composée d'experts du Secrétariat, de l'UNICEF, de l'OMS, du FAO, du PAM, du HCR, du PNUD ainsi que d'une équipe de spécialistes et de personnalités n'appartenant pas aux Nations Unies.

361. S/22366, Annexe.

362. Selon ce système, les Iraquiens ont droit, par exemple, soit à 5 kilogrammes de farine par personne et par mois, soit à 3 pains ; à 10 kilogrammes de butane par famille et par mois ; à 1 savon par personne et par mois.

363. De décembre 2002 à fin février 2003, le gouvernement iraquien, devant la forte éventualité d'une guerre, avait procédé à trois cycles de distribution anticipée de rations alimentaires, couvrant les droits jusqu'en juillet 2003. Voir en ce sens le rapport du 28 mai 2003 du Secrétaire général, S/2003/576, par. 39.
364. S/22799, 17 juil. 1991.
365. D'autres missions, envoyées en Iraq par des organismes privés, admettaient également et de façon unanime ces faits. Se basant sur 26 rapports individuels ou émanant des équipes universitaires, deux auteurs constataient dès 1992 que "*the economy is devastated; public services has severely deteriorated; people are ill, undernourished, unemployed, impoverished and demoralized*"; J. Drezer & H. Gazdar, "Hunger and Poverty in Iraq, 1991", *World developments*, vol. 20 (7), 1992, p. 925.
366. E. Blair, "Endless sanctions batter Iraq", *MEED*, 24 juin 1994, p. 2.
367. Note du Président du Conseil de sécurité en date du 30 janvier 1999 ; S/1999/100.
368. S/1999/356, 30 mars 1999, Annexe II.
369. Pour établir son rapport, la Commission a examiné des informations provenant des rapports officiels et des données fournies par le Bureau chargé du Programme Iraq, ainsi que des communications écrites présentées par la FAO, le PNUD, l'UNESCO, le FNUAP, le HCR, l'UNICEF, l'OMS, le PAM, le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), le rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, le CICR, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, l'Office humanitaire de la Communauté européenne et le Conseil des Eglises du Moyen-Orient. La Commission a aussi entendu plusieurs hauts fonctionnaires des Nations Unies et des représentants des divers organismes et organisations régionales concernés par la situation humanitaire en Iraq. La liste complète de ces sources d'informations de la Commission se trouve dans le document S/1999/356, par. 5.
370. S/1999/356, par. 12.
371. *Ibid.*, par. 17 et 19.
372. R. Dumont, « La population irakienne punie par l'embargo », *Le Monde diplomatique*, déc. 1991, pp. 14-15.
373. E. Rouleau, « Le peuple irakien première victime de l'ordre américain », *Le Monde diplomatique*, nov. 1994, p. 10.
374. S/1999/356, par. 25.
375. *Ibid.*, par. 25 *in fine*.
376. D. J. Halliday, "The Impact of the UN Sanctions on the People of Iraq", *Journal of Palestine Studies*, vol. 28 (2), 1999, pp. 33-35.
377. T. Ash, "Iraq seeks relief from sanctions", *MEED*, 31 mars 1995, p. 4.
378. E. Rouleau, « Le peuple irakien, première victime », p. 10.
379. S/2000/208, 10 mars 2000, par. 137.
380. E. D. Gibbons, *Sanctions in Haiti. Human Rights and Democracy under Assault*, The Washington Papers / 177, Center for Strategic and International Studies, Praeger Publishers, 1999, pp. 24-26.
381. S/1999/356, par. 13.
382. *Ibid.*, par. 18.
383. *Ibid.*, par. 18.
384. *Ibid.*, par. 13.
385. D. J. Halliday, "The Impact of the UN Sanctions on the People of Iraq", p. 30.
386. E. D. Gibbons, *Sanctions in Haiti*, p. 23.
387. Pour des informations plus détaillées, voir les rapports fournis par le Secrétaire général en application des résolutions prorogeant ou modifiant le programme « pétrole contre nourriture » (*infra*, Annexe III p. 484). On peut également se référer à une abondante littérature sur la question, entre autres, H. M. Ali & I. H. Shah, "Sanctions and Childhood Mortality in Iraq", *Lancet*, vol. 355, n° 9218, 2000 ; A. Amove, "Killing Sanctions in Iraq", *Nation*, vol. 274 (2), 2002 ; A.

Arrove & M. Rai, "Iraq under Siege: the Deadly Impact of Sanctions and War", *Race and Class*, vol. 42 (3), 2001 ; A. Baram, "The Effect of Iraqi Sanctions: Statistical Pitfalls and Responsibility", *Middle East Journal*, vol. 54 (2), 2000 ; A. Bloomfield, "UN Sanctions and Health in Iraq", *Nero Zealand Medical Journal*, vol. 111, n° 1009, 1998 ; R. Dobson, "Sanctions Against Iraq 'Double' Child Mortality", *British Medical Journal*, vol. 321, n° 7275, 2000 ; R. Eastman-Abaya, "Life After Sanctions: the Fate of Iraq", *Lancet*, vol. 356, n° 9230, 2000 ; R. Garfield, "Studies on Young Child Malnutrition in Iraq: Problems and Insight, 1990-1999", *Nutrition Reviews*, vol. 58 (9), 2000 ; D.J. Halliday, "The Impact of the UN Sanctions" ; W. Khaduri, "UN Sanctions on Iraq: 10 Years Later", *Middle East Policy*, vol. 7 (4), 2000 ; S. J. Wareham, "Economic Sanctions and Public Health: the Case of Iraq", *Medical Journal of Australia*, vol. 173 (8), 2000. Pour une analyse complète des différents effets des sanctions (outre Haïti, l'ouvrage précité de E. D. Gibbons (*Sanctions in Haïti*) est particulièrement recommandé, avec les références qui y sont mentionnées. Pour une vue d'ensemble des effets des sanctions des années 1990, voir D. Cortright & G. A. Lopez, *The Sanctions Decade*, 273 p.

388. S/1999/356, par. 45.

389. *Ibid.*, par. 45 *in fine*.

390. Voir par exemple les interventions des Etats participants à la séance publique du 26 juin 2001 du Conseil de sécurité, consacrée à l'examen des moyens d'améliorer la situation humanitaire en Iraq compte tenu des effets néfastes des sanctions sur sa population (S/PV.4336, 35 p.). Pour s'en tenir aux interventions des membres permanents du Conseil, la Russie considérait que le *statu quo est* inacceptable (p. 4, colonne 1) et le Royaume-Uni partage cet avis (p. 4, col. 2). La France et les Etats-Unis estimaient aussi que le maintien de la situation actuelle n'est pas satisfaisante pour l'autorité et la crédibilité du Conseil de sécurité, même si les causes de cette non-satisfaction n'étaient pas forcément les mêmes pour les deux Etats (pp. 7 et 9). Enfin, la Chine comptait sur les discussions du jour pour créer des conditions favorables à une sortie de la crise afin que la question iraquienne, examinée par le Conseil depuis 11 ans, ne devienne un point inscrit à jamais à l'ordre du jour du Conseil de sécurité (p. 10). A la date de la dernière mise à jour de cette étude (février 2005), le point est toujours à l'ordre du jour du Conseil, malgré la levée des sanctions économiques en 2003.

391. S/RES/1333 (2000), par. 6. La même dérogation était accordée dans les embargos sur les armes contre la Somalie (S/RES/1356 (2001), par. 2), une partie du territoire de la RDC (S/RES/1493 (2003), par. 21), le Liberia (S/RES/1521 (2003), par. 2g) et la Côte d'Ivoire (S/RES/1572 (2004), par. 8c).

392. Voir le premier rapport annuel du Comité des sanctions sur l'Iraq, S/1996/700, par. 75.

393. *Supra*, pp. 117 et s.

394. S/RES/1390 (2002), 16 janv. 2002, par. 2, al. b).

395. P. ex. les résolutions S/RES/1343 (2001), par. 7 et S/RES/1478 (2003), par. 6, qui prévoient la possibilité de déplacements à l'extérieur des dirigeants libériens pour participer aux négociations de paix. De même, suite au décès le 22 février 2002 de Jonas Savimbi et les contacts qui s'ensuivirent entre l'UNITA et le gouvernement angolais, le Conseil de sécurité indiquait, dans une déclaration de son Président, qu'il était « prêt à étudier toutes dérogations et modifications » aux interdictions de voyage contre les dirigeants de l'UNITA afin de faciliter les négociations sur les modalités de cessation des hostilités entre les deux parties ; S/PRST/2002/7, 28 mars 2002, par. 8. Voir dans le même sens la S/RES/1572 (2004), par. 10, sur la Côte d'Ivoire.

396. Nous aurons l'occasion de parler davantage de ces processus au prochain chapitre.

397. Cette différence est présentée comme suit dans le rapport final du processus d'Interlaken : "Exceptions are cases that require prior approval by the Sanctions Committee; exemptions are stated as such in the resolution and do not require Sanctions Committee approval". Voir, The Swiss Confederation in cooperation with the UN Secretariat and the Watson Institute for International Studies at the Brown University, *Targeted Financial Sanctions. A Manual for Design and Implementation (Contribution from the Interlaken Process)*, 2001, p. 19.

398. S/22419, 1^{er} avril 1991, Annexe.
399. S/1999/92, 29 janv. 1999, par. 15 (Note sur les travaux des Comités des sanctions).
400. « Procédures concernant les vols humanitaires », communiqué de presse SC/6968, 1^{er} déc. 2000.
401. S/RES/253 (1968), par. 3, al. d).
402. S/RES/661 (1990), par. 3 al. c) et par. 4 ; S/RES/687 (1991), section F, par. 20, dans le cas de l'Iraq ; S/RES/748 (1992), par. 4 al. a), pour la Libye ; S/RES/757 (1992), par. 4 al. c) et par. 5, dans le cas de la RFY (Serbie et Monténégro) ; S/RES/942 (1994), par. 13 al. a), pour les mesures particulières contre les Serbes bosniaques ; S/RES/841 (1993), par. 7 et S/RES/917 (1994), par. 7 al. a) et b), pour Haïti ; et S/RES/1267 (1999), par. 4 al. a) et b), dans les sanctions contre les Taliban en Afghanistan.
403. Selon la formulation de la S/RES/253 (1968), par. 3 al. d) sur la Rhodésie du Sud. Des formulations légèrement différentes ont été observées dans les résolutions ultérieures : « fournitures à usage strictement médical » (S/RES/661 (1990), par. 3 sur l'Iraq et S/RES/757 (1992), par. 4 al. c) sur l'ex-Yougoslavie) ; « fournitures destinées à un usage strictement médical » (S/RES/917 (1994), par. 7 al. a) sur Haïti).
404. Pour les données relatives à ces envois, voir les rapports annuels du Comité des sanctions concerné : S/1996/700, S/1997/672, S/1998/1239/, S/2000/133. S/2001/738, S/2002/647 (Iraq) ; S/1996/776, S/1996/946 (ex-Yougoslavie) ; S/1996/2, S/1996/1079, S/1997/1030, S/1998/1237, S/1999/1299 (Libye) ; et pour Haïti, *Les Nations Unies et le Haïti (1990-1996)*, Série Livres bleus des Nations Unies, vol. XI, 1996, 641 p. (rappelons que la soumission des rapports annuels par les Comités des sanctions n'ont eu lieu qu'à partir de 1996).
405. C'est le cas du paragraphe 8 de la résolution 666 (1990) qui, après avoir rappelé que la résolution 661 (1990) ne s'applique pas aux produits à usage strictement médical, « recommande à ce sujet que les produits médicaux *soient exportés sous la stricte supervision* du Gouvernement de l'Etat exportateur ou d'organismes à vocation humanitaire appropriés ». Les italiques sont de nous.
406. A. Kolliopoulos, « Les Comités des sanctions de l'Organisation des Nations Unies », in L. Forlati Picchio et L.-A. Sicilianos (eds.), *Les sanctions économiques*, p. 580.
407. S/1996/700, par. 40.
408. M. P. Scharf & J. L. Dorosin, "Interpreting UN Sanctions", p. 790.
409. E. Rouleau, « Le peuple iraquien première victime », p. 10.
410. S/1997/672, par. 18.
411. S/RES/661 (1990), par. 3 al. c).
412. S/22400, Annexe, par. 3.
413. *Ibid.*, par. 4.
414. S/1996/700, par. 41.
415. S/RES/757 (1992), par. 4 al. c) ; S/RES/820 (1993), par. 12 et par. 22 al. a).
416. S/RES/883 (1993), par. 5 et Annexe.
417. S/1999/92, 29 janv. 1999, par. 16.
418. S/RES/253 (1968), par. 3 al. d).
419. S/RES/917 (1994), par. 8.
420. S/RES/661 (1990), par. 4 ; S/RES/687 (1991), par. 20.
421. Cf. <http://www.smartsanctions.ch>. "Contribution from the Interlaken Process", pp. 20-21.
422. S/1996/2, par. 20.
423. S/22366, Annexe, 20 mars 1991.
424. S/22400, Annexe, par. 3.
425. S/RES/757 (1992), par. 5 ; S/RES/H20 (1993), par. 21 ; S/RES/1173 (1998), par. 13 ; S/RES/1267 (1999), par. 4 al. b).

426. Nations Unies, Bureau des affaires juridiques, Avis juridique du 4 juin 1993, AJNU, 1993, p. 479.
427. *Ibid.*, p. 480.
428. Sanctions financières imposées par S/RES/1267 (1999), par. 4 al. b) et S/RES/1390 (2002), par. 2 al. a).
429. S/RES/670 (1990), par. 3 ; S/RES/757 (1992), par. 7 al. a) ; S/RES/917 (1994), par. 2 ; S/RES/1127 (1997), par. 5 ; S/RES/1267, par. 4 al. a), S/RES/1333 (2001), par. 11.
430. Cette décision modifie la procédure prévue au paragraphe 3 de la résolution 670 (1990), où la dérogation pour les vols acheminant des denrées alimentaires, « en raison de circonstances d'ordre humanitaire », ne pouvait se faire « [qu'] avec l'autorisation du Conseil de sécurité ou du Comité ».
431. S/RES/1127 (1997), par. 5.
432. Cf. S/RES/1173 (1998), par. 13 ; puis S/1998/27, par. 8 et S/2002/1413, par. 7 pour les rapports du Comité.
433. S/23305, par. 5.
434. S/1996/700, par. 43.
435. *Ibid.*, par. 49.
436. S/RES/1267 (1999), par. 4 al. a), prise à l'encontre du régime taliban en Afghanistan.
437. S/RES/1153 (1998), par. 3 et S/RES/1210 (1998), par. 3.
438. Pour savoir davantage sur cette affaire, qui revenait plusieurs années devant le Comité avec la même absence d'accord entre celui-ci et l'Iraq, voir S/1996/700, par. 69 ; S/1997/672, par. 37 ; S/1998/1239, par. 47-54 ; S/2000/133, par. 35-38 et S/2001/738, par. 29. Le rapport annuel de 2002 n'y faisait plus référence.
439. S/1996/2, par. 23-24.
440. S/AC.28/1994/CRP.2/Rev.3, 16 fév. 1994.
441. S/1999/1299, par. 6.
442. SC/6802, communiqué de presse du 8 février 2000.
443. S/1999/356, par. 27.
444. S/RES/1521 (2003), par. 4 al. c (Liberia) et S/RES/1572 (2004), par. 10 (Côte d'Ivoire).
445. Voir S/1996/700, par. 46 et S/2000/133, par. 39.
446. S/1996/700, par. 48.
447. Voir les rapports annuels de ce Comité : S/1996/2, S/1996/1079, S/1997/1030, S/1998/1237 et S/1999/1299.
448. S/RES/917 (1994), 6 mai 1994, par. 2.
449. S/PV.3376, p. 8.
450. S/RES/1333 (2001), par. 12.
451. AFG/123 - SC/6994. Une deuxième liste a été approuvée le 16 mars 2001, AFG/132-SC/7033.
452. Ce sont les produits identifiés dans le rapport de la mission Ahtisaari, évoqué précédemment (S/22366).
453. S/1996/700, par. 43.
454. F. Alabrune, « La pratique des Comités des sanctions », p. 261.
455. S/23305, 20 déc. 1991, Déclaration du Président du Conseil de sécurité.
456. S/1996/700, par. 42.
457. *Ibid.*, par. 43.
458. Cette procédure a été précisée dans les résolutions S/RES/841 (1993), par. 7, et S/RES/917 (1994), par. 7 al. c), pour Haïti ; S/RES/1132 (1997), par. 7, pour la Sierra Leone.
459. F. Alabrune, « La pratique des Comités des sanctions », p. 269.
460. S/RES/875 (1993), par. 1 et S/RES/917 (1994), par. 10.
461. A. Kolliopoulos, « Les Comités des sanctions », p. 591 ; également S/25027, par. 18 et S/1996/946, par. 74.

462. S/RES/1521 (2003), par. 4 al. a (Liberia) ; également S/RES/1572 (2004), par. 9 (Côte d'Ivoire).
463. Pour bien contrôler l'envoi de ces produits à double usage, le Comité des sanctions sur l'Iraq avait décidé dès 1994 que « tous les Etats et organisations internationales doivent consulter le Comité pour déterminer si tel ou tel article tombe sous le coup des dispositions du paragraphe 24 de la résolution 687 (1991) et le consulter aussi dans le cas d'articles se prêtant à une utilisation mixte ou à des utilisations multiples, c'est-à-dire des articles initialement destinés à un usage civil mais susceptibles d'être détournés ou modifiés à des fins militaires » ; S/1994/1027, par. 4, et S/1995/169, par. 4.
464. S/2002/515, Annexes A à E.
465. Pour plus de détails sur ces procédures, voir S/RES/1409 (2002), Annexe.
466. Voir <http://www.un.org/Depts/oip/cpmd/fast-trackF.html>.
467. Voir la note explicative du Bureau dans <http://www.un.org/Depts/oip/>.
468. Voir la liste détaillée de ces produits dans <http://www.un.org/Depts/oip/cpmd/fasttrackF.html>.
469. Société des Nations, Rapports et résolutions concernant l'article 16 du Pacte, 13 juin 1927, pp. 11 et s.
470. O. Hoijer, *Le Pacte de la Société des Nations*, p. 313.
471. P.-M. Henry, in J. P. Cot & A. Pellet (dirs.), *La Charte*, p. 58.
472. Ce paragraphe précise que, « [d]ans l'accomplissement de [s]es devoirs, le Conseil de sécurité agit conformément aux buts et principes des Nations Unies ».
473. A. M. Vradenburgh, "The Chapter VII Powers of the UN Charter: Do they Trump' Human Rights Law?", *Loyola L.A. Int'l & Comp. L.J.*, vol. 14, 1991, p. 184. Voir également pp. 189-192.
474. T. D. Gill, "Legal and Some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to Exercise its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter", *NYIL*, vol. 26, 1995, pp. 77-79.
475. A. Clapham, "Sanctions and Economic, Social and Cultural Rights", in V. Gowlland-Debbas (ed.), *United Nations Sanctions*, p. 133. Il cite comme règles pertinentes à cet égard le droit de ne pas être privé arbitrairement de la vie, le droit à un minimum de subsistance, le droit à une assistance publique concernant la santé et l'éducation, et d'une manière plus générale le droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains et dégradants (p. 134).
476. *Ibid.*, p. 136.
477. *Ibid.*, p. 140.
478. L'auteur se réfère à cet égard au paragraphe 3 de l'article 1, aux instruments relatifs aux droits de l'homme qui se sont développés sur cette base et à la jurisprudence de la Cour internationale de Justice qui considère certains actes à l'encontre de la personne humaine comme contraires ou incompatibles aux buts et principes de la Charte ; N. Angelet, "International Law Limits to the Security Council", in V. Gowlland-Debbas (ed.), *United Nations Sanctions*, pp. 75-76.
479. A. K. Fishman, "Between Iraq and a Hard Place: The Use of Economic Sanctions and Threats to International Peace and Security", *Emory Int'l Law Review*, vol. 13, 1999, p. 713. Il y a en fait, d'après cet auteur, deux conceptions opposées sur ce rôle du Conseil. La première est celle que l'on vient de mentionner. La deuxième, que l'auteur écarte par la suite, tente de laisser au Conseil la possibilité d'ignorer les droits de l'homme du fait de l'exigence de l'action rapide de l'Organisation face à une menace ou rupture de la paix. Pour nous, cet argument de rapidité ne tient plus une fois les sanctions déclenchées et lorsqu'elles durent.
480. Voir les commentaires de l'article 55, al. c, dans J. P. Cot & A. Pellet (dirs.), *La Charte*, pp. 872 et s. ; B. Simma (ed.), *The Charter*, pp. 917 et s. Voir également A. Van Verdross, « Idées directrices de l'ONU », *RCADI*, t. 83, 1953-11, pp. 23 et s.

481. En ce sens, E. De Wet, "Human Rights Limitations to Economic Enforcement Measures under Article 41 of the UN Charter and the Iraqi Sanctions Regime", *LJIL*, vol. 14 (2), 2001, pp. 284 et s.
482. S/22799, 17 juil. 1991, par. 134.
483. R. Normand, "A Human Rights Assessment of Sanctions: The Case of Iraq, 1990-1997", in W. J. M. van Genugten & G. A. De Groot (eds.), *United Nations Sanctions: Effectiveness and Effects, Especially in the Field of Human Rights. A Multi-disciplinary Approach*, Intersetia, 1999, p. 25.
484. A. K. Fishman précise: "In essence the procedural prong require only that the Security Council recognize, consider, and account for the impact of its activities on human rights"; "Between Iraq", p. 714.
485. A. Clapham, "Sanctions and ESC Rights", p. 137.
486. *Ibid.*, p. 141.
487. CESC, E/C. 12/1997/8, Observation générale n° 8, 12 déc. 1997, par. 11.
488. *Ibid.*, respectivement aux paragraphes 12, 13 et 14.
489. S/RES/1379 (2001), 20 nov. 2001, avant-dernier alinéa du préambule.
490. *Ibid.*, par. 1.
491. S/RES/1261 (1999), 25 août 1999, par. 16.
492. *Ibid.*, par. 17 al. c).
493. S/RES/1314 (2000), 11 août 2000, par. 15.
494. *Ibid.*, par. 14.
495. S/RES/1265 (1999), par. 16. Cet engagement a été réaffirmé dans la S/RES/1325 (2000) sur « les femmes, la paix et la sécurité » (par. 14), et dans la S/RES/1379 (2001) relative aux enfants et les conflits armés (par. 7).
496. En effet, le Conseil est avant tout doté d'un pouvoir de police, c'est-à-dire de réaction, et non d'un pouvoir législatif.
497. A. Kolliopoulos, « Les Comités des sanctions », p. 588.
498. Il s'agit des nombreuses références du Conseil de sécurité aux règles de droit international, dans le cadre de l'examen de la place du droit et de la justice dans le maintien de la paix.
499. V. Gowlland-Debbas (ed.), *United Nations Sanctions*, p. 28.
500. A/RES/51/242, 15 sept. 1997, par. 4. On peut d'ailleurs lier cette position de l'Assemblée générale avec ses appels répétés adressés aux Etats, dans ses résolutions sur les *Droits de l'homme et mesures de contrainte unilatérales*, « de veiller à ce que les vivres et les médicaments ne soient pas utilisés comme moyens de pression politique » ; A/RES/57/222, 18 déc. 2002, par. 2. Voir aussi les A/RES/51/103, A/RES/52/120, A/RES/53/141, A/RES/54/172, A/RES/55/110 et A/RES/56/148, qui contiennent les mêmes appels.
501. A la différence des principes généraux de droit de l'article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice qui sont tirés des différents ordres juridiques internes des Etats.
502. Résolution MRE/RES.1/91, 3 oct. 1991, par. 6 et 8, *Livre bleu sur Haïti*, p. 201.
503. OEA, Résolution MRE/RES.2/9, 8 oct. 1991, par. 1-4, *ibid.*, document 25, p. 203.
504. Voir E. Hoskins & S. Nutt, *The Humanitarian Impact of Economic Sanctions on Burundi*, Occasional Paper #29, The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, 1997, pp. 46-47. Les sanctions ont été imposées par l'Ethiopie, le Kenya, la Namibie, l'Ouganda, le Rwanda, la Tanzanie et le Zaïre (devenu depuis « République démocratique du Congo »).
505. OIF, *Déclaration de Bamako*, adoptée le 3 nov. 2000, par. 5.3, al. 13.
506. AHG/Decl. 5 (XXXVI), 36^e session ordinaire, Lomé (Togo), 10-12 juillet 2000. Sur ces sanctions, voir D. L. Tehindrazanarivelo, « Les sanctions de l'Union africaine contre les coups d'Etat : potentialités et mesures de renforcement », *AfYIL*, vol. 12 (2004).
507. La période initiale du premier mémorandum (S/22513 du 22 avril 1991) courrait jusqu'au 31 décembre 1991. Un deuxième mémorandum signé le 24 novembre 1991 prolongeait le

programme jusqu'au 30 juin 1992. Après de longues négociations, un 3^e mémorandum fut signé le 22 octobre 1992. Enfin, un autre programme établi le 21 mars 1995 couvrait la période d'avril 1995 à mars 1996. Ces derniers accords, qui ne sont pas des documents officiels des Nations Unies, sont reproduits dans le *Livre Bleu sur l'Iraq*, sous document 93 (pp. 387-389), document 135 (pp. 512-513) et document 203 (pp. 750-753).

508. « Programme humanitaire global inter-organisations des Nations Unies en Iraq pour la période allant d'avril 1995 à mars 1996 », document 203 du *Livre Bleu sur l'Iraq*, pp. 750 et s.

509. S/22799, par. 31 et 137.

510. Ce paragraphe prévoit que des dérogations à l'interdiction d'importer des produits de base ou des marchandises d'origine iraquienne pourraient être accordées, si besoin, pour procurer à l'Iraq les ressources nécessaires au financement des livraisons, préalablement approuvées par le Comité des sanctions, de médicaments et fournitures médicales ainsi que de denrées alimentaires et autres produits de première nécessité pour la population civile iraquienne.

511. En ce sens, M. Forteau, « La formule "pétrole contre nourriture" mise en place par les Nations en Irak : beaucoup de bruit pour rien ? », *AFDI*, 1997, pp. 135 et s.

512. S/23006.

513. S/23149, 16 oct. 1991.

514. Voir *Livre bleu sur l'Iraq*, p. 115.

515. S/25863, 27 mai 1993.

516. S/1994/907, 30 juil. 1994.

517. S/1995/495, 19 juin 1995.

518. S/1996/356, Annexe I.

519. Conformément aux dispositions du par. 3 de la résolution 986 (1995) et du par. 50 du mémorandum.

520. En effet, le Gouvernement iraquien établit d'abord une liste détaillée de la quantité ainsi que de la valeur des articles dont il a besoin. Cette liste est à transmettre au responsable du Programme humanitaire inter-organisations de l'ONU, qui pourrait la réviser en cas de besoin, lequel la transmet à son tour au Comité des sanctions. Après examen de la nature strictement humanitaire des articles figurant sur la liste, le Comité envoie au Secrétaire général la liste approuvée, révisée ou non, qui la communiquera à tous les Etats.

521. Voir S/1997/606 du 4 août 1997, approuvant le plan de distribution pour la phase II, et S/1998/4 du 5 janvier 1998, approuvant le plan de distribution pour la phase III.

522. Il a été dit que cette approche par phase n'était pas la meilleure pour atteindre les objectifs du programme. Il aurait été préférable d'avoir "a dynamic and integrated multi-sectoral approach" pour apprécier les besoins humanitaires de l'Iraq dans le long terme ; voir H. C. Graf Sponeck, "Sanctions and Humanitarian Exemptions: A Practitioner's Commentary", *EJIL*, vol. 13 (1), 2002, p. 84.

523. Voir le site web du Bureau chargé du programme Iraq (OIP ou "Office of the Iraq Program") : <http://www.un.org/french/Depts/oip/background/basicfactsF.html>.

524. R. de Rochebrune, « Irak. Il y a urgence et urgence... », *Jeune Afrique*, n° 1890, 26 mars-1 avril 1997, p. 10.

525. On a, par exemple, rapporté que l'entrée en vigueur du programme avait été saluée par des cris et scènes de joie dans les rues irakiennes ; T. Ash, "Iraq seeks relief", p. 3.

526. Voir le site de l'OIP : <http://www.un.org/french/Depts/oip/background/basic-factsF.html>.

527. S/RES/1153 (1998), 20 fév. 1998, par. 2.

528. S/RES/1284 (1999), 17 avril 1999, par. 15.

529. On ne voit en effet nulle trace des autres préoccupations financées par le programme pétrole contre nourriture dans le préambule de la résolution 986 (1995). Il n'y est mentionné que la préoccupation sur la situation humanitaire en Iraq, et rien sur la nécessité d'assurer la démarcation des frontières entre l'Iraq et le Koweït, ni sur le désarmement de l'Iraq, ni sur la

détermination du Conseil de sécurité à mettre en œuvre la responsabilité de l'Iraq pour les dommages subis du fait de son invasion du Koweït.

530. T. Ash, "Iraq seeks relief", p. 3. L'insuffisance du Programme à combler ne serait-ce que les besoins alimentaires de la population iraquienne a été également relevée par D. J. Halliday, "The Impact of UN Sanctions", pp. 30-31.

531. T. Ash, "Iraq seeks relief", p. 3.

532. E. Rouleau, « Le peuple iraquien première victime », p. 10.

533. Voir cependant M. Craven ("Humanitarianism and the Quest for Smarter Sanctions", EJIL, vol. 13 (1), pp. 49-50) qui remarque que le programme pétrole contre nourriture corrigeait une insuffisance du régime des dérogations humanitaires aux sanctions, qui se focalise sur les aspects transactionnels de la fourniture de marchandises sans se préoccuper si l'Etat-cible a les ressources nécessaires pour acheter celles-ci. "*It was in partial recognition of such considerations that the oil-for-food programme was instituted in Iraq ...*" (p. 50).

534. S/RES/687 (1991). Pour une analyse de cette résolution, voir, entre autres, S. Sur, « La résolution 687 (3 avril 1991) du Conseil de sécurité dans l'affaire du Golfe : problèmes de rétablissement et de garantie de la paix », AFDI, 1991, pp. 25-97.

535. Voir les trois damiers alinéas du préambule de la résolution et les paragraphes 5 et 10 de son dispositif.

536. Cette confiscation des revenus de la vente de pétrole, a-t-on écrit, est « une ingérence dans l'exercice des pouvoirs souverains d'un Etat » et constitue, en ce sens, une sanction ; A. Kolliopoulos, « Les Comités des sanctions », p. 599.

537. Rapporté par A. Gresh, « Du Proche-Orient au Golfe, les étranges ingrédients de la politique américaine », *Le Monde diplomatique*, juillet 1996, pp. 18-19.

538. L. Ezzarqui, *Résolution 986 : « Pétrole contre nourriture »*, Perspectives Internationales n° 15, CEDIN Paris I, Montchrestien, 1998, p. 81.

539. S/FV.3519.

540. S/22366, par. 18 (rapport de la mission Ahtisaari).

541. S/22799, par. 137 (rapport de la mission Aga Khan).

542. Voir T. Ash, "Iraq seeks relief", pp. 4-5 ; E. Rouleau, « Le peuple irakien première victime », p. 10.

543. Dans sa déclaration après le vote de la résolution 1483 (2003) levant les sanctions économiques contre l'Iraq, le représentant américain disait que dans l'Etat iraquien sous Saddam Hussein, dont il se félicite la « libération », « les projets d'infrastructure essentiels étaient renvoyés aux calendes grecques alors que les palais luxueux étaient érigés » (S/PV.4761, p. 2).

544. Voir le *Rapport intérimaire* de la « Commission d'enquête sur le programme pétrole contre nourriture », publié le 3 février 2005, www.iic-offp.org, p. 5. Le 21 avril 2004, le Secrétaire général a créé cette Commission pour mener une enquête exhaustive sur des allégations de corruption dans l'administration et la gestion du Programme. La création de la Commission a été saluée par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1538 (2004) du même jour. Le rapport intérimaire susmentionné (219 p. + 37 p. d'Annexes) relève de possibles malversations individuelles de certains fonctionnaires de l'ONU.

545. Discours du Directeur de l'UNICEF, cité dans L. Minear, "The Evolving Humanitarian Enterprise", in T. G. Weiss (ed.), *The UN and Civil Wars*, Boulder, 1995, p. 99.

Deuxième partie. La recherche de voies juridiques de prévention des effets secondaires des sanctions

Introduction à la deuxième partie

p. 207-210

« La coercition est un engagement collectif qui exige sa propre discipline »⁵⁴⁶.

- 1 Au vu des dispositions pertinentes de la Charte et de la pratique correspondante, les solutions *en aval* au problème des effets secondaires des sanctions des Nations Unies, examinées dans la première partie, s'avèrent donc insuffisantes. Il nous paraît dès lors indispensable d'en chercher les solutions *en amont*, c'est-à-dire des procédés qui tendent à prévenir, ou du moins à réduire, la survenance de ces effets. De la sorte, l'ONU n'aura plus à appliquer les sanctions et attendre les effets secondaires qui ne manqueront pas d'en découler pour ensuite constater l'insuffisance de ses réponses à ce problème. Dans le cadre des solutions en amont que nous allons examiner, l'ONU aura au contraire à intervenir dès la conception du régime de sanctions pour faire en sorte que ces problèmes qu'elle sait difficiles à résoudre ne se présentent pas. A cet égard, l'accent sera mis sur les solutions d'ordre juridique, même si leur mise en œuvre peut faire appel à des considérations économiques ou politiques. Par solutions d'ordre juridique, nous entendons des moyens de prévention des effets secondaires des sanctions basés sur l'application des règles du droit international.
- 2 A cet effet, il ne s'agit pas de faire œuvre de *lege ferenda* en proposant de nouvelles règles magiques pour faire disparaître ces effets non voulus. Il s'agit plutôt de chercher à dégager les règles internationales existantes qui, si elles sont appliquées dans la conduite des sanctions, pourraient réduire les effets secondaires de ces dernières. Comme l'a dit Georges Abi-Saab :

Le droit est un phénomène vivant et mettre trop l'accent sur la *lex lata* ou la *lex ferenda* ne nous amène à rien. A un moment donné, quelqu'un doit pour la première fois formuler une proposition normative. La question est plutôt de savoir si le matériel normatif est là⁵⁴⁷.
- 3 C'est la détermination de ce matériel normatif que nous nous proposons d'effectuer ici en réponse aux interrogations juridiques suscitées par le problème des effets secondaires. Ce matériel normatif se trouve aussi bien dans le droit des Nations Unies, qui comprend les dispositions statutaires et la pratique subséquente, qu'en droit international général.

- 4 Il faut en effet dire que l'acuité du problème des effets secondaires des sanctions a amené l'ONU et les Etats à revoir la conception même des sanctions onusiennes, dans le sens de son affinement en vue d'une sanction qui ne touche plus aveuglement l'ensemble de la population de l'Etat-cible et ses Etats voisins, et dont la fin est prévisible dès son imposition (chapitre iv). Elle a aussi provoqué des questionnements sur les limites juridiques au pouvoir de sanction du Conseil de sécurité comme solutions à ces effets secondaires. Les règles du droit international général tiennent ici une place prépondérante, autant que les règles du droit des Nations Unies. Cette incursion au droit international général est dictée par le souci de ne pas ignorer des règles que nous savons pertinentes pour notre recherche. Car une étude qui se targue d'explorer les moyens juridiques de prévention des effets secondaires serait bancale si elle ne tient pas compte des règles positives du droit international qui peuvent mener à ce résultat, même si celles-ci se trouvent en dehors du droit des Nations Unies. Certes, l'applicabilité de ces contraintes aux sanctions des Nations Unies est fortement débattue, parfois même contestée, mais cela ne veut nullement dire qu'elle ne doit pas être envisagée, notamment si l'on tient compte de plusieurs facteurs que nous aurons l'occasion de développer (chapitre v).
- 5 Enfin, cette indispensable précision des moyens de prévention de l'ensemble des effets secondaires ne saurait être une fin en soi. Car, c'est bien de dire que ces solutions en amont existent, mais il est pareillement important de voir les moyens qu'ont les Etats, agissant individuellement ou dans le cadre des organisations internationales, d'amener le Conseil de sécurité à utiliser lesdites solutions. Qu'advient-il en effet si ce dernier ignore ces règles de prévention ? Serait-ce la fin de l'histoire ? Serait-ce déjà une question politique qui échapperait à toute analyse juridique ? Bien qu'effectivement politique dans son mobile, nous soutenons que le non suivi par le Conseil de sécurité de ces règles de prévention est susceptible de réactions d'ordre juridique par les Etats (chapitre vi).

NOTES DE BAS DE PAGE

546. J. Perez de Cuellar, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, 1991 ; A/46/1, p. 3.

547. Intervention lors du colloque international organisé à l'IUHEI de Genève (19, 20 et 21 octobre 1995) à l'occasion du 50^e anniversaire de l'ONU, in L. Condorelli, A.-M. La Rosa et S. Scherrer (eds.), *Les Nations Unies et le droit international humanitaire*, Pedone, 1995, p. 196.

Chapitre IV. L'affinement du mécanisme de sanctions

p. 211-298

- 1 Au vu des problèmes rencontrés lors de la mise en œuvre du mécanisme de sanctions des Nations Unies, force est d'admettre que ce mécanisme n'est pas parfait. Il ne s'agit pourtant pas ici de remettre en cause le recours aux sanctions comme instruments de maintien et de rétablissement de la paix internationale, en s'interrogeant sur son utilité et, de là, proposer d'autres moyens plus efficaces. Dans une société internationale qui a banni la menace ou l'usage de la force dans les relations entre ses membres, les sanctions non militaires demeurent à notre avis l'instrument à privilégier. Seulement, cet instrument collectif, après tout nouveau et en voie de développement⁵⁴⁸, a besoin d'être affiné pour être pleinement efficace et satisfaisant. Cet affinement peut intervenir à trois niveaux : au niveau du déclenchement du processus de sanctions (Section I), au niveau de la conception et du maintien des mesures qui en font partie (Section II) et au niveau du retrait de ces mesures (Section III).

Section I. L'affinement au niveau du déclenchement des sanctions

- 2 Certaines imperfections des sanctions imposées actuellement, sources d'effets secondaires de toutes sortes, peuvent être évitées en tenant compte de l'essence même des sanctions des Nations Unies. L'on sait que celles-ci ont pour but d'arrêter un comportement qui menace la paix et la sécurité internationales, lequel vient en général de l'occurrence d'un différend ou d'une situation inter ou intra-étatique ayant des répercussions internationales. Face à une telle situation ou un tel différend, il est de plus en plus admis que les Nations Unies devraient d'abord essayer de les résoudre pacifiquement, et n'imposer les sanctions qu'en dernier recours. Cette mise en avant du règlement pacifique des différends nous ramène à la Conférence de San Francisco lors des débats sur la relation entre le chapitre VI et le chapitre VII de la Charte. Mais elle est

également actuelle au vu de nombreux appels en ce sens au sein des organes délibérants des Nations Unies et de son accueil au Conseil de sécurité (§1).

- 3 Il arrive toutefois que l'on doive, malgré les efforts de règlement, recourir aux sanctions pour mettre fin au différend ou à la situation portant atteinte à la paix. Dans ce cas, raffinement des sanctions vient du respect de leur objectif intrinsèque, en restant dans la limite de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (§2). Un des procédés menant à ce résultat, au moment du déclenchement des sanctions, est l'évaluation préalable des effets potentiels des sanctions, de manière à mieux choisir les mesures à imposer et, de là, avoir une meilleure adéquation entre les fins de celles-ci et les moyens pour y parvenir (§3).

§1. La mise en avant de l'effort de règlement des différends

- 4 Les récentes discussions sur la nécessité de recourir, avant toute sanction, au règlement du différend ou de la situation portant atteinte à la paix internationale reprennent en fait de vieux débats sur l'aménagement du rapport entre règlement des différends et action coercitive, lors de la rédaction de la Charte des Nations Unies.

A. Rapport entre règlement des différends et action coercitive dans la Charte

- 5 Le nœud de ce rapport se trouve à l'article 39 de la Charte dont la bonne compréhension commence par l'analyse des travaux préparatoires de la Charte, notamment des sections A et B du chapitre VIII de la proposition de Dumbarton Oaks.

1. Les arrangements pour le maintien de la paix selon la proposition de Dumbarton Oaks

- 6 Comme on l'a dit, les actuels chapitres VI et VII de la Charte avaient été mis dans la proposition de Dumbarton Oaks dans un même chapitre VIII divisé en trois sections A, B et C⁵⁴⁹. Seules les sections A et B vont nous intéresser ici, la section C étant dévolue au rôle des organisations régionales dans le maintien de la paix (devenu chapitre VIII de la Charte). Selon le schéma de ce chapitre, si un différend n'avait pas été résolu suivant les moyens prévus dans la Section A, le paragraphe 1 de la Section B autorisait le Conseil de sécurité à prendre toutes mesures nécessaires au maintien de la paix. Il devait à ce moment déterminer s'il y a danger pour la paix, rupture de la paix ou acte d'agression et « faire des recommandations ou décider des mesures à prendre en vue de maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales » (par. 2). Et si ces recommandations ne suffisaient pas à maintenir ou rétablir la paix, le Conseil de sécurité pouvait déterminer les mesures diplomatiques, économiques ou autres à prendre par les Etats pour rendre ses décisions efficaces (par. 3). Dans le texte de la Charte, ces deux sections sont devenues les chapitres VI et VII.
- 7 Deux choses sont à relever ici. D'abord, le fait d'avoir mis ces sections dans un seul chapitre montre que dans l'esprit des fondateurs de l'ONU les actions qui y sont prévues forment un tout. Il s'agissait, comme l'indique le titre de l'ex-chapitre VIII, d'un ensemble d'« arrangements pour le maintien de la paix ». Ensuite, on peut dire que l'idée sous-tendant ces arrangements était de privilégier le règlement pacifique des différends et de ne recourir aux sanctions non armées qu'après l'échec du premier. Le paragraphe 1 de la section B établissait alors une transition entre le règlement pacifique et les mesures coercitives, où l'échec de règlement d'un différend constituait

une menace contre la paix. A cet égard, le rapport de Paul Boncourt⁵⁵⁰ sur les discussions relatives à ces dispositions est particulièrement pertinent. D'après lui, il y a cinq mesures *graduées* qui sont à la disposition du Conseil de sécurité pour sauvegarder la paix :

1. Constatation de l'existence d'un danger pour la paix,
 2. Invitation aux parties de régler leur différend par des moyens pacifiques,
 3. Recommandation aux parties indiquant les moyens les plus appropriés de régler leur différend,
 4. Mesures coercitives diplomatiques et économiques,
 5. Emploi de la force armée⁵⁵¹.
- 8 Le rapporteur précisait alors que ce n'est qu'après l'échec des trois premières mesures (constatation, invitation aux parties de régler pacifiquement leur différend et recommandations des moyens appropriés en ce sens) que les mesures des deux dernières catégories seront utilisées (mesures coercitives non militaires et action armée)⁵⁵².
- 9 Lors de la Conférence de San Francisco toutefois, ce lien entre règlement pacifique de différends et mesures coercitives a été rompu pour montrer clairement "*that the Council could recommend terms or order sanctions whatever might be the cause of the threat of the breach in question*"⁵⁵³. En conséquence, l'accès du Conseil de sécurité aux pouvoirs spécifiques du chapitre VII n'est pas conditionné par l'échec du règlement des différends. Cette condition était jugée superflue vu l'étendue du pouvoir de décision que les fondateurs de l'ONU entendaient donner au Conseil de sécurité en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale⁵⁵⁴. On soulignait alors que
- [l]e devoir strict et impératif du Conseil de sécurité est d'empêcher, avant toutes choses, le conflit d'éclater ou de s'étendre, laissant à plus tard le soin de régler les causes qui en ont donné naissance et à défaut d'exercer les sanctions nécessaires⁵⁵⁵.
- 10 Toutefois, la question de règlement pacifique des différends n'est pas totalement absente du système coercitif du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, même si sa véritable place dans ce système reste à déterminer.

2. La place du règlement des différends dans le chapitre VII de la Charte

- 11 L'article 39 de la Charte, qui ouvre la porte du pouvoir coercitif du Conseil de sécurité, prévoit qu'après avoir constaté l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, le Conseil de sécurité,
- 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.
- 12 A quelles recommandations se réfère-t-on ici : aux recommandations des mesures prévues aux articles 41 et 42 de la Charte, ou aux recommandations d'autres mesures en dehors du chapitre VII, telles que celles relatives au règlement des différends prévues au chapitre VI, suggérées au point 3 du rapport précité de Paul Boncourt ?
- 13 Il s'agit d'une question controversée due à une différence d'interprétation des travaux préparatoires de la Charte et de l'appréciation de la pratique subséquente du Conseil de sécurité. L'idée actuelle de privilégier la recherche d'une solution pacifique, après une constatation de l'article 39 mais avant d'ordonner des mesures coercitives, se base sur l'interprétation qui affirme que les mesures à recommander sont celles relatives au règlement de différend. S'agit-il d'une interprétation abusive des dispositions de la

Charte ou est-ce, au contraire, l'interprétation la plus conforme à la lettre et à l'esprit de la Charte ?

a) La controverse sur l'interprétation de l'article 39 à propos des mesures à recommander

- 14 Deux thèses s'affrontent sur l'identification de ces mesures. La première avance que les mesures à recommander et celles à décider sur la base de l'article 39 de la Charte sont les mêmes, ou peuvent l'être, à savoir celles prévues aux articles 41 et 42. D'autres réfutent cette interprétation en arguant que ce sont des mesures relatives au règlement de différends que le Conseil de sécurité recommande à l'article 39.

i) Les mesures à recommander et à décider sur la base de l'article 39 seraient les mêmes

- 15 D'après cette thèse, une fois la constatation de l'article 39 faite, le Conseil a le choix entre deux attitudes : décider des mesures obligatoires prévues aux articles 41 et 42 ou *recommander seulement les mêmes mesures*, ladite recommandation n'ayant pas de valeur contraignante à l'égard des Etats. On a ainsi écrit :

The resolution on measures may be either in the nature of recommendation or a binding decision, or it may be partly recommendatory and partly binding... The language used in Article 41 could give the impression that all resolutions on the employment of measures not involving the use of armed force are binding. This interpretation, however, is refuted by Article 39... which provides that the Council "shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42"... thus indicating that a resolution under Article 41 can be either a recommendation or a binding decision⁵⁵⁶.

- 16 Les partisans de cette interprétation s'appuient sur la pratique du Conseil de sécurité recommandant des mesures non militaires analogues à celles prévues à l'article 41 de la Charte⁵⁵⁷. Analysant cette pratique, Gérard Cohen-Jonathan écrit que « dans les résolutions où le Conseil a recommandé des mesures de pression à l'égard d'un Etat, la qualification qu'il donnait de la situation en cause faisait largement douter qu'il se situait dans le cadre de l'article 39 et du Chapitre VII »⁵⁵⁸.
- 17 On peut tout de même citer l'action du Conseil de sécurité dans la situation en Corée comme un exemple de recommandation de mesures prévues au chapitre VII après une constatation de l'article 39. « Prenant acte de l'attaque dirigée contre la République de Corée par des forces armées venues de Corée du Nord », le Conseil « *constat[ait]* que cette action constitue une rupture de la paix »⁵⁵⁹. Il recommandait ensuite aux membres des Nations Unies « d'apporter à la République de Corée toute l'aide nécessaire pour repousser les assaillants et rétablir dans cette région la paix et la sécurité internationales »⁵⁶⁰. Plus tard, le Conseil recommandait que tous les Etats fournissant des forces militaires et une assistance à la Corée du Sud en application des résolutions précédentes « mettent ces forces et cette assistance à la disposition d'un commandement unifié sous l'autorité des Etats-Unis d'Amérique »⁵⁶¹, et autorisait ce commandement unifié « à utiliser à sa discrétion, au cours des opérations contre les forces de la Corée du Nord, le drapeau des Nations Unies... »⁵⁶².
- 18 Si on fait abstraction d'un formalisme rigoureux, on doit reconnaître qu'on est ici en face d'une constatation de l'article 39, suivie d'une recommandation de mesures militaires de l'article 42, même si le Conseil ne s'est pas expressément référé à cet article⁵⁶³. Il est à remarquer que, dans cette affaire, le Conseil de sécurité n'avait fait

aucune recommandation relative au règlement pacifique de différends entre les deux parties de la Corée. Il se contentait de lancer un appel à la cessation des hostilités et d'exiger le retrait immédiat des forces armées de la Corée du Nord au-delà du 38^e parallèle.

- 19 Comment qualifier juridiquement ces mesures militaires recommandées par le Conseil après la constatation de l'une des trois situations de l'article 39 ? D'emblée, il faut dire que cette pratique est en contradiction avec le caractère coercitif de ces mesures militaires telles qu'envisagées au chapitre VII de la Charte. Ces mesures sont en effet des moyens de pression à appliquer par tous les Etats en réponse à une situation ou à un comportement que les Nations Unies ne veulent pas voir se prolonger. Que resterait-il de ce caractère coercitif si les Etats, agissant en tant que bras séculier des Nations Unies, sont libres d'appliquer ou non les mesures adoptées par le Conseil de sécurité ? Il faudrait voir dans ces recommandations de mesures économiques ou militaires une habilitation pour des actions étatiques individuelles. Elles feraient office de circonstances excluant l'illicéité de ces actions étatiques si elles étaient prises sur la base des initiatives individuelles⁵⁶⁴. En tout cas, il peut difficilement s'agir de mesures coercitives recommandées. L'idée même d'une « sanction recommandée » est juridiquement impropre.
- 20 A ce stade, il convient de préciser que le Conseil de sécurité a en pratique le pouvoir de recommander ces mesures au lieu de les imposer⁵⁶⁵. La question est toutefois celle de savoir si ces recommandations sont fondées sur l'article 39 de la Charte. Nous ne le pensons pas car, mis à part le cas coréen, le Conseil de sécurité n'a jamais recommandé des mesures visées aux articles 41 et 42 à la suite d'une constatation explicite de l'une des trois situations de l'article 39⁵⁶⁶. Ainsi, les mesures à recommander et celles à décider sur la base de l'article 39 ne sont pas les mêmes.

ii) La non-identité des mesures à recommander et à décider en vertu de l'article 39

- 21 C'est l'interprétation qui nous semble la plus proche de l'analyse des travaux préparatoires de la Charte, laquelle a été confirmée par une décision judiciaire de 1995. Il est déjà clair dans le texte de l'article 39 que les mesures à décider sont celles prévues aux articles 41 et 42 de la Charte, contrairement à celles à recommander qui restent assez floues. Le rapport de Paul Boncourt, déjà cité, nous apporte une précision importante à cet égard :

En utilisant dans la Section B le mot « recommandations », qui est déjà inscrit dans l'alinéa 5 de la Section A, le Comité a entendu indiquer que l'action du Conseil, dans la mesure où elle se rapporte au règlement pacifique du différend ou de la situation ayant donné naissance à la menace de guerre, la rupture de la paix ou l'agression, devrait être considérée comme réglée par les dispositions de la Section A. Dans une telle hypothèse, le Conseil poursuivrait en réalité simultanément deux actions distinctes, l'une ayant pour objet le règlement du différend ou de la difficulté, l'autre les mesures coercitives ou conservatoires, chacune d'elles régie par une section propre du Chapitre VIII [de la Proposition de Dumbarton Oaks]⁵⁶⁷.

- 22 Et il est précisé que l'inscription de cette observation dans le rapport du Comité III sur les mesures coercitives « a été unanimement approuvée par le Comité »⁵⁶⁸. Ainsi, le vrai sens de l'article 39 est qu'après avoir fait la constatation nécessaire, le Conseil de sécurité peut soit continuer son effort de règlement pacifique du différend ou de la situation en cours, en faisant des recommandations sur les procédures ou méthodes d'ajustement adéquates (article 36, par. 1) ou même sur les termes de règlement qu'il

juge appropriés (article 37, par. 2), soit décider sans attendre l'imposition de mesures coercitives des articles 41 et 42⁵⁶⁹. Dès lors,

les recommandations visées à l'article 39 ne se placent pas sur le même plan que la décision qui suit : le Conseil de sécurité n'a pas à choisir entre recommander et décider les mesures des articles 41 et suivants, mais entre continuer à faire des recommandations en vertu du Chapitre VI et entreprendre une action obligatoire en vertu du Chapitre VII⁵⁷⁰.

- 23 Les actions du Conseil dans la guerre des Malouines et dans les conflits entre l'Iran et l'Iraq illustrent cette approche. Dans sa résolution 502 (1982), le Conseil de sécurité, « [Constatant qu'il existe une rupture de la paix dans la région des îles Falkland (Malvinas) », avait exigé une cessation immédiate des hostilités, le retrait immédiat de toutes les forces argentines des îles contestées et demandé aux deux parties « de rechercher une solution diplomatique à leurs différends et de respecter pleinement les buts et principes de la Charte des Nations Unies »⁵⁷¹. Dans sa résolution 598 (1987), le Conseil de sécurité, après avoir constaté « qu'il existe une rupture de la paix en ce qui concerne le conflit entre l'Iran et l'Iraq », puis précisé qu'il agissait « en vertu des Articles 39 et 40 de la Charte », avait exigé « comme première mesure en vue de règlement négocié », un cessez-le-feu immédiat, une suspension de toutes actions militaires et le retrait sans délai de toutes les forces jusqu'aux frontières internationalement reconnues⁵⁷². Recommandant encore d'autres mesures relatives aux prisonniers de guerre et à l'envoi d'observateurs pour contrôler le cessez-le-feu, le Conseil demandait aux parties de coopérer « aux efforts de médiation en vue de parvenir à un règlement global, juste et honorable, acceptable par les deux parties, de toutes les questions en suspens »⁵⁷³. On remarquera dans ces deux cas que le Conseil de sécurité, après la constatation d'une rupture de la paix, a choisi d'encourager le règlement pacifique des différends entre les parties sans aller jusqu'à l'imposition ou à la recommandation de mesures prévues aux articles 41 et 42 de la Charte.

- 24 Enfin, il est intéressant de relever que dans son analyse de la recommandation de mesures militaires en Corée (S/RES/83 du 27 juin 1950), Hans Kelsen soutenait que les recommandations de l'article 39 sont celles relatives au règlement des différends et les mesures à décider celles des articles 41 et 42 :

The recommendation made in the resolution of June 27 implies the recommendation of an enforcement action involving the use of armed force. Article 39, it is true, authorizes the Security Council... to "make recommendations", without restricting the content of these recommendations. But it is doubtful whether a recommendation of an enforcement action corresponds to the intention of those who framed the Charter... Making recommendations and taking enforcement measures are, within the meaning of Article 39, two different functions of the Security Council. If the Security Council... is of the opinion that enforcement measures are necessary to maintain or restore international peace, the Council must take these measures itself by acting under Article 41 or 42, that is to say, by ordering Members to apply certain measures... That means that enforcement measures under Article 39 can only be ordered by the Security Council, but not recommended... If the Council wants to make recommendations under Article 39, it cannot recommend enforcement measures; it can recommend only peaceful means for the adjustment of a situation which the Council has declared to be a threat to, or breach of, the peace⁵⁷⁴.

- 25 L'Arrêt *Tadic* de la Chambre d'Appel du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie apporte une confirmation de cette interprétation de l'article 39⁵⁷⁵.

Examinant l'étendue des pouvoirs du Conseil aux termes de l'article 39, la Chambre concluait :

Le Conseil de sécurité joue un rôle central dans l'application des deux parties de l'article. C'est le Conseil de sécurité qui constate s'il existe une des situations justifiant l'utilisation des « pouvoirs exceptionnels » du Chapitre VII. Et c'est également le Conseil de sécurité qui choisit la réponse à une telle situation : ou il présente des recommandations (c'est-à-dire qu'il choisit de ne pas recourir aux pouvoirs exceptionnels mais de continuer à opérer dans le cadre du Chapitre VI) ou il décide d'utiliser les pouvoirs exceptionnels en ordonnant des mesures devant être prises conformément aux articles 41 et 42 en vue de maintenir ou de rétablir la paix et la sécurité internationales⁵⁷⁶.

b) Remarque conclusive

- 26 Ainsi, nous pouvons dire que la Charte permet au Conseil de sécurité de continuer à rechercher des solutions non coercitives même lorsqu'il se trouve déjà dans le cadre du chapitre VII. En d'autres termes, le processus coercitif n'exclut pas l'effort de règlement du différend ou de la situation déclenchant ce processus. Après la qualification de ces faits comme une menace ou une rupture de la paix, l'action coercitive n'est pas la seule option ouverte au Conseil de sécurité. Il a la possibilité de s'arrêter à cette constatation, qui est déjà un signe fort de la réprobation internationale du comportement visé, pour privilégier la recherche de solution non coercitive à la situation, et ce, de manière active ou passive. Bien entendu, il s'agit d'une option et non d'une obligation, le Conseil étant toujours libre de poursuivre son action coercitive si la situation l'exige.
- 27 Cette option, plus ou moins occultée par la pratique onusienne durant la décennie des sanctions, a été dépeussierée depuis quelques années par certains Etats. Ceux-ci revendiquent un mécanisme de réaction qui ne fait appel aux sanctions qu'en dernier recours. Il va sans dire que cette proposition va plus loin que l'aménagement du rapport entre les chapitres VI et VII de la Charte que l'on vient d'examiner. Elle y trouve toutefois, à notre avis, sa racine même si ses initiateurs ne l'ont pas expressément présenté ainsi. Justement, de quelle manière a été présentée cette proposition, et comment a-t-elle été accueillie à l'Assemblée générale, où sont représentés tous les membres des Nations Unies, et au Conseil de sécurité, auquel elle s'adresse ?

B. La sanction comme un moyen de dernier recours : une opinion montante

1. Le concept

- 28 La proposition évoquée précédemment vient de la constatation de la gravité et de la globalité des effets des sanctions, qui appelle alors un recours modéré à celles-ci. Ces sanctions interfèrent sur les droits, intérêts et obligations de l'ensemble des Etats et de leurs composantes humaines, alors que d'autres solutions qui touchent seulement ceux qui sont impliqués dans la situation troublant la paix existent et, par conséquent, doivent être recherchées en premier lieu. Cette approche a été discutée au sein du Comité spécial de la Charte et du raffermissement du rôle de l'Organisation, à partir d'un document de travail soumis par la Fédération de la Russie en 1996 et révisé l'année suivante⁵⁷⁷.
- 29 Elle peut se résumer comme suit. L'adoption de sanctions obligatoires est une mesure extrême, ayant des conséquences néfastes non seulement pour l'Etat visé mais pour l'ensemble de la communauté internationale⁵⁷⁸. Dans les cas où l'on envisage d'adopter

des sanctions, il convient de garder à l'esprit qu'elles ne sont que l'un des nombreux instruments non militaires dont on dispose pour conjurer des menaces pesant sur la paix et la sécurité internationales⁵⁷⁹. Dès lors, les sanctions ne doivent être prises qu'une fois que tous les autres moyens pacifiques visant à régler les différends ou conflits ont été épuisés, et seulement en cas de « menace réelle » pour la paix ou d'une rupture de la paix. En cas de doute, on recourra d'abord à des mesures à caractère non contraignant, telles que les mesures provisoires de l'article 40 de la Charte ou les mesures recommandées⁵⁸⁰.

- 30 Au sein du Comité spécial de la Charte, les Etats avaient plus ou moins adhéré à la proposition, même si l'on déplorait les termes catégoriques utilisés par l'auteur de la proposition, qui ne tient pas compte de la souplesse nécessaire aux réactions du Conseil de sécurité à une menace ou à une rupture de la paix⁵⁸¹. En outre, il a été dit que « les sanctions ne devraient pas être nécessairement considérées comme une mesure de dernier ressort et qu'en fait, elles pouvaient être considérées dans certains cas, notamment les embargos sur les armes, comme des mesures préventives »⁵⁸². Toutefois, il ressort de la discussion que si l'énoncé de l'approche pouvait être amélioré, l'orientation principale, à savoir que les sanctions ne devraient être appliquées qu'en dernier ressort, était correcte⁵⁸³. L'idée était d'empêcher le Conseil de sécurité de faire des sanctions un outil politique⁵⁸⁴, ce que semble confirmer les réactions des Etats au sein de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité.

2. L'accueil de la proposition au sein des organes principaux de l'ONU

a) A l'Assemblée générale

- 31 A l'Assemblée générale, la proposition semble avoir été bien accueillie si l'on s'attache aux dispositions de la résolution 51/242 du 15 septembre 1997, adoptée à l'unanimité. Le paragraphe 1 de l'Annexe II de cette résolution stipule :

Le recours aux sanctions devrait être décidé avec la plus grande prudence, *uniquement* lorsque toutes les autres solutions pacifiques prévues par la Charte se sont révélées inefficaces...⁵⁸⁵

- 32 A l'instar de l'aménagement du rapport entre les articles 41 et 42 de la Charte, on retrouve ici la même idée de progressivité de la réaction des Nations Unies, où l'on passe des mesures moins bénignes à celles plus sévères. Et pareillement, cette progressivité n'est pas non plus posée comme une obligation absolue du Conseil de sécurité, mais comme une solution normalement à privilégier sauf circonstances exceptionnelles dictées par la situation à laquelle le Conseil doit faire face.
- 33 Des interventions lors de l'examen par l'Assemblée générale des rapports annuels du Conseil de sécurité confortent cet appel de la résolution 51/242. Nous en citerons deux particulièrement expressives. Ainsi, à la 53^e session de l'Assemblée générale, le représentant de la Malaisie « réité[r] l'observation faite à l'Assemblée générale, selon laquelle les sanctions devraient être un instrument de dernier ressort, lorsque tous les autres moyens ont été épuisés. Elles ne devraient être imposées que lorsque cela est absolument nécessaire »⁵⁸⁶. A son tour, le représentant de Myanmar précise :

Même s'il est admis que le Conseil de sécurité a le droit de prendre les mesures qui s'imposent lorsque la paix et la sécurité internationales sont manifestement menacées, il ne devrait recourir à des sanctions que lorsque toutes les autres options ont été épuisées... Comme nous le savons par expérience, les sanctions actuelles imposées à certains pays sont extrêmement difficiles à lever pour

différentes raisons, ce qui prolonge les souffrances résultant de ces sanctions pour les pays concernés et les difficultés économiques des pays tiers à qui l'on demande d'appliquer les sanctions. Bien qu'une nouvelle orientation semble se dessiner au Conseil concernant les sanctions, cela ne devrait pas encourager une tendance évidente au Conseil à recourir aux sanctions à la première occasion. Nous voudrions proposer que les principes relatifs aux sanctions exposés dans la résolution 51/242 de l'Assemblée générale régissent la prise de décision sur la question⁵⁸⁷.

b) Au Conseil de sécurité

- 34 Pour sa part, le Conseil de sécurité a eu l'occasion de débattre sur cette question lors d'une séance spéciale consacrée aux questions générales relatives aux sanctions laquelle, d'après le représentant du Royaume-Uni, est « destinée à jeter les bases d'une révision de la démarche suivie par le Conseil de sécurité »⁵⁸⁸. Sur les quinze membres du Conseil⁵⁸⁹, douze se sont prononcés, à des degrés divers, en faveur d'une sanction posée comme la dernière option à prendre, après l'épuisement des règlements pacifiques prévus au chapitre VI de la Charte. Les interventions des représentants du Bangladesh, de la Malaisie, de la Tunisie, du Mali et de la Russie reprennent, plus ou moins dans les mêmes termes, cette idée⁵⁹⁰.
- 35 Les sept autres membres du Conseil apportent des éclaircissements supplémentaires. Ainsi pour la France, « il convient de ne pas employer l'instrument des sanctions à la légère. Les sanctions doivent rester un instrument qui doit être employé de manière exceptionnelle, et une fois que d'autres possibilités de règlement pacifiques ont été utilisées... Les cas dans lesquels l'imposition de sanctions est possible doivent être interprétés strictement. Les mesures de l'Article 41 de la Charte ne peuvent être prises que pour maintenir ou restaurer la sécurité et la paix internationales »⁵⁹¹. Dès lors, disait le représentant ukrainien, « l'imposition de sanctions devrait suivre, et non précéder, le recours à d'autres moyens pacifiques de règlement de différends, comme le prévoient le droit international et la Charte des Nations Unies »⁵⁹².
- 36 La Chine remarque, quant à elle, que « les sanctions, si elles peuvent permettre dans certains cas d'apporter une solution, ne sont en aucun cas une panacée ». Par conséquent, elles « ne doivent pas devenir la réponse à tout »⁵⁹³. Cela va dans le sens de l'opinion de l'Argentine pour qui « la première question [dans la conception des sanctions] serait de savoir si le recours aux sanctions est l'instrument adéquat dans un cas donné »⁵⁹⁴. En effet, « les sanctions, remarque le représentant des Pays-Bas, ne peuvent être considérées comme un instrument envisagé à l'exclusion de tout le reste. Elles doivent faire partie d'une stratégie plus large visant à mener des changements factuels de comportement de la part de l'Etat ou de l'entité visé »⁵⁹⁵.
- 37 Le représentant du Canada précise d'ailleurs que cette intégration des sanctions dans une stratégie générale du Conseil en matière de prévention et de résolution des conflits constitue l'un des critères d'une bonne sanction. « C'est pourquoi, dit-il, il faut non seulement bien définir toutes les modalités d'un régime de sanctions, mais aussi lier clairement celui-ci à un processus de négociation »⁵⁹⁶. Bref, comme l'a noté la représentante de la Jamaïque, « les sanctions ne peuvent être une fin en soi : elles doivent plutôt être un moyen permettant d'atteindre un but [et] sont conçues pour régler des conflits plutôt que pour infliger des châtiments »⁵⁹⁷.
- 38 Pour ce qui est des trois membres restants (les Etats-Unis, la Namibie et le Royaume-Uni), ils n'ont fait aucune mention à cet égard, concentrant plutôt leurs interventions

sur d'autres aspects des sanctions. L'interprétation de leur silence comme une opposition ou une adhésion tacite au concept demeure donc réservée. A souligner que d'autres Etats non-membres du Conseil, ayant pris part à cette séance, ont également soutenu l'idée⁵⁹⁸.

- 39 En conclusion, on peut dire qu'il y a déjà une large adhésion des membres du Conseil de sécurité à ce concept de sanction comme étape ultime de la réaction de l'Organisation puisque douze des quinze membres se sont prononcés en faveur de cette idée. Il faut en attendre la confirmation dans le rapport à venir du Groupe de travail créé par le Conseil pour formuler des recommandations sur les dispositions à prendre en vue de renforcer l'efficacité des sanctions imposées par l'ONU⁵⁹⁹. La séance spéciale du Conseil devait d'ailleurs définir le mandat du Groupe de travail et lui servir de base de discussion, en plus des autres études faites par l'Assemblée générale, le Comité spécial de la Charte et autres organismes en dehors de l'ONU.

3. Valeur juridique du concept élaboré

- 40 Quelle est la valeur juridique à rattacher à cette proposition et les prises de position en sa faveur ? Assiste-t-on à l'émergence d'une *opinio juris* sur la question ? Il est tentant de répondre par l'affirmative dans la mesure où il y a suffisamment d'éléments qui démontrent une volonté de la majorité des Etats membres des Nations Unies, et même une majorité des membres du Conseil de sécurité en tant qu'entités particulièrement intéressées, de suivre cette approche comme alternative à la pratique actuelle de sanction immédiate. Le vote à l'unanimité de la résolution 51/242 de l'Assemblée générale, qui contient une disposition explicite en faveur d'une telle idée, en est une preuve.
- 41 D'un point de vue strictement juridique toutefois, la preuve de l'existence d'une *opinio juris* se réfère à l'émergence d'une nouvelle règle coutumière. Or, il ne s'agit pas ici d'une règle totalement nouvelle étant donné ce qu'on a mentionné plus haut à propos de l'aménagement dans la Charte des rapports entre le règlement des différends et l'action coercitive. Il faut donc plutôt y voir une nouvelle interprétation des dispositions et règles existantes de la Charte. Autrement dit, il faut considérer ces positions comme une interprétation évolutive des conditions de recours aux sanctions à la lumière du contexte actuel et de l'évolution du droit international. Et il reste à observer comment le Conseil de sécurité va prendre en compte cette interprétation dans sa pratique future relative aux sanctions, et surtout voir comment les Etats vont réagir à une éventuelle pratique qui ignorerait cette nouvelle position.
- 42 Pour finir, il importe de préciser que cette approche n'entend pas empêcher la qualification par le Conseil de sécurité d'un fait déterminé comme une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression. Au contraire, elle permet déjà la réaction de la communauté internationale du fait de cette constatation, et laisse même entrevoir à l'égard de l'entité fauteur de trouble une coercition imminente. Seulement, pour des raisons de prudence et d'interprétation stricte de la nécessité du recours aux sanctions⁶⁰⁰, on demande au Conseil de sécurité de ne pas y recourir immédiatement mais de prendre l'autre option ouverte par la deuxième partie de l'article 39 de la Charte⁶⁰¹. Et c'est seulement lorsque cette option ne porte pas ses fruits que l'on passe à la phase coercitive, en veillant dans ce cas à respecter cet objectif coercitif des sanctions des Nations Unies.

§2. Le respect de l'objectif des sanctions

- 43 Comme dans le paragraphe précédent, notre propos ici n'est pas de faire ressortir une nouvelle obligation du Conseil de sécurité. Les sanctions ont un objectif précis déjà inclus dans la Charte et reprécisé dans des actes ultérieurs des organes des Nations Unies, à la lumière d'une pratique déviante du Conseil de sécurité. Le strict respect de cet objectif permet d'écarter les imperfections des sanctions imposées jusqu'ici, augmentant encore la proportion de leurs effets secondaires.

A. L'objectif intrinsèque des sanctions des Nations Unies

- 44 Le but de l'action coercitive du Conseil de sécurité après la constatation de l'existence d'une menace ou d'une rupture de la paix transparaît déjà dans les dispositions de la Charte même si cette question n'avait pas eu l'attention qu'elle mérite lors de la Conférence de San Francisco.

1. La Charte et les travaux préparatoires

- 45 Dans la Charte, deux dispositions nous éclairent sur la question : l'article 1, par. 1, selon lequel la prise de mesures collectives a pour but de « prévenir et d'écarter les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix » ; et l'article 41 aux termes duquel les mesures coercitives sont prises par le Conseil de sécurité « pour donner effet à ses décisions ». Ces décisions sont celles adressées aux Etats ou entités responsables de l'occurrence de l'une des trois situations de l'article 39. Les mesures coercitives, prises contre cette situation, tendent à obliger ces Etats à arrêter leur comportement qui menace ou rompt la paix et la sécurité internationales.
- 46 Lors de l'adoption de la Charte en 1945 toutefois, cette question de l'objectif exact des mesures coercitives n'avait pas fait l'objet d'un débat de fond. En tout cas, elle n'avait pas été examinée comme telle. On peut juste la retrouver à travers la discussion du premier but des Nations Unies, à savoir le maintien de la paix et de la sécurité internationales et la place de la justice et du droit dans cet effort. On disait alors que le Conseil de sécurité, face à une menace contre la paix ou à une rupture de la paix aura le rôle d'un gendarme qui a le droit et le devoir d'empêcher ceux qui veulent se battre ou d'arrêter ceux qui sont en train de se battre⁶⁰². Il était encore précisé qu'« à la première étape de son activité, l'Organisation doit insister et prendre des mesures pour que les Etats ne menacent pas la paix ou ne causent pas une rupture de cet état de paix. Néanmoins, s'ils agissent ainsi, l'Organisation doit, dans un second stage de son activité, mettre promptement un terme à toutes menaces contre la paix »⁶⁰³.
- 47 Si l'on se base sur ces indices et les dispositions pertinentes de la Charte, les sanctions à imposer par le Conseil de sécurité ont donc pour but d'amener les Etats à arrêter leurs comportements qui menacent ou rompent l'état de paix internationale, et ce, lorsque le changement volontaire de ces comportements n'a pas eu lieu malgré l'appel du Conseil en ce sens.

2. Les précisions apportées au cours de la « décennie des sanctions »

- 48 La multiplication des sanctions imposées par les Nations Unies dans les années 1990, et certaines ambiguïtés constatées quant à leurs buts, a amené divers organes de l'ONU, relayés par les Etats, à préciser l'objectif des sanctions. Ainsi, dans une section du « Supplément à l'Agenda pour la paix » relative aux sanctions, le Secrétaire général Boutros Boutros-Ghali rappelle que
- [l]es sanctions ont pour objectif de modifier le comportement d'une partie qui menace la paix et la sécurité internationales et non de punir ou d'infliger un châtiment quelconque⁶⁰⁴.
- 49 S'inspirant de la pratique où l'on a constaté que les objectifs à atteindre par certains régimes de sanctions n'ont pas été clairement définis et semblent parfois changer avec le temps, il met en garde les Etats en ces termes :
- Si l'on veut que le recours aux sanctions en tant qu'instrument efficace continue de jouir d'un appui général, il faut veiller à ne pas donner l'impression que les sanctions ont pour objectif de punir plutôt que de modifier un comportement politique, ou que les critères sont changés pour servir des fins autres que celles qui sont à l'origine de la décision⁶⁰⁵.
- 50 Dans une déclaration de son Président qui fait suite et accueille ce rapport du Secrétaire général, le Conseil de sécurité tient le même discours. Soulignant « l'importance qu'il attache à l'application effective de toutes les mesures qu'il prend en voie de maintenir ou de rétablir la paix et la sécurité internationales, y compris les sanctions économiques », le Conseil « convient que celles-ci ont pour objet non de punir mais de modifier le comportement du pays ou de la partie qui menace la paix et la sécurité internationales »⁶⁰⁶.
- 51 A côté de cette réaffirmation collective de l'objectif des sanctions, on peut aussi voir des précisions apportées individuellement par les Etats membres du Conseil, dans les déclarations qu'ils ont fait lors de la séance spéciale relative aux sanctions, tenue le 17 avril 2000. Ainsi, on a affirmé que les sanctions sont nécessaires « pour faire rentrer dans le rang les Etats et les gouvernements qui enfreignent les règles de conduite acceptable, défient la communauté internationale et tournent le dos à la diplomatie »⁶⁰⁷. Elles constituent « un moyen, inscrit dans la Charte, d'exprimer la volonté de la Communauté internationale de mettre fin à un comportement inacceptable »⁶⁰⁸. En ce sens, « les diverses mesures énumérées à l'article 41 de la Charte visent à modifier l'attitude d'un Etat et n'ont pas de caractère punitif. Nous devons donc éviter que les mesures elles-mêmes ou leurs effets non souhaités soient perçus comme ayant ce caractère. Si c'est le cas, il faut envisager d'éventuelles mesures de rechange »⁶⁰⁹.
- 52 Il a été aussi précisé que « la logique des sanctions n'est pas punitive, mais incitative »⁶¹⁰. En suivant cette logique, « l'objectif des sanctions devrait consister à changer le comportement des auteurs d'actes répréhensibles, à les priver des moyens permettant de faire la guerre et de brutaliser des innocents. Ce faisant, il faut éviter de faire du tort aux personnes même que les sanctions doivent aider »⁶¹¹. En effet, « les sanctions ne visent pas à punir des nations ou des peuples en tant que telle, mais à exercer des pressions très fortes sur les élites ayant pouvoir de décision »⁶¹².
- 53 De cette logique incitative découlent certains actes à éviter lors de l'application des sanctions. « Il s'agit d'ôter aux sanctions toute connotation punitive ou de représailles contre les peuples et de veiller à ne pas en faire un frein systématique au

développement, notamment des pays du Sud qui subissent le contrecoup des sanctions »⁶¹³. De même, « il serait inadmissible d'utiliser les sanctions pour renverser le gouvernement légitime ou modifier le régime politique du pays faisant l'objet des sanctions. Ces dernières devraient être adoptées non pour punir un Etat mais pour l'amener à changer de comportement et l'encourager à respecter les exigences du Conseil de sécurité »⁶¹⁴.

54 Comme nous l'avons annoncé plus haut, il s'agit indéniablement de précisions importantes sur l'objectif des sanctions, tel que stipulé dans la Charte et réaffirmé dans la déclaration de 1995 du Président du Conseil de sécurité. Ne s'éloignant pas de ces dispositions juridiques, nous pensons que les interventions étatiques que l'on vient de citer ont une valeur interprétative. Elles apportent des éclaircissements supplémentaires sur l'objectif des sanctions, à la lumière de la pratique et de l'expérience vécue ou constatée par ces Etats. Et il y a lieu de noter l'insistance des Etats sur le caractère non punitif des sanctions des Nations Unies. En plus de cette valeur interprétative, on peut aussi dire que ces interventions constituent des positions juridiques à prendre en compte par le Groupe de travail créé par le Conseil de sécurité, pour lui faire des recommandations générales sur la manière d'améliorer et d'accroître l'efficacité des sanctions des Nations Unies.

55 Du côté de l'Assemblée générale, les mêmes précisions quant à l'objectif des mesures du chapitre VII de la Charte ont été apportées. Le paragraphe 5 de l'Annexe II de la résolution 51/242 précise :

Les sanctions ont pour objectif de modifier le comportement d'une partie qui menace la paix et la sécurité internationales et non de punir ou d'infliger un châtiment quelconque. Les mesures de sanctions devraient être à la mesure de ces objectifs.

56 Appliquant cette position à la question de la durée des sanctions, l'Assemblée indique que le Conseil de sécurité, à qui elle reconnaît le pouvoir de déterminer la période d'application des régimes des sanctions, devrait définir cette période en tenant compte de l'objectif des sanctions « qui est de modifier le comportement de la partie visée sans causer de souffrances inutiles à la population civile »⁶¹⁵. Pour saisir l'importance de cette affirmation, il suffit de rappeler que la résolution 51/242 a été adoptée à l'unanimité et pourrait être qualifiée d'interprétation authentique des dispositions de la Charte des Nations Unies, faite par l'ensemble des Etats parties à ce traité, à l'image par exemple de la résolution 2625 du 24 octobre 1970.

57 En conclusion, on peut dire que les Etats, à titre individuel ou à travers les organes des Nations Unies, sont d'accord pour dire que les sanctions des Nations Unies ont un but coercitif et non punitif. De par ce caractère, le but recherché par les mesures décidées en vertu du chapitre VII de la Charte est avant tout d'obliger un Etat récalcitrant à une décision du Conseil de sécurité à appliquer celle-ci⁶¹⁶. Il reste toutefois à traduire cet accord unanime de la communauté internationale dans les faits. La reconnaissance de ce caractère uniquement coercitif des sanctions devrait en effet amener l'ONU et le Conseil de sécurité à repenser sa pratique actuelle, en alignant la conception, le suivi et le maintien des sanctions sur cet objectif. Comme l'a si bien dit le Secrétaire général Kofi Annan :

Nous, aux Nations Unies et la communauté internationale dans son ensemble, devons déployer des efforts plus importants pour faire en sorte que lorsque des sanctions sont imposées à un Etat membre, nous soyons en mesure d'expliquer clairement et avec conviction leur nécessité et leur but ultime⁶¹⁷.

- 58 Serions-nous en mesure de donner de telles explications pour tous les cas de sanctions imposées jusqu'ici par le Conseil de sécurité ?

B. Les dérives de la pratique

- 59 Dans la pratique, on a pu constater que la nécessité ainsi que le but ultime de certaines mesures coercitives des Nations Unies n'ont pas toujours été bien clairs ni convaincants. Cela est surtout flagrant dans le cadre des sanctions contre l'Iraq. Ainsi, on peut voir une dérive des sanctions par rapport à leur objectif intrinsèque lorsque le Conseil de sécurité met en place une tutelle internationale *de facto* sur la partie Nord du territoire iraquien, et accorde un traitement plus favorable à la population kurde de cet Etat.
- 60 Il en va de même quand le Conseil porte atteinte de manière quasi-indéfinie au principe de la souveraineté permanente d'un peuple sur ses ressources naturelles, un corollaire du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, en contrôlant le pétrole iraquien et en utilisant les ressources de ce produit comme une source de financement de ses propres devoirs de maintien de la paix, faisant ainsi de l'Iraq « l'un des premiers contributeurs de l'ONU » au cours de la décennie 1990⁶¹⁸, surtout si l'on regarde l'affectation des revenus issus de la vente de pétrole iraquien⁶¹⁹.
- 61 On constate aussi dans le même cas que l'objectif assigné aux mesures imposées a évolué avec le temps. Dans la résolution 661 (1990), l'objectif était le retrait immédiat et inconditionnel de l'Iraq sur le territoire koweïtien et le rétablissement du gouvernement légitime du Koweït⁶²⁰. Ces objectifs ont été réaffirmés dans les résolutions 665 (1990) et 670 (1990) imposant des blocus maritimes et aériens contre l'Iraq, ainsi que dans la résolution 678 (1990) autorisant les Etats coopérant avec le gouvernement koweïtien à user tous les moyens nécessaires pour les atteindre, à l'issue d'un ultimatum. On peut déjà observer dans cette dernière résolution l'ajout, à côté des deux objectifs initiaux, de l'objectif de rétablissement de la paix et de la sécurité dans la région⁶²¹. Le changement d'objectif intervient dans la résolution 687 (1991). « Se félicitant du rétablissement de la souveraineté, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale du Koweït ainsi que du retour de son gouvernement », c'est-à-dire de l'atteinte de l'objectif visé par la résolution 661, le Conseil non seulement n'a pas levé les mesures imposées dans les résolutions antérieures⁶²² mais encore a imposé de nouvelles mesures coercitives contre l'Iraq. Cette fois-ci, l'imposition de nouvelles mesures et le maintien des mesures antérieures sont basés sur « la nécessité d'être assuré de l'intention pacifique de l'Iraq, eu égard qu'il a envahi et occupé illégalement le Koweït »⁶²³ et le rétablissement de la paix et de la sécurité internationales dans la région⁶²⁴, objectif déjà mentionné dans la résolution 678.
- 62 Et on fera l'économie d'autres dérives du Conseil de sécurité dans le traitement de ce dossier iraquien, comme l'utilisation du pouvoir de sanction pour ordonner une démarcation territoriale ou pour décider la responsabilité internationale de l'Iraq, actes qui sont normalement dévolus à une autorité judiciaire ou juridictionnelle, ce que le Conseil de sécurité n'est pas⁶²⁵.
- 63 Les exemples que l'on vient de développer suffisent pour montrer que le strict respect de l'objectif des sanctions permet d'éviter une bonne partie des effets secondaires de celles-ci. En effet, sans un changement en cours de son objectif initial, les sanctions économiques globales contre l'Iraq auraient été levées en 1991 après la libération du

Koweït. On aurait ainsi évité les catastrophes humanitaires subies par la population civile et les difficultés économiques de nombreux Etats, dues au maintien desdites sanctions pendant treize ans. D'ailleurs, les critères juridiques ayant conditionné la levée du volet économique de ces sanctions, par la résolution 1483 (2003) du 22 mai 2003, ne sont pas très clairs. En effet, aucune référence à l'atteinte de l'un quelconque des objectifs mentionnés ci-dessus n'a été faite dans cette résolution.

- 64 En tout cas, il ne nous appartient pas, dans le cadre de cette étude, de nous interroger sur les motivations politiques, stratégiques ou autres qui présidaient à ces dérives. Il nous suffit simplement de les constater et d'expliquer en quoi ces dérives contribuent à la production d'effets secondaires des sanctions.
- 65 Cela dit, si le respect de l'objectif des sanctions est important dans l'optique de la réduction des effets secondaires de celles-ci, il est loin d'être suffisant. Il faut encore chercher les moyens de rendre effectif l'objectif déclaré d'imposer des sanctions sans prendre en otages des personnes qui n'ont aucune ou peu d'influence sur la décision de suivre ou non les injonctions du Conseil de sécurité. L'étape initiale pour y arriver est l'évaluation au préalable des effets potentiels des mesures qu'on envisage d'imposer.

§3. La pré-évaluation des effets potentiels des sanctions

A. Origine de la proposition

- 66 L'idée d'évaluation préalable des effets potentiels des sanctions a émergé au sein du Comité spécial de la Charte en 1994, lors de l'examen de l'application de l'article 50 de la Charte⁶²⁶. Elle était initialement présentée sous forme de consultations préalables du Conseil de sécurité avec les Etats risquant le plus de se ressentir de l'application des sanctions, notamment ceux ayant des liens économiques étroits avec l'Etat visé. Dans ce cadre, elle était examinée comme une solution aux problèmes des effets secondaires des sanctions à l'égard des Etats non visés. A mesure que les effets des sanctions sur la population civile de l'Etat-cible se faisaient sentir dans les régimes de sanctions des Nations Unies, ces demandes de consultations préalables ont été orientées vers un appel à une évaluation préalable des effets potentiels des sanctions. Cette évaluation aura pour but d'influencer la conception du régime de sanctions à mettre en place vers des mesures qui touchent le moins possible les autres Etats et la population civile de l'Etat à cibler.
- 67 Le Secrétaire général Boutros Boutros-Ghali a repris cette idée dans son rapport du cinquantenaire de l'ONU. Afin de résoudre le problème des effets secondaires des sanctions, il a proposé la mise en place d'un mécanisme chargé « [d']évaluer, à la demande du Conseil de sécurité, et avant que des sanctions ne soient imposées, leur impact potentiel sur le pays visé et sur des pays tiers ;... mesurer leurs effets afin de permettre au Conseil de sécurité de les définir avec précision en vue de maximiser leur impact politique et de minimiser les dommages indirects qui en résultent »⁶²⁷.
- 68 L'essence même de la proposition est de permettre au Conseil de sécurité de mieux choisir les mesures à imposer en fonction du contexte économique, social ou autre de l'Etat-cible. Il s'agit de concilier l'objectif de maintien ou de rétablissement de la paix avec les droits essentiels de la population civile des Etats appliquant les sanctions et celle de l'Etat-cible.

B. Procédure et méthodes d'évaluation

- 69 Grâce à des résolutions successives de l'Assemblée générale sur la mise en œuvre des dispositions de l'article 50 de la Charte, et aux rapports correspondants du Secrétaire général⁶²⁸, un mécanisme d'évaluation a été mis en place au sein du Secrétariat, où l'on peut déjà voir la manière dont celui-ci se déclenche, l'entité chargée de le mettre en œuvre et les méthodes prévues pour effectuer l'évaluation.

1. Le processus de mise en œuvre de l'évaluation

- 70 Si le concept d'évaluation préalable est une revendication des Etats membres, ces derniers n'ont toutefois pas oublié que cette évaluation va intervenir dans un contexte de sanctions. Etant donné la responsabilité principale du Conseil de sécurité en la matière, l'initiative de l'envoi d'une mission d'évaluation lui a été, en conséquence, réservée. L'évaluation proprement dite sera, quant à elle, faite sous la responsabilité du Secrétaire général.
- 71 Ce rôle initial du Conseil de sécurité est précisé dans la résolution 50/51 de l'Assemblée générale qui prie le Secrétaire général de prendre dans les services compétents du Secrétariat des personnes pour
recueillir, évaluer et analyser, *à la demande du Conseil de sécurité ou de ses organes*, les renseignements concernant les répercussions des sanctions sur les Etats tiers qui sont ou pourraient être touchés par l'application de sanctions, et les besoins qui en résultent pour ces Etats, et en informer le Conseil de sécurité et ses organes⁶²⁹.
- 72 La référence de l'Assemblée générale aux organes du Conseil dans cette résolution semble indiquer que la demande d'évaluation peut également être faite par les Comités des sanctions. Le Secrétaire général soulignait aussi que cette activité d'évaluation prescrite par l'Assemblée générale dans sa résolution 50/51 « doivent être expressément provoquées par le Conseil de sécurité [ou] ses organes... »⁶³⁰. Et il ajoutait que le Secrétariat est prêt à les entreprendre, mais n'a pas encore été sollicité.
- 73 Une fois le processus déclenché, le Conseil de sécurité s'efface et le Secrétaire général prend le relais pour la mise en œuvre de l'évaluation. L'évaluation peut prendre la forme soit d'une étude faite par une équipe du Secrétariat soit d'une mission d'évaluation à envoyer sur place. Le Secrétaire général peut, dans ce cas, nommer un représentant spécial ou des fonctionnaires du Secrétariat de l'ONU pour conduire la ou les missions d'évaluation. Ces missions seront appuyées, au niveau du Secrétariat, par le département des affaires politiques, en consultation avec le département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques⁶³¹.
- 74 En ce qui concerne les rapports des missions d'évaluation, ils devraient contenir des propositions à la fois préventives et correctives. A titre préventif, les missions doivent proposer des mesures que le Conseil et le système des Nations Unies pourraient prendre pour minimiser les effets non voulus. A titre correctif, les rapports doivent contenir des suggestions pour des dérogations à titre humanitaire et des programmes d'assistance aux Etats touchés⁶³².
- 75 Une question que l'on peut se poser est celle de savoir si l'on a besoin du consentement de l'Etat à cibler pour l'arrivée de ces missions d'évaluation sur son territoire. Dans un contexte de crise, ce dernier ne verra probablement pas d'un bon œil l'arrivée d'une équipe des Nations Unies et le possible impact politique négatif de cette visite. A notre

avis, ce consentement ne serait pas nécessaire dans la mesure où l'évaluation est mise en œuvre dans le cadre d'un processus coercitif. Celle-ci intervient après une constatation de l'une des situations visées à l'article 39 de la Charte et, comme cette constatation, a le caractère d'acte préparatoire des sanctions proprement dites. Dans le processus d'imposition des sanctions, l'évaluation préalable est une étape intermédiaire qui intervient entre la constatation et la prise de mesures coercitives.

2. Les méthodes d'évaluation

- 76 Les missions utiliseront une méthode commune d'évaluation, qui a été élaborée par un groupe spécial d'experts⁶³³. Cette méthode commune est susceptible, si elle est acceptée, d'être appliquée dans chaque cas⁶³⁴. Pour faciliter le processus d'évaluation, le Groupe spécial a recommandé que soit établie une liste provisoire des effets que les sanctions peuvent exercer sur l'Etat ciblé et sur les autres Etats. Ces effets potentiels, tant directs qu'indirects, peuvent être regroupés en trois catégories : a) effets économiques, commerciaux et financiers ; b) effets sur le plan social et humanitaire, surtout à l'égard des groupes sociaux les plus vulnérables ; c) effets secondaires, habituellement associés aux problèmes que pose l'application des sanctions⁶³⁵. Enfin, le Groupe spécial propose un délai de deux semaines pour la présentation du rapport d'évaluation par le Secrétaire général ou son représentant spécial⁶³⁶.
- 77 En 2002, le bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA) a initié un projet pour développer une méthode d'évaluation des implications humanitaires des sanctions. Le projet tend à mettre en place une stratégie standardisée d'évaluation, pour remplacer l'approche *ad hoc* pour l'évaluation des effets des sanctions dans les années 1990. La question de l'entité devant entreprendre l'évaluation a été également abordée par OCHA. Il propose, dans son rapport final d'octobre 2004, les critères devant guider le Conseil de sécurité dans le choix de cette entité. Ce rapport contient aussi des méthodes pratiques d'évaluation des effets humanitaires des différentes sanctions ciblées susceptibles d'être appliquées par le Conseil de sécurité, ainsi que les méthodes d'interprétation des données collectées à l'issue de l'évaluation⁶³⁷.
- 78 Ayant un contenu très pratique, ces méthodes proposées par l'OCHA gagneraient à être utilisées par le Conseil de sécurité, pour améliorer sa pratique en matière d'évaluation préalable des effets potentiels des sanctions, qui précédait la publication de ce rapport ; en 1996 déjà dans le cadre des sanctions contre le Soudan, et en 2001 dans le cadre des sanctions ciblées contre le Liberia.

3. La pratique

a) Les sanctions contre le Soudan

- 79 Une première application de ce concept d'évaluation préalable a été faite dans le cadre des sanctions contre le Soudan. En 1996, le Conseil de sécurité a décidé que tous les Etats refuseront à tout aéronef lié à *Sudan Airways* ou aux autorités publiques soudanaises l'autorisation de décoller, d'atterrir ou de survoler leur territoire. Il décidait toutefois que la date d'entrée en vigueur de cette décision sera fixée 90 jours après son adoption, pour laisser le temps au Soudan de se conformer à ses injonctions⁶³⁸. Le Conseil a alors profité de cet intervalle pour envoyer au Soudan une mission chargée d'évaluer les conséquences humanitaires potentielles de la sanction

sur l'aviation qu'il vient de décider. Le rapport de cette mission, soumis le 20 février 1997, conclut que la mesure décidée aurait de sérieuses conséquences négatives⁶³⁹. Elle posera un problème sur l'évacuation des malades ayant besoin de soins urgents à l'extérieur, réduira l'importation des vaccins et pourrait porter atteinte aux programmes de vaccination, de distribution de médicaments et de production alimentaire. La sanction sur l'aviation pourrait aussi compromettre le travail des organisations humanitaires opérant au Soudan si ce dernier répondait à la sanction par le refus d'accès de ces organisations à son territoire.

- 80 Ce rapport alarmant a sans doute fait que le Conseil de sécurité n'a pas pris la résolution devant fixer la date et les modalités d'application de cette sanction sur l'aviation. Celle-ci n'est, par conséquent, jamais entrée en vigueur jusqu'à la levée en 2001 des autres sanctions sur le déplacement à l'extérieur des dirigeants soudanais et sur la réduction des personnels diplomatiques et consulaires du Soudan.

b) La deuxième phase des sanctions contre le Liberia

- 81 Un autre exemple peut être observé dans le cadre des nouvelles sanctions imposées contre les dirigeants libériens en 2001. Le Conseil de sécurité avait créé un groupe d'experts chargé d'enquêter sur la façon dont l'exploitation des ressources naturelles et d'autres formes d'activités économiques au Liberia aideraient à alimenter le conflit en Sierra Leone et dans les pays voisins. En attendant les résultats de cette enquête, il priait le Secrétaire général de lui fournir, dans un délai de six mois, « une *évaluation préliminaire* des incidences économiques, humanitaires et sociales que *pourraient avoir* sur la population libérienne les mesures qu'il *pourrait décider de prendre* » sur la base de ces résultats⁶⁴⁰. Le groupe d'experts soulignait que l'exploitation forestière constitue une source importante de revenus pour les pouvoirs publics libériens, en plus de générer des emplois, mais qu'elle permet également d'obtenir des revenus qui sont utilisés pour violer les sanctions. Il recommandait alors à l'ONU d'interdire toutes les exportations de bois rond du Liberia à partir de juillet 2002 tout en encourageant les exploitants locaux à se diversifier dans la transformation du bois avant cette date⁶⁴¹.
- 82 Des représentants d'Etats et d'organismes des Nations Unies s'étaient toutefois inquiétés de l'élargissement des sanctions à la filière du bois. Le Directeur du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), Edward Tsui, faisait ainsi remarquer qu'un boycott du bois libérien engendrerait probablement la disparition de 10 000 emplois relativement bien rémunérés. Sachant qu'un employé nourrit environ neuf personnes, continue-t-il, l'on estime que 90 000 à 95 000 personnes perdraient leur moyen de subsistance. Il signalait encore que l'industrie du caoutchouc emploie 20 000 personnes, qui perdraient leur emploi, tout comme les 5 000 à 10 000 propriétaires indépendants de petites exploitations de caoutchouc. Avec les personnes à leur charge, 225 000 personnes seraient directement affectées par des restrictions imposées au caoutchouc libérien⁶⁴².
- 83 Une année après la date recommandée par le groupe d'experts, le Conseil de sécurité a décidé le boycott de bois ronds et de bois d'œuvre provenant du Liberia, pour une période de 10 mois et à partir du 7 juillet 2003⁶⁴³. Il a décidé aussi « d'examiner, le 7 septembre 2003 au plus tard, le moyen le plus efficace de réduire les répercussions humanitaires ou socioéconomiques des mesures imposées par le paragraphe 17 ci-dessus, notamment la possibilité d'autoriser la reprise des exportations de bois d'œuvre

pour financer des programmes humanitaires » (par. 18). En août 2003, le groupe spécial a publié deux rapports sur les effets humanitaires ou socio-économiques des sanctions imposées par la résolution 1478 (2003)⁶⁴⁴. Cette pratique de demande d'évaluation des effets des sanctions dans la résolution sanctionnatrice a été poursuivie par le Conseil dans la reconduction des sanctions ciblées contre le Liberia en décembre 2003 et juin 2004⁶⁴⁵.

- 84 Il apparaît dans ces deux exemples que le Conseil de sécurité a intégré le concept d'évaluation préliminaire des effets potentiels des sanctions qu'il envisageait de prendre, et qu'il a tenu compte pour concevoir la mesure de sanction des recommandations de l'organe d'évaluation ainsi que des observations extérieures relatives à ces recommandations. Dans le cas soudanais, l'évaluation a amené l'abandon de la mesure déjà décidée mais dont l'application était conditionnée par l'adoption d'une nouvelle résolution du Conseil. Dans le cas libérien, la pré-évaluation a permis de faire en sorte qu'une mesure nécessaire⁶⁴⁶ mais productrice d'effets secondaires soit entourée de plusieurs précautions pour réduire de tels effets. Cela a amené le Conseil de sécurité à prévoir dans sa résolution la possibilité de retirer ou de suspendre ladite mesure si les effets secondaires, déjà mis en exergue dans les rapports d'évaluation, en sont trop importants. De même, le Conseil de sécurité n'a pas étendu l'interdiction à l'exportation du caoutchouc qui, d'après l'évaluation, est une autre source importante de revenu pour le pouvoir libérien mais susceptible d'avoir des conséquences humanitaires plus importantes que celles du boycott du bois. On notera encore que, dans sa résolution 1478 (2003), le Conseil de sécurité a envisagé d'utiliser le produit des exportations de bois d'œuvre libérien pour financer des programmes humanitaires, ce qui équivaldrait à une autre formule « bois contre nourriture », à l'instar du programme « pétrole contre nourriture » en Iraq, examiné dans le chapitre précédent.
- 85 On remarque toutefois qu'il s'agit dans ces exemples d'une évaluation préalable des effets des mesures supplémentaires aux premières mesures ciblées déjà imposées (embargo sur les armes, boycotts des matières premières, ou sanctions sur les déplacements de dirigeants). Il ne s'agit donc pas, comme on a étudié, d'un acte préparatoire entre la constatation et les sanctions proprement dites. Néanmoins, ceci n'est qu'un changement du moment d'intervention de l'évaluation car le concept reste le même, à savoir montrer d'abord à l'Etat portant atteinte à la paix le refus par les Nations Unies de la situation ainsi créée, puis évaluer au préalable les effets des mesures que l'on s'apprête à imposer pour mettre fin à cette situation, et ce, soit parce que l'Etat visé n'a pas souscrit à l'injonction faite par le Conseil à la suite de la constatation, soit parce que les premières mesures imposées du fait de ce refus se sont révélées inadéquates. C'est en fin de compte une adaptation du concept initial, développé à l'époque où les sanctions globales étaient encore utilisées par les Nations Unies, au nouveau concept de sanction ciblée mis en œuvre par l'ONU au cours de ces dernières années. Nous verrons plus en détail ce concept après avoir présenté les réserves faites à cette idée d'évaluation préalable des effets des sanctions.

C. Les critiques adressées au concept de pré-évaluation

- 86 Ce concept serait incompatible avec le besoin d'une action rapide de l'ONU et impose une obligation non prévue dans la Charte au Conseil de sécurité.

1. Un concept qui serait incompatible avec le besoin d'une action rapide de l'ONU

- 87 Certains Etats ont jugé que l'évaluation préalable des effets des sanctions est incompatible avec l'exigence d'une action rapide et efficace de l'ONU dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationale. Il est en effet vrai que les Etats membres ont conféré au Conseil de sécurité la responsabilité principale en la matière « afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation »⁶⁴⁷. Les comptes rendus successifs des débats du Comité spécial de la Charte font état de ces critiques⁶⁴⁸. De même, le représentant des Pays-Bas a estimé devant le Conseil de sécurité « qu'il ne serait pas sage d'adopter une politique de pré-évaluation *prolongée* ou de présentation de rapports sur les conséquences [des sanctions]. Les Pays-Bas estiment qu'une meilleure voie pourrait être suivie au Secrétariat de l'ONU pour que le Conseil de sécurité reçoive des conseils rapides et de haute qualité sur les mesures éventuelles à prendre »⁶⁴⁹. Cet Etat préfère une évaluation des conséquences humanitaires et économiques des sanctions une fois celles-ci mises en place⁶⁵⁰, pour éviter le risque de retardement des réactions du Conseil avec l'évaluation préalable. Il faut tout de même relever que l'opposition semble se diriger uniquement contre une pré-évaluation prolongée, comme on l'a souligné dans le passage précité, et non contre toute idée d'évaluation préalable.
- 88 D'ailleurs, cette crainte de retardement de l'action du Conseil de sécurité ne résiste pas à l'examen de la pratique et du concept lui-même.
- 89 Tout d'abord, rien dans le concept de pré-évaluation n'indique que le Conseil de sécurité est dans l'obligation d'attendre les rapports d'évaluation avant de pouvoir agir. Si les circonstances exigent une action immédiate, le Conseil est bien entendu libre d'imposer sans attendre les mesures qu'il juge nécessaires. En outre, il a été expliqué au Comité spécial de la Charte qu'il faut porter l'attention sur « la différence qu'il y a entre l'action militaire, qui se devait d'être rapide, et des mesures économiques qui demandaient du temps pour être mises en place et donner des résultats ; dans ce dernier cas une ou deux semaines de consultation ne risquaient pas d'entraîner de retard notable »⁶⁵¹. Cette précision se passe de commentaires sinon pour dire que nous nous trouvons évidemment ici dans le cadre de mesures non militaires de l'article 41 de la Charte, qui ne nécessitent pas forcément une action rapide pour être efficaces (mis à part les sanctions financières).
- 90 Ensuite, les mesures coercitives ont été, dans la pratique et en général, imposées par le Conseil de sécurité quelques semaines après la constatation de l'existence d'une menace ou d'une rupture de la paix ; ou après l'introduction de la situation à son ordre du jour, dans les cas où la constatation et l'imposition des mesures coercitives étaient faites dans la même résolution⁶⁵². On peut dès lors profiter de ces semaines d'intervalle pour ordonner et mener à bien une mission d'évaluation, étant donné que les évaluations peuvent être faites en deux semaines, comme l'a estimé le Groupe spécial d'experts⁶⁵³. La pratique nous montre aussi que les missions envoyées par l'ONU pour évaluer la situation humanitaire d'un Etat ont pu accomplir leurs tâches durant ces périodes⁶⁵⁴. L'évaluation des différents effets potentiels des sanctions ne prendrait probablement pas plus de temps que les évaluations des effets humanitaires entreprises jusqu'ici.
- 91 Enfin, il faut relever que, excepté les Pays-Bas dont on a mentionné la position plus haut, aucun des Etats présents à la séance du Conseil de sécurité consacrée aux

questions des sanctions n'a fait d'objection à cette idée de pré-évaluation. On peut certes expliquer cette absence d'objection par le caractère de simple proposition normative de l'idée avancée, laquelle ne tend pas à lier les Etats et n'exige dès lors pas une prise de position formelle. Il n'empêche que pour une réunion ayant pour but de fournir de bases de réflexion à l'élaboration d'un futur texte sur les conditions et critères d'application des sanctions, une objection n'aurait pas été vaine si l'on était vraiment contre, surtout si l'on tient compte du fait que les discussions lors de cette séance s'appuyaient à la fois sur les travaux du Comité spécial de la Charte, les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale et les rapports correspondants du Secrétaire général. En tout cas, l'idée, dans son fondement et ses implications, a été mentionnée dans les interventions de nombreux Etats présents à cette réunion, en tant que procédure à suivre par le Conseil de sécurité dans le processus d'imposition des sanctions⁶⁵⁵.

- 92 Une autre réserve, assez proche de ce qui précède, est celle formulée par le processus de Stockholm (que nous verrons plus tard) sur l'application des sanctions ciblées. Il a été dit que l'idée de pré-évaluation pourrait favoriser l'évasion des sanctions et poser de sérieux problèmes pour l'imposition et l'application des sanctions. Ainsi, *"compulsory pre-assessments risk extending the period between announcement of an intention to impose targeted sanctions and their actual imposition could provide opportunity for targets to develop strategies to evade financial sanctions, arms embargoes and travel bans. While impact assessments can aid improved implementation, there is a risk that preassessments could undermine the imposition of sanctions"*⁶⁵⁶. En conséquence, le processus *"does not endorse an absolute requirement for humanitarian and economic pre-assessments when imposing targeted sanctions"*. A la place, il recommande au Conseil de sécurité de prendre en considération les analyses et données déjà disponibles sur les effets probables des sanctions sur les civils et les autres Etats, pour les intégrer dans la conception de celles-ci.
- 93 Il s'agit là d'une réserve à prendre en considération lorsque le Conseil de sécurité commande une évaluation préalable des sanctions qu'il envisage de prendre. On pourrait réduire le risque qui a été soulevé par la réduction du temps de présentation du rapport d'évaluation, à travers la mise en contribution des organismes des Nations Unies déjà sur le terrain, comme le PNUD, l'UNICEF et l'OMS qui sont généralement présents dans de nombreux pays du monde. Et comme le processus de Stockholm le reconnaît lui-même, la pré-évaluation des effets des sanctions est *"desirable from a humanitarian point of view"*⁶⁵⁷ ; ce qui suffit à la recommander au Conseil de sécurité pour que les sanctions à venir ne soient plus aussi inhumaines et injustes comme par le passé.

2. Un concept qui impose une obligation nouvelle au Conseil de sécurité

- 94 Une autre critique adressée à l'idée de pré-évaluation est le fait qu'elle impose au Conseil de sécurité une obligation nouvelle, non prévue dans la Charte des Nations Unies. Certes, mais cette évaluation préalable peut s'appuyer sur une obligation inhérente à tout exercice de pouvoir et, par conséquent, n'a pas à être nécessairement prévue dans un texte juridique.

a) L'absence d'une disposition de la Charte prévoyant une évaluation des effets des sanctions

- 95 Effectivement, ni la Charte ni le Règlement provisoire du Conseil de sécurité n'imposent une telle évaluation préalable des effets potentiels des sanctions. Les auteurs de cette critique préconisaient alors de distinguer la question de la recherche de solutions aux effets secondaires avec celle de la décision d'adopter des sanctions qui « ne doit être soumise à aucune condition non prévue par la Charte »⁶⁵⁸. Il a été proposé à la place une étude du contexte économique général à faire par le Secrétaire général pour faciliter la prévision d'une assistance aux Etats qui seraient touchés par les sanctions⁶⁵⁹.
- 96 D'autres Etats opposent à cette critique la nécessité d'éviter au maximum les effets non voulus des sanctions⁶⁶⁰. La connaissance préalable des effets probables des différentes mesures à imposer permet de choisir celles qui auraient le maximum d'effet coercitif tout en produisant le minimum d'effets non voulus. Selon le rapport du Comité spécial, d'aucuns ont préconisé une interprétation novatrice de la Charte et soutenu que l'adaptation des sanctions aux impératifs de chaque situation faisait partie de la logique du système, dans la mesure où les sanctions avaient un but précis et ne visaient pas à nuire inutilement à des Etats tiers. En choisissant les mesures à appliquer, il fallait dûment prendre en compte leurs conséquences sur ces Etats et voir s'il n'était pas possible d'obtenir le résultat escompté avec un minimum d'effets préjudiciables indésirables⁶⁶¹.
- 97 De plus, une telle obligation de pré-évaluation nous semble reprendre, dans son fondement, un vieux principe général de droit, à savoir le devoir de vigilance.

b) Un concept qui peut s'appuyer sur l'obligation de due diligence

- 98 Avec un champ d'application qui a beaucoup évolué au fil des temps, cette exigence d'évaluation préalable s'apparente à un nouveau domaine d'application de la règle de *due diligence*, dictée par l'apparition de nouvelles nécessités sociales. En effet, le champ d'application originel du devoir de vigilance était le droit de la neutralité⁶⁶². Plus tard, il s'est élargi au droit de la responsabilité internationale des Etats, d'abord pour les actes commis par les particuliers à l'égard des étrangers résidant sur leur territoire respectif, ensuite pour les dommages transfrontaliers causés sur l'environnement par des entreprises privées.
- 99 Dans le premier cas, l'engagement de la responsabilité internationale pour non-respect du devoir de *due diligence* sanctionne le défaut de prévention ou de répression des organes de l'Etat, attestant la mauvaise organisation ou le fonctionnement defectueux de ses services⁶⁶³ ainsi qu'une insuffisance de contrôle et une négligence de la part de ces organes⁶⁶⁴. La Cour internationale de Justice, dans son arrêt du 24 mai 1980 rendu en l'affaire du *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis en Iran*, a ainsi retenu la responsabilité du gouvernement iranien du fait de sa carence face aux attaques des locaux diplomatiques américains par des étudiants musulmans⁶⁶⁵.
- 100 Dans le deuxième cas, relatif à la responsabilité des Etats en matière de protection de l'environnement, le devoir de *due diligence* impose aux Etats de prendre des mesures en vue d'empêcher la survenance des dommages à l'environnement. Il s'agit principalement d'un devoir de prévention où l'Etat qui entreprend ou permet une activité dangereuse sur son territoire doit, de par le caractère de cette activité,

déployer toute la diligence nécessaire pour en éviter, dans toute la mesure du possible, les conséquences dommageables⁶⁶⁶. La responsabilité du Canada était ainsi retenue dans l'affaire de la *Fonderie du Trail* pour manquement à son obligation de *due diligence*⁶⁶⁷.

- 101 En droit international de l'environnement, ce devoir se traduit par un certain nombre d'obligations à la charge des Etats, regroupées sous l'appellation de « principe de précaution »⁶⁶⁸. Le projet d'articles de la Commission du droit international sur la prévention des dommages transfrontaliers résultant d'activités dangereuses et le principe 17 de Rio avancent, comme l'une des conséquences de ce principe de précaution, une obligation de procéder à une étude d'impact sur l'environnement dès lors qu'une activité est susceptible de causer un dommage transfrontalier⁶⁶⁹.
- 102 Si telles sont les diverses applications du devoir de diligence au fil des temps, le Conseil de sécurité est-il soumis aux mêmes obligations de vigilance et de prévention, et sous quelles formes ? Sans assimiler le Conseil de sécurité à un organe étatique, la nature de ce devoir de vigilance et le principe juridique qu'il véhicule nous paraissent singulièrement pertinents dans le cadre des activités coercitives de l'ONU. Dans sa sentence relative à l'affaire de *l'île de Palmas*, Max Huber définit le devoir de *due diligence* comme un corollaire de l'exclusivité des compétences d'un Etat sur son territoire⁶⁷⁰. Ce qui nous permet de dire que, en tant que tel, ce devoir n'a pas à être explicitement prévu dans un texte juridique. Il découle normalement de cet exercice exclusif de compétence.
- 103 On peut alors arguer que le devoir de vigilance pesant sur le Conseil de sécurité pour ses activités coercitives découle de sa responsabilité principale dans le cadre du maintien de la paix et de la sécurité internationale, compte tenu des risques d'atteinte aux droits des Etats et des individus rattachés à ces activités. Les Etats membres de l'ONU lui ont confié la compétence exclusive en matière d'action coercitive⁶⁷¹ et il doit faire tout son possible pour ne pas porter inutilement atteinte aux droits susmentionnés. De par la prévisibilité, voire l'« inévitabilité » de certains effets secondaires des sanctions, le Conseil de sécurité doit déployer toute la diligence nécessaire pour que ces effets soient réduits autant que possible, à défaut de pouvoir les éviter. Comme l'a dit Pierre-Marie Dupuy, cette obligation de diligence est « une obligation de comportement au sens d'une obligation de s'efforcer »⁶⁷².
- 104 Il s'agit pour le Conseil de sécurité de s'efforcer de ne pas toucher inutilement les droits des Etats et des personnes civiles par l'évaluation des effets potentiels des sanctions qu'il s'apprête à imposer. Une fois les effets potentiels évalués, le Conseil choisira les mesures qui évitent de toucher ces droits dans la limite de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de maintien ou de rétablissement de la paix. C'est ce que la Suède appelle « la responsabilité [du Conseil de sécurité] de faire en sorte que les sanctions imposées n'aient pas d'effets négatifs sur les civils innocents »⁶⁷³, la responsabilité devant ici être entendue dans le sens de devoir.
- 105 Au terme de la présentation de cette idée d'évaluation préalable des effets potentiels des sanctions, force est d'admettre qu'il s'agit d'un concept bien avancé au sein de l'ONU et bien accepté par bon nombre d'Etats. Avec d'autres concepts développés dans la pratique de l'ONU, l'évaluation préalable participe à raffinement de la conception et de l'imposition des sanctions des Nations Unies.

Section II. L'affinement au niveau de la conception et de l'imposition des sanctions

- 106 Au niveau de la conception des sanctions, on peut affiner le régime de sanctions par le ciblage des mesures à imposer aux dirigeants et leurs supporteurs (§1). Ce ciblage peut toutefois ne pas être suffisant si on ne l'assortit pas d'une évaluation périodique aussi bien des effets des mesures imposées que de leur efficacité par rapport à l'objectif visé (§2).

§1. Le ciblage des sanctions : le concept de "*smart sanction*"

- 107 Le concept de « sanction ciblée », appelé parfois « sanction intelligente », a été développé dans des cycles d'études externes aux Nations Unies⁶⁷⁴. Ces études ont été menées en collaboration avec : l'ONU, et leurs résultats examinés dans ses diverses instances. Elles s'appuient sur une pratique abondante du Conseil de sécurité en matière de sanctions ciblées, pour en tirer des leçons pour l'avenir.

A. La pratique du Conseil de sécurité en matière de sanctions ciblées

- 108 Parmi les mesures imposées par le Conseil de sécurité jusqu'ici, on considère généralement comme sanctions ciblées les embargos sur les armes et matériels connexes, les sanctions financières, et les restrictions de voyage et de vols commerciaux, soit parce que celles-ci ne visent que des catégories de personnes bien précises, soit parce qu'il ne s'agit que de mesures partielles par opposition à des sanctions économiques globales. Mis à part les sanctions contre l'Iraq⁶⁷⁵, tous les autres cas de sanctions imposées par les Nations Unies ont commencé par des mesures ciblées et le sont restés, sauf ceux contre la Rhodésie du Sud, l'ex-Yougoslavie et Haïti.

1. L'embargo sur les armes et les matériels connexes

- 109 L'embargo sur les armes et matériels connexes est l'une des mesures imposées par le Conseil de sécurité dès les premières sanctions contre la Rhodésie du Sud⁶⁷⁶. Ce type de mesures consiste à interdire la vente et la fourniture d'armes et de munitions, de véhicules et d'équipements militaires, de matériels paramilitaires ainsi que des pièces de rechange correspondantes. Il est souvent combiné avec l'embargo sur le pétrole et les produits pétroliers, ainsi que l'arrêt de la coopération et de l'assistance militaires. Dans la pratique des Nations Unies, cet ensemble d'interdictions fait partie des premières mesures coercitives auxquelles le Conseil de sécurité a recours pour réagir à une menace contre la paix et la sécurité internationales. C'étaient les cas dans les situations en Rhodésie du Sud, on l'a dit, en Afrique du Sud, en ex-Yougoslavie, en Somalie, au Libye, au Liberia (1992), en Haïti, en Angola, au Rwanda, en Sierra Leone, au Kosovo, en Erythrée et Ethiopie, en Afghanistan sous régime Taliban, au Liberia (en 2001 et en 2003 au cours de la période transitoire), en République démocratique du Congo et en Côte d'Ivoire⁶⁷⁷.

2. Les mesures financières

- 110 Ces mesures consistent en premier lieu en des gels des avoirs et autres ressources financières qui sont placés à l'étranger. Les avoirs ciblés ici peuvent être des avoirs publics appartenant à l'Etat faisant l'objet des sanctions ou à des entreprises détenues majoritairement ou contrôlées par celui-ci. Ils peuvent aussi être des avoirs personnels des dirigeants de cet Etat et de leurs supporteurs, individus ou entreprises privées, ou des avoirs des personnes liées à une organisation terroriste ou à des individus nommément désignés comme s'adonnant à des activités terroristes. Ces gels d'avoir étrangers s'accompagnent généralement de restrictions d'accès aux marchés financiers internationaux et d'arrêt de tout transfert international de paiement à destination de l'Etat visé, de manière autonome, ou de transferts de fonds aux fins d'activités économiques et commerciales déjà prohibées par le Conseil de sécurité. Le Conseil a demandé aux Etats de prendre de telles mesures dans les situations en Rhodésie du Sud, ex-Yougoslavie, Haïti, Libye, Angola, contre les Taliban en Afghanistan, dans la lutte contre le terrorisme international, au Liberia du fait du soutien du gouvernement de Charles Taylor aux rebelles dans les pays voisins (2001) puis des actions personnelles de celui-ci durant la période transitoire (2004), considérées comme une menace au processus de paix et de réconciliation nationale au Liberia⁶⁷⁸.

3. La restriction de voyages et de vols commerciaux

- 111 Il s'agit de l'interdiction aux Etats d'accepter la venue ou le transit sur leur territoire de dirigeants, élites et supporteurs du régime de l'Etat-cible ou de l'entité ciblée. Cette interdiction est souvent combinée avec l'interruption de tout vol en provenance ou à destination de cet Etat, à l'exception des vols pour des motifs humanitaires. Elle comprend aussi l'arrêt des services relatifs à ces activités, par exemple la fermeture des bureaux à l'étranger de la compagnie aérienne de l'Etat visé par les sanctions. Ces mesures faisaient partie des régimes de sanctions contre la Libye, les Serbes de Bosnie, Haïti, Soudan, l'UNITA en Angola, les Taliban en Afghanistan, la Sierra Leone, les personnes s'adonnant aux activités terroristes, le Liberia (en 2001 et 2003), et les parties au conflit interne en Côte d'Ivoire qui n'appliquent pas les Accords de paix conclus⁶⁷⁹.

4. Les restrictions sur le commerce de ressources naturelles

- 112 Dernièrement, on a assisté à un nouveau type de mesures coercitives avec les boycotts des diamants en provenance de l'Angola, de la Sierra Leone et du Liberia⁶⁸⁰. Il s'agit d'un exemple intéressant de mesure ciblée qui tend à mettre fin au commerce illicite de ce que l'on appelle communément « les diamants de sang ». Car, face au refus des forces non gouvernementales sévissant dans ces pays d'arrêter la guérilla et d'accepter un plan de paix, le Conseil de sécurité s'est attelé à tarir la source matérielle et financière de la conduite de cette guérilla, en l'occurrence la contrebande de diamants. Notons en outre que la restriction du commerce des diamants en provenance du Liberia était justifiée non seulement par le rôle de ce produit dans le prolongement de la guerre civile dans le pays et par le transit des diamants illicites par cet Etat, mais aussi par le soutien apporté par le gouvernement libérien aux mouvements rebelles dans les Etats voisins grâce aux et pour les produits de cette contrebande. Cette restriction a été par la suite étendue au commerce du bois ronds et bois d'œuvres libériens⁶⁸¹.

- 113 Cette pratique abondante de sanctions ciblées n'est toutefois pas synonyme de pratique satisfaisante. D'où la tenue de cycles d'études sur la mise en œuvre et l'amélioration de ce type de sanctions.

B. Les cycles d'études sur les sanctions ciblées

- 114 De nombreuses études sur le concept de sanction ciblée ont été faites ces dernières années mais nous en examinerons principalement trois d'entre elles, à savoir ce qu'on appelle communément le « processus d'Interlaken », relatif aux mesures financières ; le « processus de Bonn-Berlin », relatif aux restrictions de voyage et à l'embargo sur les armes et les matériels connexes ; et le « processus de Stockholm » sur l'application des sanctions ciblées⁶⁸².

1. Le processus d'Interlaken sur les sanctions financières⁶⁸³

- 115 Constatant les nombreux effets secondaires des sanctions de ces dernières années, animé par la longue tradition humanitaire de la Suisse et conscient de la position de celle-ci comme l'une des principales places financières du monde, le Département fédéral suisse pour les affaires économiques a organisé deux séminaires sur l'amélioration du recours aux sanctions financières en tant que moyen de réduire ces effets non voulus⁶⁸⁴. L'organisation de ces séminaires répond également au souhait du Secrétaire général dans son rapport annuel de 1996⁶⁸⁵. D'après le gouvernement Suisse :

The purpose of the Interlaken seminars was to elaborate on the specific requirements of financial sanctions regimes and to develop new options, driven by finance rather than trade and aimed at specific individuals and entities of the targeted country⁶⁸⁶.

- 116 Les discussions d'Interlaken ont relevé le manque de clarté et une certaine ambiguïté des termes des résolutions imposant les sanctions financières dans le passé, ce qui a entraîné des difficultés quant à l'identification non seulement des produits financiers visés mais encore des personnes ou entités ciblées⁶⁸⁷. On a également constaté que l'aspect responsabilité de l'Etat-cible a été complètement négligé par ces résolutions. Au contraire, celles-ci ont, de fait, accordé un moratoire de dette à l'égard de cet Etat dans la mesure où les résolutions, d'un côté, n'obligent pas l'Etat-cible à continuer le paiement du service de sa dette et, de l'autre, ne prévoient pas que ces paiements peuvent être faits avec les fonds bloqués ou avec les intérêts de la gestion de ceux-ci⁶⁸⁸. Il a été dit que la négligence de cet aspect des sanctions financières a permis à l'Etat-cible d'épargner d'importantes sommes et par là même ont causé des manques à gagner pour les Etats qui attendent d'être payés pour les crédits accordés ou les investissements faits⁶⁸⁹. Enfin, la rapidité et la confidentialité du processus de prise de décision, a-t-on souligné, sont cruciales pour l'effectivité ultime des sanctions financières⁶⁹⁰. Un processus lent permet à l'Etat-cible de mettre à l'abri ses avoirs et de s'adapter à la nouvelle situation.
- 117 Examinant plus particulièrement l'expérience passée du ciblage des sanctions financières onusiennes, les participants ont constaté que ces sanctions étaient souvent utilisées comme des mesures non ciblées en ce sens que la plupart ne faisaient pas de distinction à l'intérieur de l'Etat-cible entre les dirigeants et le reste de la population⁶⁹¹. Ils ont néanmoins convenu qu'il est parfois difficile dans certains Etats de distinguer entre le public et le privé⁶⁹². C'est de ce constat que le processus d'Interlaken insiste sur

l'expression « sanctions financières ciblées », à la place de sanctions financières tout court.

- 118 On rencontre également ce problème d'identification des cibles lorsque l'ONU ne donne pas une liste des entités visées et se borne à parler de gouvernement ou entités contrôlées par celui-ci, ou encore à définir cette cible par rapport à leur situation géographique à l'intérieur de l'Etat, comme ce fut le cas avec les sanctions contre la partie serbe de la Bosnie-Herzégovine, qui change au gré des mouvements des forces en présence⁶⁹³. L'établissement par la suite, dans les résolutions sanctionnatrices du Conseil de sécurité, des listes des personnes visées par des sanctions financières intervenait justement après cette constatation. Cette pratique s'est plus tard élargie à l'ensemble des sanctions ciblées, telles que les sanctions sur les déplacements et celles sur l'aviation et, plus globalement, dans les différentes mesures de lutte contre le terrorisme.
- 119 Enfin, les participants aux séminaires d'Interlaken avaient relevé le problème d'évasion des sanctions due aux difficultés de contrôle des transactions financières. A cet égard, ils avaient mis en avant le problème d'identification des véritables propriétaires d'un compte ou avoirs, l'informatisation des transactions financières et le fait que les banques ne peuvent contrôler que les mouvements entrants et sortants⁶⁹⁴.

2. Le processus de Bonn-Berlin sur les restrictions de voyage et l'embargo sur les armes⁶⁹⁵

- 120 Ce processus a vu le jour à l'initiative du Ministère allemand des affaires étrangères et fait suite au processus d'Interlaken que l'on vient de voir. Il consistait en deux réunions d'experts organisées, en coopération avec le Secrétariat de l'ONU, par le "Bonn International Center for Conversion"⁶⁹⁶. Constituant une contribution majeure du gouvernement allemand à la question de la réforme des sanctions, le processus Bonn-Berlin a pour objectif d'améliorer la conception et l'application de l'embargo sur les armes et les sanctions relatives aux déplacements, pour mieux utiliser leur potentiel. Le résultat final des discussions de Bonn-Berlin fut présenté au Conseil de sécurité et aux Etats membres à l'automne 2001⁶⁹⁷.
- 121 Au cours de ces études, les experts ont constaté que, malgré leur différence, ces deux types de sanctions ont de nombreuses caractéristiques communes sur divers aspects, d'où la jonction de leur examen. La première en est qu'ils font souvent partie, avec les sanctions financières, des catégories de sanctions ciblées auxquelles le Conseil de sécurité a recours en premier lieu. Du fait de leur caractère partiel, ne visant que des catégories de personnes déterminées, leurs effets humanitaires non voulus à l'égard de l'ensemble de la population sont en général minimes⁶⁹⁸. La deuxième caractéristique commune est que leur bilan en matière d'effectivité n'a pas été jusqu'ici satisfaisant. On a ainsi constaté que :
- Arms embargoes, travel and aviation sanctions are attractive because they are less blunt than comprehensive economic sanctions, but often they were so weak that they had no effect on the target⁶⁹⁹.
- 122 Enfin, la pratique des sanctions des Nations Unies montre que l'application de ces sanctions a été imparfaite et que peu d'efforts ont été entrepris jusqu'à récemment pour l'améliorer. On disait à cet égard que : *"Targeted sanctions may be a weak measures, but they have been further weakened in the past by poor implementation and enforcement"*⁷⁰⁰. A partir de ces constats, des recommandations tendant à perfectionner ces types de sanctions ont été proposées dont nous analyserons l'apport au mécanisme de sanctions

des Nations Unies, après avoir présenté rapidement le dernier cycle d'études sur les sanctions ciblées.

3. Le processus de Stockholm sur l'application des sanctions ciblées⁷⁰¹

- 123 Ce troisième cycle d'études a été initié par le ministère suédois des affaires étrangères en novembre 2001, avec le Département of Peace and Conflict Research de l'Université d'Uppsala⁷⁰². Si les deux premiers processus ont été axés sur les mesures coercitives elles-mêmes et sur la conception d'un régime de sanctions, le processus de Stockholm se concentre sur la problématique de l'application en droit interne des sanctions ciblées étudiées par ses prédécesseurs. Au dire de ses organisateurs,

The purpose is to suggest concrete improvements to this instrument, which can play a critical role in assisting the Security Council to maintain international peace and security. It focuses on the chain of needed actions to ensure that sanctions resolutions are implemented in as logical and as coherent a manner as possible. This increases the likelihood that sanctions will bring about compliance of the target with the relevant Security Council resolutions⁷⁰³.

- 124 Comme les deux processus précédents, un rapport sur les travaux du processus de Stockholm avait été présenté et discuté au Conseil de sécurité, avec le même accueil positif que ses prédécesseurs⁷⁰⁴. Le rapport final de 2003 contient de nombreuses recommandations sur l'amélioration de l'application et de l'effectivité des sanctions, au niveau du Conseil de sécurité, des Comités des sanctions et des Etats. Une partie du rapport touche également le problème des effets secondaires des sanctions. A cet égard, le processus de Stockholm émet quelques réserves à l'évaluation préalable des effets potentiels des sanctions, on l'a vu, en ce qu'elle peut favoriser l'évasion des sanctions. Par contre, il appuie l'idée d'évaluation périodique des effets des sanctions, que nous verrons, et fait des recommandations sur la conduite de celle-ci⁷⁰⁵.

C. L'apport du concept de sanction ciblée à la pratique du Conseil de sécurité

- 125 Cet apport peut être évalué d'un point de vue conceptuel et d'un point de vue pratique.

1. D'un point de vue conceptuel

- 126 Il ressort de ces différentes études et des déclarations officielles y afférentes que l'idée d'une sanction ciblée, tendant à privilégier les mesures qui visent les dirigeants et ceux qui ont le pouvoir de décision à l'intérieur d'un Etat, a fait son chemin dans l'arène internationale. Il s'agit de maximiser les effets contraignants des sanctions tout en minimisant leurs effets secondaires sur les autres Etats et sur la population civile de l'Etat-cible, laquelle a, dans la plupart des cas, peu d'influence sur le respect des obligations conditionnant la levée des sanctions. On peut même affirmer qu'il y a actuellement un large consensus sur l'abandon des sanctions globales. Le processus de Stockholm a constaté que "[r]educing the negative impact of sanctions is the chief reason and objective of the shift from comprehensive to targeted sanctions"⁷⁰⁶. Les pays en voie de développement, qui en sont souvent les victimes, ont été depuis longtemps réticents à la pratique de sanctions globales. La participation et les prises de position des gouvernements de nombreux pays occidentaux aux processus d'Interlaken et de Bonn-Berlin ont généralisé ce sentiment de rejet des sanctions économiques globales. Ce rejet est encore relayé par les nombreux souhaits du Secrétaire général pour des sanctions

moins injustes. Désormais, tout l'effort est reporté sur la manière de rendre les différents types de mesures ciblées plus coercitifs et plus effectifs⁷⁰⁷.

- 127 Revenant plus spécifiquement dans le domaine de la mise en œuvre des sanctions, l'apport du concept réside dans la volonté de faire de la progressivité des mesures, allant des plus ciblées aux plus générales, une voie à suivre de façon quasiment obligatoire par le Conseil de sécurité, et non plus une simple faculté. Le ciblage des sanctions ne devrait plus être une option mais la pratique à standardiser. Les mesures doivent d'abord frapper les dirigeants. Seulement si elles s'avèrent inefficaces, des mesures plus générales pourraient être adoptées. Il s'agit de faire en sorte que les sanctions des Nations Unies soient perçues comme « une réponse calculée de la communauté internationale aux nouvelles violations du droit international »⁷⁰⁸.
- 128 Sur le plan des avantages concrets, on a vu que ces sanctions frappant avant tout les élites au pouvoir réduisent les effets secondaires des sanctions. Elles augmentent également le degré d'efficacité de la pression exercée sur ces élites. L'hostilité de l'Iraq à ce concept, lors de la réunion du Conseil de sécurité du 17 avril 2000, est significative à cet égard. Le représentant iraquien disait à cette réunion :
- Aujourd'hui, certains milieux lancent l'idée de remplacer le régime actuel des sanctions contre l'Iraq par un régime plus intelligent. Un tel appel est fondé sur de mauvaises intentions. Il n'a aucun fondement dans la réalité. Entre autres objectifs, il a pour but d'enraciner davantage les sanctions et d'en faire un objectif en soi. Il s'agit d'une tentative de réécrire les décisions du Conseil de sécurité et de faire de l'Iraq un laboratoire permanent pour les régimes de sanctions⁷⁰⁹.
- 129 L'opinion selon laquelle l'Iraq serait un laboratoire permanent pour les régimes de sanctions n'est pas totalement fausse, mais il faut surtout relever le fait que l'application de sanctions ciblées avec les nombreuses améliorations pratiques proposées va enfin toucher directement les dirigeants. Ceux-ci ne vont plus pouvoir profiter des sanctions grâce aux contrebandes des produits prohibés comme ce fut le cas jusqu'à la levée des sanctions économiques en 2003. Comme on l'a dit, le paradoxe des sanctions contre l'Iraq est que, mis à part l'impossibilité d'effectuer des voyages à l'étranger, l'équipe dirigeante iraquienne n'était nullement perturbée par les sanctions des Nations Unies dans leur vie quotidienne, au contraire de la population civile qui faisait face à une véritable tragédie⁷¹⁰.
- 130 Enfin, le concept tend aussi à accroître l'efficacité des sanctions, d'un point de vue procédural d'abord, par la précision et l'uniformisation des moyens d'application et, d'un point de vue juridico-politique ensuite, par l'accroissement de sa légitimité auprès des Etats et de l'opinion publique internationale. Les Etats adhéreront davantage aux sanctions imposées par les Nations Unies à mesure que celles-ci seraient de plus en plus ciblées et, par conséquent, toucheront de moins en moins les personnes ou les Etats non concernés par l'atteinte à la paix.

2. D'un point de vue pratique

- 131 Sur le plan pratique, le premier apport des processus d'Interlaken et de Bonn-Berlin est l'établissement de modèle de résolution relative aux différentes mesures ciblées et de modèle de loi d'application interne de ces résolutions. Issus initialement du processus d'Interlaken, ces modèles ont été repris par le processus de Bonn-Berlin avec les adaptations nécessaires aux types des mesures ciblées en étude⁷¹¹. Ces propositions de résolutions reprennent, tout en les améliorant, certaines dispositions des résolutions

existantes du Conseil de sécurité. Elles recommandent ainsi l'inclusion ou la précision de nouveaux éléments suivants :

- 1) la précision de l'objectif des sanctions, à placer dès le début du dispositif de la résolution, dans laquelle sont énumérés les actes concrets que le Conseil demande à l'Etat ou à l'entité cible ;
- 2) la détermination de manière détaillée et le plus précis possible de ce qui est demandé aux Etats pour atteindre cet objectif⁷¹², pour éviter tout problème d'interprétation ou de mauvaise application ;
- 3) l'établissement par le Comité des sanctions d'une liste de personnes visées par les différents types de sanctions ciblées, avec la possibilité pour ces personnes de demander au Président du Comité le retrait de leur nom de cette liste, soit pour cause d'erreur, soit en raison d'un changement ultérieur de comportement ;
- 4) la nécessité de poser des limites temporelles à l'application des sanctions avec une période initiale plus longue à l'issue de laquelle le Conseil décidera de nouveau de son extension, de sa suspension, de sa modification ou de son renforcement ; et, dans le même ordre d'idée,
- 5) la prévision de clauses de sortie des sanctions, où le Conseil prévoit dès leur imposition comment et sous quelles conditions il compte y mettre fin.

132 Ces modèles envisagent également la question des réactions de la communauté internationale face aux violations des sanctions, soit sous forme de l'idée controversée de sanctions secondaires contre l'auteur de ces violations, soit en autorisant explicitement les Etats à y faire face, par exemple à saisir les armes et autres matériels prohibés en route vers l'Etat visé, dans le cas d'un embargo sur les armes.

133 Un autre apport intéressant est la distinction entre les sanctions relatives aux voyages et celles relatives à l'aviation. La confusion de ces deux types de mesures, alors qu'ils portent sur des objets différents, a été jugée comme l'une des causes de leur inefficacité dans le passé. Il a été ainsi expliqué que :

Targeted travel-related sanctions are... bans on individuals or on a category of people to travel to, from, through and/or in the territory of a State other than the State of the target. Aviation-related sanctions are... ban on the movements of all international flights into or from a target country, and/or a ban on specific services facilitating such flights⁷¹³.

134 Du fait de cette différence, le ciblage et, partant, la limitation des effets secondaires des sanctions relatives à l'aviation sont plus problématiques que ceux des sanctions sur les voyages. Pour le ciblage, il faut au préalable savoir comment les différents types d'avion sont utilisés et par qui. Ces sanctions peuvent aussi avoir l'effet d'une sanction commerciale partielle lorsqu'elles touchent aux avions cargo, ou l'effet d'une sanction financière limitée du fait de la diminution de la valeur des actions de la compagnie aérienne visée. Pour ce qui est des effets secondaires, l'établissement d'une liste de personnes ou de groupes de personnes dont la sortie du territoire est prohibée, dans le cas des sanctions sur les voyages, permet de limiter les effets des mesures à ces seules personnes. Dans le cadre des sanctions sur les aéronefs, les sanctions affectent une population plus large que les seules élites visées, et ce, pour trois raisons : des personnes privées peuvent également emprunter les avions interdits de vol, des produits usuels pour la population peuvent manquer en cas d'arrêt des transports aériens de marchandises, et la fermeture des agences extérieures de la compagnie aérienne visée peut causer de nombreuses pertes d'emplois.

135 En conséquence, l'imposition des sanctions sur l'aviation est à considérer avec précaution et ne doit plus être systématiquement associée avec les sanctions sur les

voyages. A la limite, elles doivent être des mesures provisoires et ne viser que les avions qu'empruntent régulièrement les élites ou autres personnes dont on demande le changement de comportement⁷¹⁴. Enfin, rappelons que le processus de Bonn-Berlin a insisté sur la différenciation entre les exemptions et les exceptions aux sanctions, avec les avantages que l'on a précisés plus haut.

- 136 Comment le concept de sanction ciblée vulgarisé par ces études a-t-il été accueilli au sein des organes des Nations Unies, qui sont en fait les destinataires des résultats de ces cycles d'études ?

3. L'accueil des propositions des cycles d'études au sein des Nations Unies

- 137 Au sein du *Comité spécial de la Charte*, qui avait étudié la question des sanctions dès le début des années 1990, la problématique de ciblage des sanctions n'était pas initialement au centre des débats. Ceci s'explique par le fait que sa préoccupation principale dans le domaine des sanctions porte sur la mise en œuvre effective des dispositions de l'article 50 de la Charte relative à l'assistance aux autres pays touchés par l'application des sanctions⁷¹⁵. De ce fait, ses travaux s'étaient surtout concentrés sur les solutions en aval, c'est-à-dire les moyens de financer l'assistance à ces pays. Ce n'est que plus tard que le Comité a commencé à chercher des solutions en amont tendant à réduire de telles difficultés, dont la mise en place de procédures d'évaluation des effets des sanctions et l'accueil de l'idée de ciblage de sanctions étudiée ailleurs. Il faut toutefois noter que la notion de limites humanitaires des sanctions avancée par la Russie à la 51^e session du Comité, qui inclut « l'interdiction de créer des conditions où les sanctions causeraient des souffrances inacceptables à la population civile et, en particulier, aux groupes vulnérables », participe déjà de cette quête de sanction ciblée⁷¹⁶.
- 138 C'est donc à sa 54^e session, en 1999, que le Comité spécial de la Charte a commencé à considérer cet aspect des sanctions. Les délégations y ont souligné qu'« il était nécessaire de réduire au minimum les conséquences humanitaires et économiques des sanctions pour les Etats tiers et les conséquences humaines pour les Etats visés, tout en renforçant l'efficacité des régimes de sanctions [et] qu'il pourrait être utile de moduler les sanctions suivant les circonstances et, notamment, d'appliquer des sanctions ciblées »⁷¹⁷. A cet effet, il a été jugé « opportun d'examiner les idées et suggestions émanant des deux séminaires d'experts sur les sanctions financières ciblées tenus à Interlaken ainsi que du colloque sur les sanctions ciblées du Conseil de sécurité réuni à New York »⁷¹⁸. Lors de la session suivante, les délégations continuaient à se prononcer en faveur des sanctions ciblées et ont réitéré leur satisfaction pour la tenue des séminaires d'experts précédemment cités, en y ajoutant celui qui venait de se tenir à Bonn⁷¹⁹.
- 139 Le *Groupe spécial d'experts*, créé par l'Assemblée générale pour élaborer une méthode d'évaluation commune des effets des sanctions, a également recommandé la mise au point de « mesures ciblées » visant l'élite au pouvoir, comme l'une des mesures novatrices visant à réduire à un minimum les dommages indirects des sanctions⁷²⁰. L'Assemblée générale a invité les Etats membres et les organismes du système des Nations Unies à donner leurs avis sur les recommandations du Groupe d'experts⁷²¹. Le rapport du Secrétaire général en application de cette résolution fait état de l'appui de cette proposition de la part des Etats et organismes des Nations Unies⁷²².

- ¹⁴⁰ Enfin, les travaux des processus d'Interlaken et de Bonn-Berlin ont reçu un bon accueil lors de leur présentation au *Conseil de sécurité* en octobre 2001. Les membres de cet organe ont félicité la Suisse et l'Allemagne pour les études qu'ils ont organisées et ont promis d'œuvrer pour la prise en compte des résultats de ces études dans les futurs régimes de sanctions. Le représentant du Royaume-Uni, parlant en sa qualité de Président du Comité des sanctions contre le terrorisme, créé par la résolution 1373 (2001), s'est ainsi engagé à étudier les leçons positives qui peuvent être tirées des travaux des deux processus pour le travail du Comité⁷²³. La Norvège a qualifié les recommandations de ces processus comme des outils précieux pour l'activité du Conseil et s'est dit prête à assurer que ces modèles seront utilisés pour les futurs régimes de sanctions ou lorsque le Conseil modifiera les régimes existants⁷²⁴. La Colombie relève, pour sa part, que les processus d'Interlaken et de Bonn-Berlin ont amené les Etats à prendre conscience que le Conseil de sécurité doit communiquer avec d'autres acteurs qui ont un rôle à jouer dans la mise en œuvre des sanctions⁷²⁵. Enfin, la représentante de la Jamaïque relève que, pour concevoir les sanctions imposées récemment contre l'Erythrée et l'Ethiopie, la Sierra Léone, le Liberia et le régime des Taliban en Afghanistan, le Conseil a abondamment puisé dans les travaux préliminaires des processus d'Interlaken et de Bonn-Berlin, ce qui est, d'après elle, un signe de reconnaissance de la valeur attachée par le Conseil à ces recommandations puisqu'il en a tenu compte avant même que ces rapports aient été achevés⁷²⁶. Et on observe que le Conseil de sécurité n'a pas dévié de cette pratique dans les dernières sanctions qu'il a imposées, à savoir celles contre des groupes armés en République démocratique du Congo, contre les responsables du gouvernement et des forces rebelles en Côte d'Ivoire, et contre Charles Taylor et ceux qui le soutiennent dans ce que le Conseil qualifie comme des activités de déstabilisation du processus de paix au Liberia⁷²⁷.
- ¹⁴¹ L'affinement de l'imposition des sanctions ne s'arrête toutefois pas au ciblage de celles-ci. Il nécessite encore l'évaluation périodique de leurs conséquences pour pouvoir corriger d'éventuels effets secondaires malgré ce ciblage.

§2. L'évaluation périodique des sanctions en cours

- ¹⁴² L'évaluation périodique des effets des sanctions est un corollaire de l'évaluation préalable, mais elle a des conséquences spécifiques sur le mécanisme de sanctions.

A. Un corollaire du principe de pré-évaluation des sanctions

- ¹⁴³ Comme l'évaluation préalable, l'évaluation périodique des effets des sanctions attribue au Conseil de sécurité une tâche supplémentaire et limite son pouvoir en matière de choix de mesures de sanctions. Les aspects technique, procédural et organique de l'évaluation sont également les mêmes. La spécificité de l'évaluation des sanctions en cours tient à son objectif. Elle ambitionne d'amener le Conseil de sécurité à modifier, suspendre, voire retirer des mesures qui produisent trop d'effets secondaires sans être suffisamment efficaces. Elle l'incite alors à chercher d'autres moyens plus adéquats.
- ¹⁴⁴ La résolution 50/51 de l'Assemblée générale a chargé à cet effet le Secrétariat de donner des avis au Conseil de sécurité et à ses organes sur les besoins spécifiques des Etats tiers ou les difficultés particulières qu'ils rencontrent, et présenter les options possibles de façon que, tout en maintenant l'efficacité des sanctions, on puisse modifier

leurs modalités d'application, voire les sanctions elles-mêmes, afin d'atténuer leurs effets sur ces Etats⁷²⁸. Le Secrétaire général, dans son rapport en application de cette résolution, a désigné le Département des affaires politiques du Secrétariat pour mener à bien cette tâche⁷²⁹. En fait, il s'agit de charger le Secrétariat de surveiller les effets des sanctions en cours et de proposer au Conseil de sécurité les moyens à la fois d'améliorer l'efficacité des sanctions en fonction de ces effets, et d'en réduire les conséquences non voulues. Cette idée a été proposée par le Groupe spécial d'experts⁷³⁰, et appuyée par le Comité spécial de la Charte⁷³¹. Elle peut être faite au Secrétariat par l'étude de différents rapports des Etats et d'organismes humanitaires ou par l'envoi sur place d'une mission d'évaluation. A noter enfin que les modèles de résolutions issus des processus d'Interlaken et de Bonn-Berlin prévoient des revues périodiques des sanctions et de leurs effets, avec les mêmes desseins de correction ou de suspension, tout en les associant au processus de levée des sanctions.

- 145 Le processus de Stockholm sur l'application des sanctions ciblées estime que ces évaluations périodiques pourraient être conduites par l'OCHA ou par des groupes d'experts et d'autres mécanismes de contrôle d'application des sanctions, à l'instar de ce qui a été fait dans les sanctions contre le Liberia. Il propose à cet effet d'utiliser la méthode d'évaluation préparée par l'OCHA⁷³². Enfin, il a été dit que *"well-designed on-going assessments would be useful in distinguishing the impact of sanctions from other causes of humanitarian suffering and economic hardship, thereby reducing one of the main sources of opposition to sanctions generally"*⁷³³.
- 146 L'envoi de mission d'évaluation des sanctions imposées est fréquent dans la pratique de l'ONU. On peut citer à titre d'exemple les nombreuses missions envoyées en Iraq au lendemain de la guerre du Golfe et tout au long du régime de sanctions ultérieures. La différence apportée par la proposition actuelle est son insistance sur l'obligation du Conseil de tenir compte des rapports et recommandations de ces missions. Il doit adapter les mesures ou le régime de sanctions en fonction des circonstances portées à sa connaissance. Bref, il s'agit d'un appel à une revue périodique par le Conseil de l'adéquation des moyens utilisés à l'objectif visé, une des conséquences de ce concept d'évaluation périodique sur la mise en œuvre des sanctions.

B. Les conséquences de l'évaluation périodique sur le mécanisme de sanctions

- 147 Appliquée au processus de mise en œuvre des sanctions, l'obligation d'évaluation vise à limiter aussi bien le choix que l'intensité des sanctions des Nations Unies aux mesures qui sont nécessaires pour atteindre l'objectif de maintien ou de rétablissement de la paix. En conséquence, le Conseil de sécurité doit retirer les mesures coercitives qui, compte tenu de leurs effets attestés par les missions d'évaluation, s'avèrent soit inadéquates pour atteindre l'objectif visé par les sanctions soit disproportionnées par rapport à cet objectif⁷³⁴.
- 148 Le recours à des évaluations périodiques des sanctions contre l'Iraq aurait, par exemple, amené le Conseil à prendre, dès 1991, des mesures ciblées aux dirigeants iraqiens et à retirer d'autres dont les effets désastreux sur la population civile étaient manifestement disproportionnés par rapport au maintien de la paix dans la région du Moyen-Orient et à la volonté de s'assurer des intentions pacifiques des dirigeants iraqiens⁷³⁵. La mission Ahtisaari envoyée en Iraq en mars 1991 mettait déjà en garde le Conseil de sécurité sur les conséquences désastreuses du prolongement de l'ensemble des mesures imposées sur la population civile iraquienne, et recommandait dans son

rapport l'exclusion de ce régime de sanctions de certains produits essentiels pour les besoins vitaux de la population. Elle recommandait également la reconstruction rapide d'une capacité limitée de raffinage et de production d'électricité pour conserver les denrées alimentaires et les médicaments ainsi importés⁷³⁶. Et la mission de conclure : « Il ne fait aucun doute que le peuple iraquien pourrait très prochainement être exposé à une nouvelle catastrophe, épidémies et famine incluses, si les mesures qui s'imposent ne sont pas prises sans attendre... Il faut agir, et agir vite »⁷³⁷.

- 149 Malgré ces appels, le Conseil de sécurité n'avait pas retiré les mesures qui, manifestement, produisaient des effets secondaires désastreux sans être efficaces pour atteindre l'objectif visé. Au lieu de cela, il mettait en place, avec le programme pétrole contre nourriture, des palliatifs pour atténuer ces conséquences négatives, dont le résultat par rapport à la catastrophe humanitaire prédite par la mission Ahtisaari fut décevant⁷³⁸. Lors de la prorogation de ce programme pendant la période d'impasse des relations des Nations Unies avec l'Iraq⁷³⁹, La Fédération de Russie soutenait « qu'il n'est pas possible de résoudre le problème de la crise humanitaire en Iraq tant que le régime des sanctions est maintenu »⁷⁴⁰. Devant l'ampleur de cette crise humanitaire, après des années d'imposition de sanctions économiques globales, la Fédération de Russie préconisait la levée du régime de sanctions en place et son remplacement par un nouveau mécanisme de supervision du désarmement. Elle estimait en effet que les mesures prises dans le cadre du programme humanitaire pour l'Iraq suffisaient à peine à assurer la survie physique de la population⁷⁴¹. Le représentant de la Russie concluait alors :

Ce n'est que la levée des sanctions, et non des mesures palliatives – telles les prorogations traditionnelles de la résolution 986 (1995) – qui nous permettra véritablement de surmonter la crise humanitaire et socio-économique en Iraq... La question de la levée de sanctions doit être examinée d'urgence par le Conseil de sécurité et nous nous emploierons à la régler dans le contexte du déploiement en Iraq d'un nouveau mécanisme de supervision de désarmement⁷⁴².

- 150 On peut également reprocher au Conseil, au vu de cette catastrophe humanitaire en Iraq, la non-adaptation du régime de sanctions contre cet Etat, pour l'aligner par exemple à celui contre la Libye où le pétrole et les produits pétroliers n'étaient pas visés et où le gel des avoirs financiers de la Libye ne concernait pas les ressources financières dérivées de la vente ou de la fourniture de pétrole ou de produits pétroliers, y compris le gaz naturel et les produits gaziers⁷⁴³. L'inclusion de ces produits dans le cas de la Libye aurait en effet entraîné la survenance de la même crise humanitaire qu'en Iraq dans la mesure où, comme ce dernier, les ressources pétrolières tiennent une place centrale dans l'économie de la Libye et, partant, pour le bien-être de sa population.
- 151 La pratique ultérieure du Conseil de sécurité montre toutefois un début d'application de l'évaluation périodique des effets des sanctions. Dans le cadre des sanctions contre les Taliban, par exemple, il a demandé au Comité des sanctions concerné de lui adresser des rapports périodiques sur l'incidence des mesures imposées, notamment sur le plan humanitaire⁷⁴⁴. Dans une déclaration de son Président, le Conseil « souligne que les sanctions ne visent pas le peuple afghan » et « réaffirme sa décision d'évaluer les effets, notamment sur le plan humanitaire, des mesures imposées par la résolution 1267 »⁷⁴⁵. Lors du renforcement ultérieur des sanctions contre les Taliban, il a encore prié le Secrétaire général de lui faire, dans les 90 jours, un rapport sur les répercussions humanitaires des sanctions imposées, et périodiquement par la suite⁷⁴⁶. Quatre rapports furent soumis par le Secrétaire général suite à cette résolution⁷⁴⁷. Ils constataient que

les sanctions ont eu des effets humanitaires tangibles, mais limités, sur la population civile. Du fait de ces effets secondaires limités, les rapports ne proposaient pas au Conseil de sécurité des mesures de correction du régime de sanctions en place, mis à part l'assouplissement de l'application des dérogations humanitaires déjà prévues dans ses résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000).

- 152 Ce qu'il faudrait surtout retenir dans cet exemple est la prévision par le Conseil de sécurité d'une évaluation périodique des effets des sanctions qu'il vient d'imposer. L'exemple ne nous permet pas de savoir si, à l'avenir, le Conseil va effectivement modifier un régime de sanctions en place sur la base des recommandations des organes qu'il a chargés de faire cette évaluation. On pourrait néanmoins le supposer sur la base de ce qu'il a fait du rapport de sa mission d'évaluation de la situation en Iraq, envoyée en 1999. Les recommandations de cette mission l'avaient amené, entre autres, à modifier les procédures d'approbation des demandes d'expédition des fournitures humanitaires en Iraq dans le sens d'une plus grande simplification, ainsi que l'abandon du plafond du volume de pétrole que l'Iraq était autorisé à exporter⁷⁴⁸.
- 153 En conclusion, l'idée d'évaluation périodique des effets des sanctions et ses implications pratiques peuvent beaucoup apporter à la quête de sanctions produisant le moins d'effets secondaires possibles et réduisant fortement les effets constatés. S'agissant d'un concept nouveau, la pratique en la matière est encore parcellaire pour bien mesurer sa percée dans le processus de révision des sanctions, ainsi que sa réelle capacité à réduire les effets secondaires des sanctions des Nations Unies, mais ce qu'on a vu jusqu'ici est déjà encourageant. Cette capacité dépend de la propension du Conseil de sécurité à tenir compte des recommandations des missions d'évaluation et à retirer des mesures qui s'avèrent sources d'importants effets secondaires, sans que leur maintien ait un effet tangible sur la volonté des dirigeants de l'Etat-cible à se plier à ses injonctions.
- 154 Ces mesures d'affinement du mécanisme de sanctions au niveau de leur conception et de leur maintien devraient être complétées, pour atteindre leur objectif de réduction des effets secondaires des sanctions, par un affinement au niveau du processus de retrait des sanctions.

Section III. L'affinement au niveau de la levée des sanctions

- 155 C'est au niveau de la levée des sanctions que des améliorations sont les plus souhaitables (§2) car les règles et conditions y relatives n'ont pas été expressément prévues dans la Charte des Nations Unies (§1). On a en effet vu que les effets secondaires augmentent à mesure que les sanctions perdurent. S'il y avait dans la Charte une disposition claire sur les conditions de levée des sanctions, certaines sanctions imposées dans la pratique auraient pris fin plus tôt, et bien de souffrances inutiles de la population des Etats qui en étaient cibles et de difficultés économiques de leurs partenaires commerciaux auraient pu être évitées.

§1. Les conditions de levée des sanctions

- 156 Ces conditions sont, bien entendu, à chercher dans les dispositions de la Charte relatives à l'imposition des sanctions. Mais des leçons peuvent également être tirées de l'examen de la pratique du Conseil de sécurité en matière de levée de sanctions, notamment de certains obstacles ayant empêché de telle levée dans quelques régimes de sanctions.

A. Les dispositions de la Charte

- 157 La Charte est muette sur les règles et procédures relatives à levée des mesures imposées par le Conseil de sécurité. Celles-ci sont surtout le produit de la pratique, encore qu'il est permis de se demander si on peut parler de l'existence de véritables règles en la matière.

1. Le silence de la Charte et des travaux préparatoires

- 158 Aucune disposition de la Charte des Nations Unies ne précise les conditions de levée des sanctions imposées par le Conseil de sécurité. Les documents de la Conférence de San Francisco n'en disent rien non plus. Le compte-rendu des débats du Comité III sur les mesures économiques et autres mesures militaires ne révèle rien sur les conditions de levée de ces mesures⁷⁴⁹. De même, aucun des amendements présentés à la Conférence ne se rapporte à cette question. Celle-ci n'avait pas été non plus soulevée lors de l'examen du rapport du Comité III devant la Commission III, adopté à l'unanimité.
- 159 Ainsi, c'est par déduction que l'on rattache la levée des sanctions à leur objectif. Les mesures imposées doivent être levées une fois que le comportement qualifié par le Conseil de sécurité de menace ou cause de rupture de la paix et de la sécurité internationales ait cessé. En d'autres termes, il doit être mis fin aux sanctions une fois que le motif juridique de leur imposition ait disparu. Ce motif juridique correspond normalement à l'injonction adressée à l'Etat qui en est la cible. Et c'est le Conseil de sécurité, en précisant dans sa résolution sanctionnatrice ce qu'il cherche par l'imposition des sanctions, qui doit en même temps fixer les conditions de levée de celles-ci.
- 160 Si l'on se tourne vers la doctrine, les premiers ouvrages sur les Nations Unies dans les années suivant l'adoption de la Charte confirment cette conclusion. Par exemple, Leland Goodrich et Anna Simons écrivaient :
- If the Council should decide to use measures under Articles 41 and 42 of the Charter, it would subsequently have to decide under what conditions the enforcement measures should be terminated⁷⁵⁰.
- 161 Curieusement, aucun des ouvrages portant commentaires de la Charte n'abordent ce problème de manière approfondie, ni dans leur introduction aux dispositions du chapitre VII, ni dans les commentaires proprement dits des articles 1, 39, 41 et 42.
- 162 Il a fallu attendre l'ouvrage de Jean Combacau pour voir une étude élaborée de cet aspect des sanctions⁷⁵¹. D'après cet auteur,
- l'abrogation de l'acte de sanction [peut] résulter aussi bien de la modification de la situation qui le fondait que de celle de l'acte de déclenchement⁷⁵²

- 163 Dans le premier cas, « la situation justifiant la sanction *s'atténue au point de ne plus justifier de sanction* de la même catégorie, ou même de n'en plus justifier du tout ». Ce qui fait que « l'Organisation est tenue d'abroger l'acte de sanction, qui n'a plus aucune base légale »⁷⁵³. Ce premier cas d'abrogation reflète l'hypothèse de la disparition du motif juridique évoqué plus haut. Dans la pratique, l'appréciation de ce changement de situation va forcément et en premier lieu être faite par les Etats, agissant individuellement ou en groupe (informel ou institué). Ce sont les Etats membres des Nations Unies, dont ceux du Conseil de sécurité, qui interpellent cet organe sur tout changement de fait ou de droit relatif à une situation donnée. Il y a donc ici une auto-interprétation par les Etats de la nécessité du maintien ou du retrait d'une mesure de réaction à l'illicite, comme pour les contre-mesures individuelles. L'acte formel d'abrogation ou de retrait des sanctions demeure toutefois collectif. Les Etats peuvent interpréter, puis informer le Conseil de sécurité, que le motif juridique d'imposition de la sanction a disparu. Mais c'est ce dernier qui peut mettre *juridiquement* fin à un régime de sanctions des Nations Unies.
- 164 Dans le deuxième cas d'abrogation suite à la modification de l'acte de sanction, la disparition ou la disqualification de la situation justifiant la sanction, si elle demeure suffisante pour retirer l'acte de sanction, n'est plus nécessaire. En effet, en vertu de son pouvoir discrétionnaire dans le déclenchement des sanctions, le Conseil de sécurité n'est pas obligé de maintenir celles-ci même si la situation n'a pas beaucoup changé. Il peut dès lors, pour une raison ou pour une autre, mettre fin à son action coercitive par le retrait de l'acte initial déclenchant la sanction⁷⁵⁴. Basée uniquement sur des motifs politiques, cette option est certes difficilement tenable face aux protestations qu'elle ne manquerait pas de soulever de la part des Etats, mais elle demeure une manière possible de mettre fin à un régime de sanctions.
- 165 La levée des sanctions économiques contre l'Iraq en est une triste illustration. Dans sa résolution 1483 (2003) décidant cette levée, le Conseil de sécurité ne se réfère à aucun des motifs *juridiques* l'ayant conduit à imposer les sanctions. Ni dans le préambule ni dans le dispositif de cette résolution, le Conseil ne constate l'atteinte de l'un quelconque des objectifs fixés dans ses résolutions 661 (1990) et 687 (1991) pour justifier sa décision de lever,
- à l'exception des interdictions frappant la vente ou la fourniture à l'Iraq d'armes et de matériel connexe toutes les interdictions portant sur le commerce avec l'Iraq et l'apport de ressources financières ou économiques à ce pays imposées par la résolution 661 (1990) et les résolutions ultérieures pertinentes, y compris la résolution 778 (1992)⁷⁵⁵.
- 166 Cette levée des sanctions économiques contre l'Iraq est une question éminemment politique et on cherchera en vain dans les termes de la résolution 1483 (2003) une justification juridique de cette levée *en cohérence avec* les motifs d'imposition des sanctions. Cette levée, et la solution retenue après celle-ci, résultent d'un compromis entre, d'un côté, la volonté de certains membres permanents de garder le contrôle de l'Iraq et de son pétrole après la chute du régime de Saddam Hussein et, de l'autre, le souci des autres membres de mettre un terme aux souffrances de la population civile depuis plus d'une décennie, même si ces derniers considèrent que la résolution qui vient d'être adoptée n'est pas parfaite, comme on peut le constater dans leurs déclarations d'après vote⁷⁵⁶.

- 167 En ce qui concerne la procédure, le caractère collectif des sanctions des Nations Unies commande que celles-ci soient levées de manière expresse par le Conseil de sécurité. Comme l'a dit Jean Combacau,
- renoncer à exiger un acte abrogeant expressément l'acte de sanction serait donner à chacun des organes d'exécution une participation individuelle à l'opération de déclenchement et abandonner en partie la centralisation de la sanction. Que resterait-il en effet du caractère corporatif de la sanction si chacun des organes chargés de l'appliquer avait le pouvoir d'apprécier lui-même à quel moment il est libre de cesser de le faire ?⁷⁵⁷.
- 168 Pour ce qui est de l'autorité habilitée à décider de cette levée, le principe du parallélisme de forme et d'organe pour les actes juridiques veut que ce soit au même organe prenant les actes de sanctions de les retirer, et ce, par le même acte juridique. La levée devra donc être faite par une résolution du Conseil de sécurité, ce qui n'a pas toujours été le cas dans la pratique.

2. La levée des sanctions dans la pratique : quelques exemples

- 169 Nous avons déjà vu les circonstances de levée des sanctions économiques contre l'Iraq. Nous allons analyser ici les conditions de levée de cinq autres régimes de sanctions, sur la base des développements théoriques qui précèdent. D'autres levées seront encore examinées dans le cadre du prochain paragraphe sur l'amélioration des conditions de levée des sanctions des Nations Unies.

a) Les sanctions contre la Rhodésie du Sud (1966-1979)

- 170 Ce premier cas de sanctions des Nations Unies fut également le premier à être levé. Dans les résolutions 232 (1966) et 253 (1968) imposant des séries de mesures obligatoires contre la Rhodésie du Sud, les conditions exactes sous lesquelles ces sanctions allaient être levées n'étaient pas explicitement spécifiées, reflétant en quelque sorte l'absence de dispositions correspondantes dans la Charte. Mais on peut dire que la logique de liaison de la levée des sanctions avec le ou les objectifs déclarés de celles-ci a été suivie.
- 171 Dans le préambule de la résolution 232 (1966), le Conseil de sécurité se préoccupait de l'échec des efforts entrepris pour mettre un terme à la rébellion et réaffirmait dans son dispositif les droits inaliénables du peuple de la Rhodésie du Sud à la liberté et à l'indépendance, conformément à la résolution 1514 (XV) de 1960 de l'Assemblée générale⁷⁵⁸. Dans sa résolution 253 (1968), le Conseil notait encore « avec une profonde préoccupation que les mesures prises jusqu'ici n'ont pas réussi à mettre un terme à la rébellion en Rhodésie du Sud »⁷⁵⁹ et « demand[ait] au Royaume-Uni, en tant que Puissance administrante dans l'exercice de sa responsabilité, de prendre d'urgence toutes mesures effectives pour mettre un terme à la rébellion en Rhodésie du Sud et pour permettre au peuple d'obtenir la jouissance de ses droits tels qu'ils sont énoncés dans la Charte des Nations Unies et conformément aux objectifs de la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale »⁷⁶⁰.
- 172 Les objectifs des sanctions contre la Rhodésie sont tirés de ces paragraphes, même si aucune disposition des résolutions pertinentes ne fixait les critères de levée des mesures ainsi imposées. Certes, une controverse quant à l'interprétation de l'objectif exact poursuivi s'était élevée au moment où l'on envisageait la levée de ce régime de

sanctions⁷⁶¹. On peut tout de même dire que cette levée était basée sur l'application des dispositions des résolutions que l'on vient de citer, et ce, conformément à la conclusion de Vera Gowlland-Debbas quant à leur objectif, qui est de mettre fin au régime raciste et permettre l'exercice par le peuple de la Rhodésie du Sud de leur droit à l'autodétermination. La résolution 460 (1979) qui mettait fin aux sanctions liait cette levée à la conclusion à Lancaster House d'« un accord sur la constitution d'un Zimbabwe libre et indépendant prévoyant un véritable gouvernement par la majorité »⁷⁶², accord qui se traduisait par la fin du régime raciste de la minorité blanche de ce pays et l'assurance de la jouissance par le peuple du Zimbabwe de son droit à disposer de lui-même.

b) Les sanctions contre l'Afrique du Sud (1977-1994)

- 173 Dans le cas de l'Afrique du Sud, l'objectif de l'embargo sur les armes, recommandé d'abord dans la résolution 181 (1963) et imposé ensuite dans la résolution 418 (1977), était de mettre fin au régime d'*apartheid* ainsi qu'à tous les actes de répression et de violence à l'égard des individus, voire même d'agression envers certains Etats voisins, qui en découlent. Ces objectifs n'étaient pas clairement exprimés ainsi dans ces résolutions, ni dans les autres résolutions ultérieures pertinentes. On peut toutefois les déduire des demandes adressées à l'autorité sud-africaine de mettre fin sans délai aux actes de violence contre le peuple africain et de prendre d'urgence des mesures pour éliminer l'*apartheid* et la discrimination raciale⁷⁶³, ainsi que des réactions du Conseil de sécurité face aux actes de répression et autres actes législatifs du régime sud-africain allant à l'encontre de ces demandes⁷⁶⁴.
- 174 Ainsi, dans la résolution 919 (1994) adoptée le 25 mai 1994, la décision de lever les sanctions et de retirer toutes les autres mesures à l'encontre de l'Afrique du Sud était basée sur la tenue des premières élections multipartites auxquelles ont participé toutes les races, et la mise en place dans ce pays, le 10 mai 1994, d'un gouvernement uni, démocratique et non racial⁷⁶⁵.

c) Les sanctions contre le Soudan (1996-2001)

- 175 Dans le cadre des sanctions contre le Soudan⁷⁶⁶, le processus de levée des mesures imposées était plus facile, même s'il n'y avait toujours pas eu de disposition expresse fixant les critères déterminant cette levée. Dans la résolution 1044 (1996), il était demandé au gouvernement soudanais, d'une part, d'extrader en Ethiopie trois suspects ayant trouvé refuge au Soudan et recherchés pour une tentative d'assassinat du Président de la République arabe d'Egypte, commise à Addis-Abeba le 26 juin 1995 et, d'autre part, de renoncer à aider, soutenir et faciliter des activités terroristes, ainsi qu'à donner asile ou refuge à des éléments terroristes⁷⁶⁷.
- 176 Dans une lettre en date du 1^{er} juin 2000, adressée au Président du Conseil de sécurité, le gouvernement soudanais répondait à la première demande en disant qu'il n'avait trouvé au Soudan aucune trace des trois suspects et que, à la suite de consultations approfondies avec l'Egypte et l'Ethiopie, ces deux pays avaient exprimé leur satisfaction devant les efforts honnêtes déployés par le Soudan à cet égard⁷⁶⁸. En ce qui concerne le renoncement au terrorisme, le gouvernement soudanais affirmait viser le même objectif que le Conseil de sécurité et la communauté internationale de combattre le terrorisme. Il relatait, comme preuve de ce rejet, ses actes de participation à divers

traités relatifs à la lutte contre le terrorisme, aux travaux de l'Assemblée générale et des organismes régionaux sur cette lutte, et l'adoption d'une loi sur la répression des infractions terroristes et des mesures relatives à l'admission des groupes terroristes au Soudan⁷⁶⁹. En conclusion de sa lettre, le gouvernement soudanais demandait au Président du Conseil de sécurité de convoquer une réunion spéciale du Conseil « afin de lever les sanctions imposées contre le pays à la lumière des mesures concrètes que le gouvernement soudanais a pris pour satisfaire aux exigences du Conseil »⁷⁷⁰.

- 177 Le Conseil de sécurité faisait suite à cette demande dans sa résolution 1372 (2001). Il y prenait note des mesures prises par le gouvernement soudanais et se félicitait de sa participation aux diverses conventions internationales contre le terrorisme. Le Conseil décidait en conséquence de lever, avec effet immédiat, les mesures décidées dans les résolutions 1054 (1996) et 1070 (1996)⁷⁷¹.
- 178 Dans cet exemple, la décision du Conseil de lever les sanctions était basée sur le rapport du gouvernement soudanais concernant sa propre application des mesures demandées par les Nations Unies. Le Conseil a donc laissé le Soudan apporter les preuves de son comportement conforme et s'en est contenté, sans examiner un autre rapport établi par ses propres organes subsidiaires ou par le Secrétaire général.

d) Les levées partielles des sanctions contre, des Etats en proie à un conflit interne

- 179 Dans les sanctions imposées à l'occasion d'un conflit interne (comme au Rwanda, au Liberia, en Sierra Leone et – dans certains de ses aspects – en Afghanistan), les sanctions ont été levées partiellement pour ne s'appliquer qu'à l'une des parties au conflit, après la formation d'un gouvernement provisoire ou d'un gouvernement démocratique ou encore le rétablissement du gouvernement légitime.

i) La levée des sanctions contre le gouvernement rwandais (1994-1996)

- 180 Dans le cas du Rwanda, l'embargo sur les armes imposées à toutes les parties au conflit était levé à l'égard du gouvernement rwandais à la fin de la guerre civile et des massacres dans ce pays⁷⁷². Il a été par contre maintenu à l'égard des forces non gouvernementales ou des civils se trouvant dans les camps des réfugiés ou chez les Etats voisins⁷⁷³. La procédure de levée de ces sanctions était assez particulière puisqu'aux termes du paragraphe 7 de la résolution 1011 (1995), la levée des sanctions à l'égard du gouvernement rwandais était assortie d'un contrôle strict de l'acquisition des armes et autres matériels connexes.
- 181 Ces armes devaient entrer au Rwanda par des points d'entrée désignés sur une liste établie par le gouvernement rwandais et transmise au Secrétaire général. En outre, le gouvernement avait l'obligation de marquer et d'enregistrer toutes ses importations d'armements et d'en informer le Comité des sanctions compétent, tandis que les Etats étaient tenus de notifier à ce Comité toutes les exportations desdites marchandises à destination du Rwanda⁷⁷⁴. Cette période s'étendait du 16 août 1995, date de la résolution, au 1^{er} septembre 1996. Au paragraphe 8 de sa résolution 1011 (1995), le Conseil décide de lever définitivement ces sanctions à partir du 1^{er} septembre 1996, à moins qu'il n'en décide autrement après avoir examiné un rapport du Secrétaire général qui se rapporte aux exportations d'armements et de matériels connexes à destination du Rwanda⁷⁷⁵.

- 182 On s'attendait, au vu de cette disposition, à ce que le Conseil de sécurité prenne une décision indiquant sa position à l'issue de l'examen du rapport du Secrétaire général. Il n'en est rien puisqu'aucune résolution ou autre décision du Conseil n'est intervenue pour signifier formellement la fin des sanctions. Ce n'est que le 11 septembre 1996 qu'un communiqué de presse du Président du Comité des sanctions pour le Rwanda déclare que les restrictions sur les armes imposées au gouvernement du Rwanda ont été levées le 1^{er} septembre, mais restent maintenues à l'égard des forces non gouvernementales⁷⁷⁶.
- 183 On peut interpréter cette pratique de la manière suivante : en cas de levée différée des sanctions, cette levée prendrait effet automatiquement à la date prévue par la résolution sans qu'une décision formelle du Conseil de sécurité ait à intervenir. Officiellement d'ailleurs, ces sanctions sont considérées comme étant levées par la résolution 1011 (1995)⁷⁷⁷. On pourrait, par conséquent, analyser le communiqué de presse comme une simple notification de l'effectivité de cette levée. Il est tout de même curieux de lire dans le rapport annuel du Comité des sanctions concerné « [qu']après avoir examiné le rapport qu'il avait demandé au Secrétaire général..., le Conseil de sécurité a levé comme il l'avait prévu dans la résolution 1011 (para. 8), à partir du 1^{er} septembre 1996, l'interdiction de vendre et de livrer des armes et du matériel connexe au Rwanda »⁷⁷⁸. Ceci semble vouloir dire que le Conseil aurait pris une décision à cet effet après la soumission du rapport du Secrétaire général (30 août 1996), sans que le rapport du Comité, ni d'autres sources documentaires des Nations Unies, mentionne l'acte qui contient cette décision de levée.

ii) La levée des sanctions relatives à l'"Ariana Afghan Airlines" (1999-2002)

- 184 Dans le cadre des sanctions contre l'Afghanistan, les restrictions qui s'appliquaient aux appareils de la compagnie aérienne afghane, à ses fonds et autres ressources financières, ainsi que la fermeture de ses agences à l'étranger furent levées après le départ des Taliban du pouvoir afghan et la perte de leur contrôle sur cette compagnie aérienne⁷⁷⁹. Le lendemain de cette première décision, le Conseil de sécurité décide de maintenir les sanctions financières et celles sur les voyages, prévues dans les résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000) contre les Taliban et leurs supporters⁷⁸⁰. Il y précise de nouveau les mesures que les Etats doivent prendre à l'égard d'Oussama bin Laden, des membres d'Al-Qaida ainsi que des Taliban et autres personnes, groupes, entreprises et entités associés figurant sur la liste établie en application des deux résolutions sus-mentionnées⁷⁸¹.
- 185 Cette levée partielle correspond à l'effort de ciblage des sanctions. Une fois que les Taliban ne contrôlaient plus la compagnie aérienne afghane, le Conseil a levé les sanctions contre cette dernière, qui touchaient l'ensemble de la population par ses effets sur les déplacements des Afghans et sur le transport des fournitures humanitaires non-visées par les sanctions. Il les a alors remplacées par des mesures visant spécifiquement les Taliban et ceux qui les soutiennent.
- 186 Cela étant, il peut y avoir, entre l'imposition et la levée des sanctions, des situations intermédiaires où les Etats n'ont pas à appliquer les sanctions sans que celles-ci soient définitivement levées. Il convient dès lors d'analyser les conséquences juridiques de ces situations et relever leur rôle dans la production d'effets secondaires.

B. Les incidents dans le processus de levée des sanctions

- 187 On observe dans la pratique des situations où, au lieu de retirer les mesures coercitives imposées, le Conseil de sécurité les suspend seulement pour diverses raisons, parmi lesquelles l'usage de ce qu'on appelle le « veto inversé ». L'usage de ce type de veto est également la cause du maintien prolongé des sanctions.

1. La suspension des sanctions

- 188 L'analyse de la pratique des Nations Unies nous permet de distinguer entre, d'une part, la suspension ayant pour but de gratifier l'Etat ou l'entité cible de son bon comportement, sans que la situation en général appelle à une levée des sanctions, et, d'autre part, la suspension qui intervient alors que l'objectif de la sanction est déjà atteint.

a) La suspension comme une mesure positive : le cas yougoslave

- 189 Il s'agit d'une suspension de sanctions pour récompenser l'Etat-cible de son bon comportement face aux injonctions du Conseil de sécurité, sans que cela satisfasse à toutes les exigences de ce dernier. Ici, les obligations imposées à cet Etat ne sont plus considérées comme un tout, mais comme une série d'obligations liées entre elles pour atteindre l'objectif de la sanction, tel que fixé par le Conseil de sécurité. Par ce type de suspension, le Conseil accepte de prendre acte d'un respect partiel des obligations et pose la suspension comme une mesure d'encouragement à l'égard de l'Etat-cible à aller de l'avant. La suspension peut alors porter sur une partie seulement des mesures imposées ou sur l'ensemble de celles-ci, en fonction des circonstances et de la nature de l'obligation remplie.
- 190 Cette procédure de suspension, qui peut être un prélude à la levée des sanctions, n'était pas prévue dans la Charte. Les deux premières expériences des sanctions des Nations Unies en Rhodésie du Sud et en Afrique du Sud ne comportaient pas de périodes de suspension. Cette pratique est néanmoins largement utilisée dans les mesures économiques unilatérales des Etats, connue sous le nom de « carotte » en contrepartie du « bâton » qui est la sanction elle-même. Sa reprise par les Nations Unies a commencé au début des années 1990 avec les sanctions contre l'ex-Yougoslavie et contre Haïti. D'une certaine manière, le deuxième régime de supervision du désarmement de l'Iraq, mis en place en 1999, constitue une manifestation de cette pratique. Nous allons nous concentrer ici sur le cas de l'ex-Yougoslavie, qui est le plus exemplaire.
- 191 Dans le paragraphe 1 de sa résolution 943 (1994), le Conseil de sécurité décidait de suspendre pour une période initiale de 100 jours les interdictions de vols commerciaux en provenance et à destination de la République fédérative de Yougoslavie (RFY)⁷⁸², de transport de passagers à destination d'Italie dans le cadre du blocus maritime et fluvial contre la RFY⁷⁸³, et la non-participation à des manifestations sportives et échanges culturelles⁷⁸⁴. Cette suspension était décrétée suite à la décision prise par le gouvernement yougoslave de fermer sa frontière avec la Bosnie-Herzégovine. La résolution précisait toutefois que la suspension ne devait prendre effet que lorsque le Secrétaire général aura informé le Conseil de sécurité que ce gouvernement a effectivement appliqué sa décision. Ce qui montre bien que la suspension était destinée

à gratifier la RFY de sa coopération, tout en l'incitant à continuer en ce sens. Le Conseil avait même prévu l'arrêt automatique de la suspension au cas où la RFY n'aurait pas respecté son engagement⁷⁸⁵.

- 192 Jusqu'ici, la suspension ne touchait qu'une partie des mesures imposées contre la RFY, puisque l'embargo sur les armes, les sanctions économiques et les blocus correspondants, ainsi que les sanctions financières restaient en vigueur. C'est dans sa résolution 1022 (1995) que le Conseil de sécurité suspendait, indéfiniment et avec effet immédiat, l'ensemble de ces sanctions, y compris l'embargo général sur les armes contre les Républiques de l'ancienne République fédérative socialiste de la Yougoslavie⁷⁸⁶. Cette suspension intervenait après la signature de l'Accord de paix de Dayton, le 21 novembre 1999. Et comme la suspension partielle précédente, le Conseil de sécurité conditionnait le maintien de cette suspension au respect par la RFY et les autorités serbes de Bosnie de leurs obligations tirées de l'Accord de Dayton⁷⁸⁷.
- 193 Voilà donc un exemple de suspension en tant que prise en compte par le Conseil de sécurité d'un bon comportement de l'Etat objet des sanctions. Dans la première phase de suspension, le comportement des autorités yougoslaves était déjà jugé positif mais pas encore suffisant pour mettre un terme à la situation portant atteinte à la paix et à la sécurité internationales. Le Conseil n'avait alors suspendu qu'une partie des mesures imposées tout en montrant par là son encouragement à l'Etat-cible de faire davantage dans le respect de ses exigences. Et c'est parce que le comportement ultérieur de cet Etat satisfaisait aux conditions de rétablissement de la paix que le Conseil avait décidé, dans la dernière phase, de suspendre les sanctions dans son ensemble, et ce, de manière indéfinie. Cette suspension globale et indéfinie était un prélude à la levée des sanctions. Les conditions et modalités de cette levée étaient en plus prévues dans la résolution de suspension⁷⁸⁸.

b) La suspension comme une alternative au retrait des sanctions : le cas libyen

- 194 Dans cette catégorie de suspension, le but avoué des sanctions est objectivement atteint, satisfaisant ainsi aux conditions de leur levée. Néanmoins, pour des raisons non strictement juridiques, les sanctions sont seulement suspendues. Les sanctions contre la Libye sont un cas typique de cette catégorie de suspension.

i) Le processus de suspension des sanctions contre la Libye

- 195 Dans sa résolution 1192 du 27 août 1998, le Conseil de sécurité prévoyait la suspension des sanctions sous deux conditions : d'une part, lorsque le Secrétaire général lui aura fait savoir que les deux suspects libyens de l'incident de *Lockerbie* sont arrivés aux Pays-Bas en vue de leur procès devant un Tribunal écossais siégeant dans ce pays ; d'autre part, lorsque la Libye aura donné satisfaction aux demandes des autorités judiciaires françaises dans l'enquête relative à l'attentat contre le vol UTA 772⁷⁸⁹. Le Conseil modifie ici les lieux de transfert des deux suspects et de la tenue de leur procès, prévus ailleurs dans le paragraphe 16 de la résolution 883 (1993)⁷⁹⁰.
- 196 En réaffirmant ce paragraphe 16 toutefois, la résolution 1192 (1998) reprenait les conditions de levée des sanctions qui y sont mentionnées, à savoir l'indication dans un rapport du Secrétaire général, à soumettre dans les 90 jours suivant la suspension des sanctions, que la Libye a satisfait pleinement aux exigences des résolutions 731 (1992)

et 748 (1992). Le Royaume-Uni, l'un des co-auteurs de cette résolution, avait confirmé lors de la déclaration après vote de son représentant que

la résolution maintenant adoptée indique clairement que les sanctions seront levées dès que le Secrétaire général aura pu confirmer que les accusés ont été remis aux Pays-Bas et que les exigences de la justice française ont également été satisfaites. Les Gouvernements du Royaume-Uni et des Etats-Unis, ajoute-t-il, ont affirmé clairement leur attachement à cet aspect dans [une] lettre adressée au Secrétaire général⁷⁹¹.

- 197 Le rapport mentionné du Secrétaire général fut soumis au Conseil de sécurité le 5 avril 1999⁷⁹². Dans un communiqué de presse publié immédiatement après l'examen de ce rapport, les membres du Conseil,

accueillent avec satisfaction le rapport du Secrétaire général concernant l'arrivée aux Pays-Bas aux fins de jugement des deux personnes accusées de l'attentat contre le vol 103 de la Pan Am ainsi que la coopération du Gouvernement libyen avec les autorités judiciaires françaises en ce qui concerne l'attentat contre le vol 772 de l'UTA... ;

notent également qu'avec ce rapport, les conditions énoncées au paragraphe 8 de la résolution 1192... touchant la suspension immédiate des mesures prévues dans les résolutions 748 (1992) et 883 (1993) se trouvent remplies. Ces mesures ont donc été effectivement suspendues⁷⁹³.

- 198 Une déclaration du Président du Conseil de sécurité, faite le 8 avril 1999, reprenait les termes de ce communiqué et confirmait que « les mesures prévues dans les résolutions 748 (1992) et 883 (1993) avaient été immédiatement suspendues dès la réception de la lettre du Secrétaire général le 5 avril 1999 à 14 heures (heure de New York) »⁷⁹⁴. Aucune résolution du Conseil de sécurité n'était venue par la suite entériner cette suspension, ce que de nombreux Etats membres déploraient et revendiquaient⁷⁹⁵.

- 199 Le deuxième rapport du Secrétaire général, soumis en application du paragraphe 16 de la résolution 883 (1993) et censé conditionner la levée des sanctions, fut rendu le 25 juin 1999, dans le délai prescrit de 90 jours après la suspension des sanctions. Le Secrétaire général y informait le Conseil que les exigences relatives à la coopération avec la France dans la question du vol 772 de l'UTA étaient satisfaites⁷⁹⁶. En ce qui concerne la pleine coopération avec le Tribunal écossais siégeant à La Haye et l'acceptation du verdict du Tribunal, le Secrétaire général précisait que ces exigences ne pouvaient être prises que par les autorités libyennes durant et après le procès, et qu'il n'était dès lors pas en mesure de fournir une quelconque information factuelle, avant la fin du procès, quant à la volonté des autorités libyennes de s'y conformer. Il avait cependant tenu à signaler que ces autorités avaient fourni des assurances à cet égard⁷⁹⁷. La même conclusion fut donnée en ce qui concerne l'indemnisation, en signalant que la Libye avait publiquement déclaré, à plusieurs reprises, qu'elle se conformerait aux conclusions du Tribunal, quelles qu'elles soient et, au besoin, verserait l'indemnité nécessaire⁷⁹⁸. Enfin, pour la renonciation au terrorisme, le Secrétaire général reproduisait diverses déclarations des autorités libyennes exprimant leur condamnation et leur opposition au terrorisme international. Il y rapportait également l'affirmation par la Libye de l'inexistence sur son territoire de camps d'entraînement de terroristes et l'engagement de cet Etat à rompre ses relations avec toutes les organisations et tous les groupes impliqués dans le terrorisme international ou soupçonnés de se livrer à de tels actes, et à ne pas permettre l'utilisation de son territoire pour les commettre⁷⁹⁹.

200 Dans ses observations finales, le Secrétaire général n'avait pas toutefois fait de recommandation formelle au Conseil de sécurité quant à la nécessité – ou l'opportunité – de lever les sanctions suspendues. Il n'avait pas donné son avis sur la question de savoir si, dans l'ensemble, les actes de la Libye justifiaient la levée définitive des sanctions. Il disait seulement espérer que « l'esprit de coopération désormais établi sera préservé à l'avenir et que le début du procès marquera l'amorce d'un processus conduisant à une normalisation des relations entre toutes les parties concernées pour le plus grand profit de la communauté internationale dans son ensemble »⁸⁰⁰. Les avis étaient partagés sur la question de savoir si ces actes de la Libye justifiaient la levée des sanctions.

ii) L'accueil du rapport censé amener la levée des sanctions

201 Dans une lettre adressée au Président du Conseil de sécurité et commentant le rapport du Secrétaire général, la Libye disait que ce rapport montrait qu'elle a déjà satisfait à toutes les exigences des résolutions du Conseil. Quant à l'acceptation des verdicts du Tribunal et les obligations qui peuvent en découler, lesquelles dépendent de la fin du procès, cela peut être couvert par l'assurance qu'elle a donnée à cet égard et la coopération d'une équipe de juristes libyens avec le Tribunal. La Libye demandait alors que le Conseil de sécurité lève immédiatement et complètement les mesures prises à son encontre maintenant qu'il a reçu le rapport du Secrétaire général prévu par le paragraphe 16 de la résolution 883 (1993)⁸⁰¹.

202 L'avis du Conseil de sécurité était tout autre. Par une déclaration faite par son Président à l'issue de la séance consacrée à l'examen du rapport du Secrétaire général, le Conseil accueillait avec satisfaction ledit rapport et les développements positifs qui y étaient signalés, ainsi que le fait que la Libye avait accompli des progrès significatifs en conformité avec les résolutions pertinentes. Il ne décidait pas toutefois de lever les sanctions. Il rappelait seulement la suspension de celles-ci et « réaffirm[ait] son intention de les lever dès que possible, en conformité avec les résolutions pertinentes »⁸⁰². Le procès-verbal de cette séance ne révèle rien non plus sur les discussions relatives à cette question ; une séance d'ailleurs qui se bornait à enregistrer les accords faits lors de consultations préalables et n'avait duré que cinq minutes. C'est à peine si le Président du Conseil de sécurité attirait l'attention des membres du Conseil sur la lettre susmentionnée de la Libye⁸⁰³.

203 Pendant quatre années à compter de cette date, aucune décision formelle du Conseil de sécurité n'avait été prise sur la question. Dans le dernier rapport annuel du Conseil précédant la levée des sanctions, la question libyenne était classée parmi les « questions portées à l'attention du Conseil de sécurité mais n'ayant pas fait l'objet d'un débat lors des réunions du Conseil au cours de la période considérée »⁸⁰⁴. Comme les autres rapports annuels depuis 2000, ce document révèle aussi que le Comité des sanctions sur la Libye n'a pas soumis de rapport lors de la période considérée⁸⁰⁵. Le dernier, datant de 1999⁸⁰⁶, n'ajoute rien à ce qui a été dit par le Président du Conseil de sécurité dans sa déclaration de juillet 1999 relative à la levée des sanctions.

204 Ce développement des différents épisodes des sanctions contre la Libye nous permet de voir un cas typique de sanctions simplement suspendues alors que ses buts avoués ont été objectivement atteints. Dans le fond, les sanctions tendaient à ce que des ressortissants libyens soupçonnés d'être les auteurs des attentats de Lockerbie soient

jugés pour ces faits par l'une des autorités judiciaires des Etats qui en étaient victimes. Ce qui fut fait avec le déferrement des suspects devant un Tribunal écossais siégeant à La Haye.

- 205 Et si on se tourne vers les conditions supplémentaires posées par les résolutions pertinentes, on a pu voir que le Conseil de sécurité avait accueilli « avec satisfaction » le rapport pertinent du Secrétaire général, les progrès significatifs de la Libye dans l'application de ces résolutions et l'engagement de ce dernier à poursuivre cette application. Toutefois, cet accueil favorable du rapport du Secrétaire général et de son contenu ne constituait pas aux yeux du Conseil de sécurité une condition suffisante pour lever les sanctions, ce qui n'était pas l'avis du Secrétaire général. Lors de la soumission de son rapport précité, ce dernier estimait que pour que les sanctions soient levées, il faudra qu'un rapport soit soumis ; et si le Conseil est satisfait du rapport, il lèvera les sanctions⁸⁰⁷.
- 206 De leur côté, la majorité des Etats membres estimaient que les sanctions avaient déjà atteint leurs objectifs dès cette période. L'impossibilité de lever les sanctions à cause de l'usage ou de la menace d'usage du veto par un membre permanent du Conseil faisait qu'on assistait pendant plusieurs années à une fissure du système de sécurité collective. Sans anticiper sur le dernier chapitre de notre étude, le régime de sanctions contre la Libye avait perdu aux yeux de la majorité de la communauté internationale toute légitimité. Cette majorité, agissant individuellement ou par le biais d'autres organisations internationales auxquelles ils font parties, avait ignoré dès la fin des années 1990 les sanctions des Nations Unies et agissaient comme si elles avaient été définitivement levées. Ce résultat ne peut satisfaire ni les victimes indirectes des sanctions ni la communauté internationale dans son ensemble pour qui le Conseil de sécurité est censé agir.
- 207 Avant d'analyser la portée juridique des suspensions des sanctions, voyons brièvement les circonstances de la levée des sanctions contre la Libye.

iii) La levée des sanctions contre la Libye

- 208 Dans une lettre datée du 15 août 2003⁸⁰⁸, les Etats-Unis et le Royaume-Uni disaient au Conseil de sécurité qu'ils étaient disposés à autoriser la levée des sanctions imposées contre la Libye, ce, au vu des engagements de cette dernière, dans une lettre adressée le même jour au Conseil de sécurité à coopérer à la lutte internationale contre le terrorisme (analogue à ce qu'a fait le Soudan pour obtenir la levée des sanctions imposées contre lui) et à répondre à toute nouvelle demande d'information au sujet de l'enquête relative à l'explosion du vol 103 de la Pan Am⁸⁰⁹. Le projet de résolution pour la levée des sanctions ne fut introduit au Conseil que plusieurs semaines plus tard, du fait de la menace de veto de la France au moment de la lettre des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne, alors que cet Etat n'était pas encore satisfait du règlement de la question d'indemnisation des victimes français de l'attentat contre le vol 772 de l'UTA.
- 209 Les sanctions contre la Libye ont été levées, avec effet immédiat, le 12 septembre 2003 par la résolution 1506 (2003), et l'affaire rayée de la liste des questions dont le Conseil de sécurité est saisi. Il est à noter que parallèlement à l'accord intervenu entre les Etats-Unis et le Royaume-Uni d'une part et la Libye d'autre part, et avant la levée des sanctions des Nations Unies, les deux affaires portant sur l'incident de Lockerbie ont

été rayées du rôle de la Cour internationale de Justice, à la demande conjointe des parties⁸¹⁰.

c) La portée des suspensions des sanctions

- 210 En premier lieu, il faut dire qu'une nouvelle résolution du Conseil est nécessaire pour lever ou réimposer les sanctions suspendues. Toutefois, le rôle de cette résolution diffère selon que le Conseil a ou non prévu une limite temporelle à la suspension.
- 211 *Dans le cas d'une suspension sans limite de temps*, comme celle des sanctions contre la Libye et la RFY, dans sa dernière phase, la résolution doit intervenir pour rétablir ou pour lever les sanctions. Si, après avoir suspendu les sanctions, le Conseil ne prend pas une autre résolution les activités autrefois prohibées continuent à pouvoir être menées, presque normalement si ce n'est le non retrait définitif des mesures. La poursuite de ces activités peut se faire indéfiniment tant que le Conseil de sécurité n'a pas pris une résolution rétablissant les sanctions. La différence avec la levée des sanctions réside donc ici dans le caractère non définitif de la fin des interdictions. Cela peut, par exemple, constituer un obstacle à des activités économiques et commerciales normales, parce que les partenaires pourraient craindre le retour des sanctions.
- 212 Le Conseil de sécurité lui-même a fait ce rapprochement entre la suspension indéfinie des sanctions et leur éventuelle levée, dans sa résolution 1022 (1995) sur la situation en Yougoslavie, puisqu'il attachait la même conséquence aux deux mesures. Il disait notamment : « Tant que les mesures visées au paragraphe 1 ci-dessus resteront *suspendues* ou dès lors qu'il aura été *mis fin* par une décision ultérieure du Conseil tous les fonds et avoirs précédemment bloqués ou confisqués en vertu des résolutions 757 (1992) et 820 (1993) pourront être débloqués par les Etats conformément à la loi applicable... »⁸¹¹.
- 213 *Dans le cas d'une suspension limitée dans le temps*, la nouvelle résolution intervient au contraire pour proroger la suspension. Faute d'accord entre les membres permanents au terme de la période de suspension, la sanction continuera de s'appliquer automatiquement. Ici, la suspension s'apparente à une exception à l'application des sanctions imposées dont la continuation dépend d'une nouvelle décision du Conseil de sécurité. Les activités menées pendant la période de suspension sont donc aléatoires puisqu'il suffit qu'un seul membre permanent du Conseil de sécurité oppose son veto à une nouvelle résolution pour que les sanctions soient réimposées.
- 214 Les prorogations successives de la suspension pour une période initiale de 100 jours des sanctions contre la RFY sont une illustration positive de ce qu'on vient de dire, car on a vu qu'aucun membre du Conseil de sécurité n'avait opposé son veto à ces prorogations, toutes décidées avant le terme prévu. La dernière prorogation modifiait d'ailleurs la suspension de 100 jours en une suspension indéfinie, après la signature de l'Accord de paix de Dayton, tout en précisant les critères de levée des sanctions.
- 215 Un dernier obstacle à la levée des sanctions, et en même temps une des causes de la suspension de celles-ci au lieu de leur levée, est l'usage ou la menace d'usage du droit de veto par l'un des membres permanents du Conseil de sécurité, que l'on va qualifier de « veto inversé ».

2. L'usage du « veto inversé »

- 216 Les paragraphes 2 et 3 de l'article 27 de la Charte octroient un droit de veto aux cinq membres permanents du Conseil de sécurité⁸¹². Requérant le vote affirmatif de neuf quelconque de ses quinze membres pour toute décision non procédurale, ces dispositions posent la question de savoir si le droit de veto s'applique déjà à la décision préliminaire qualifiant une question comme étant de procédure ou de fond. Une déclaration faite à la Conférence de San Francisco par les quatre puissances invitantes donnait une réponse positive à cette question⁸¹³. Cette interprétation n'a pas été acceptée par la majorité des Etats participants à la Conférence, ce qui explique l'absence d'une disposition la reflétant dans la Charte. Et c'est de là qu'on tire l'acception traditionnelle du terme « double veto », comme étant la double utilisation du veto à la fois pour la question préliminaire et pour le vote se rapportant à la question qui vient d'être considérée comme non procédurale⁸¹⁴. Il s'agit donc de l'usage du veto au niveau de la prise de décision, tel que prévu par la Charte.
- 217 Actuellement, le terme « double veto » est parfois associé à l'usage du veto au moment où l'on doit retirer la décision prise auparavant⁸¹⁵. Il s'agit là d'une terminologie qui peut prêter à confusion car le seul véritable « double veto » est celui que l'on a vu précédemment. Le veto sur la question préliminaire a pour conséquence de faire appliquer la procédure de vote de l'article 27, par. 3, lorsqu'il s'agit de prendre une décision sur cette question considérée alors comme de fond⁸¹⁶. Et il est plus que probable que le membre permanent ayant opposé son veto pour que la question soit considérée comme non procédurale utilisera une seconde fois ce droit pour bloquer l'adoption d'une résolution sur cette question. Or, la situation est loin d'être comparable pour le veto relatif à la levée des sanctions. Ici, le membre permanent qui oppose son veto, ou menace de le faire, pour cette levée n'a pas exercé ce droit lors de l'adoption des sanctions ; autrement, il n'y aurait pas eu de régime de sanctions. Il n'y a donc pas ici un « double veto » de la part de ce membre permanent du Conseil de sécurité⁸¹⁷.
- 218 Pour éviter toute confusion, nous allons donc parler de « veto inversé », pour reprendre la formule “*reverse veto*” de David Caron⁸¹⁸. Nous désignons sous cette formule l'utilisation ou la menace d'utilisation du droit de veto pour empêcher la levée des sanctions. Ainsi, conçu à l'origine pour empêcher la prise d'une décision de fond qui pourrait aller à l'encontre des droits et intérêts des puissances de l'époque, dont l'entente et l'action commune étaient considérées comme le gage de la paix à (re)construire, l'évolution de la pratique ultérieure de l'Organisation des Nations Unies a vu le veto utilisé pour faire obstacle au retrait d'une décision. Et souvent, il s'agit d'une menace de veto dès le stade de discussions d'un projet de résolution. On peut en citer comme exemple la menace de veto américain contre une initiative des pays non-alignés pour lever les sanctions contre la Libye, après le transfert des deux accusés libyens aux Pays-Bas et la soumission du rapport évoqué plus haut du Secrétaire général⁸¹⁹. On peut également mentionner la menace de veto des Etats-Unis aux propositions françaises et russes de 1999 de lever l'embargo sur le pétrole iraquien ou celle faite par le même Etat et le Royaume-Uni pour les propositions ultérieures de juin 2001. Ces menaces de veto sont souvent faites lors des consultations formelles entre les membres du Conseil de sécurité et ne sont transcrites nulle part dans les sources d'informations officielles des Nations Unies. On en trouve plutôt les traces soit dans les quotidiens nationaux soit dans des sites Internet relatifs aux sanctions⁸²⁰.

- 219 Cette pratique est-elle conforme aux dispositions pertinentes de la Charte ? Au vu du texte de l'article 27, on peut arguer qu'elle n'est pas illicite puisque cet article se réfère à l'application du droit de veto à toute décision de fond du Conseil de sécurité, et la levée d'une sanction en est bien une. David Caron affirme que le veto inversé augmente l'importance de la décision initiale du Conseil de sécurité car une fois adoptée il maintient le système coercitif en place et rend irréversible les actions initiales, à la différence du « double veto » qui empêche la mise en place d'un régime coercitif⁸²¹.
- 220 Le même auteur précise néanmoins que le veto inversé "*curtails the already limited ability of actors both within and without the Council to end a crisis by negotiation*"⁸²². Et c'est sur ce point que nous estimons que l'usage du veto inversé n'est pas conforme à l'esprit de l'article 27 de la Charte. Cette pratique ne correspond pas au but initial de l'octroi du droit de veto, qui est d'éviter que les puissances de l'époque entrent en conflit par le biais et suite à une décision obligatoire des Nations Unies, et par là, assurer l'harmonie entre ces puissances. Non seulement le veto inversé tend à aller à rencontre de cette harmonie, mais il nous paraît en outre difficile de soutenir que le retrait d'une mesure de sanctions aura pour effet de faire entrer en conflit les membres permanents entre eux. En d'autres termes, les conséquences pour la paix et la sécurité internationales d'une décision retirant les sanctions ne peuvent pas être analogues à celles d'une décision imposant de sanctions contre l'un des membres permanents. Bref, si l'usage du veto contre une décision initiale est dans la logique du but à lui attribuer par les fondateurs de la Charte, la pratique du veto inversé pour empêcher la levée des sanctions constitue un abus de ce droit.
- 221 Au vu de ces dérives dans la pratique de retrait des mesures coercitives imposées, quelles solutions juridiques s'offrent à nous pour y remédier, et éviter ainsi la prolongation et l'amplification des effets secondaires desdites mesures ?

§2. L'amélioration des conditions de levée des sanctions

- 222 Dans les développements précédents, on a vu que le prolongement des sanctions dans le temps accentue les effets secondaires de celles-ci. Ce maintien prolongé des sanctions est bien entendu dû au refus de l'Etat-cible de se conformer à l'injonction du Conseil de sécurité, et donc à la non atteinte de l'objectif visé par les sanctions. Mais on ne peut pas non plus ignorer le fait que bon nombre le maintien des mesures coercitives imposées est le résultat des dérives que l'on vient de mentionner. C'est principalement pour réduire au maximum ces dernières, et en même temps encourager le respect par l'Etat-cible des décisions du Conseil, que l'on a proposé deux types d'améliorations des conditions de levée des sanctions, à savoir la clarification des objectifs des sanctions et l'imposition de sanctions limitées dans le temps.

A. La clarification et la précision des objectifs des sanctions

- 223 Cette idée, avancée par plusieurs Etats, a été reprise par l'Assemblée générale dans sa résolution 51/242 de 1996. L'Assemblée y recommande que :
- les résolutions du Conseil de sécurité imposant des sanctions devraient être clairement formulées. Les mesures que le pays visé doit prendre pour que les sanctions soient levées devraient être définies avec précision⁸²³.
- 224 Concrètement, cela reviendra à introduire dans chaque résolution ce que les processus d'Interlaken et de Bonn-Berlin appellent une « clause de sortie ». Cette clause va

s'appuyer sur l'objectif que la résolution elle-même aura mentionné en tant que fondement des mesures imposées, et énumérera les actes concrets demandés à l'Etat-cible, avec les causes de suspension éventuelle des sanctions, et stipulera de manière expresse que les sanctions seront levées dès l'accomplissement de ces actes.

1. Les avantages, à la lumière du cas iraquien

225 Deux avantages majeurs peuvent être tirés de cette approche. *Primo*, la clarification va permettre à tous les Etats de savoir avec certitude quand les objectifs ont été atteints. De cette manière, l'Etat-cible saura à quel moment il a satisfait à ses obligations au titre de sanctions et espérer ainsi leur levée imminente. Les autres Etats seront également en mesure de mieux apprécier ce respect des obligations de l'Etat-cible et faire éventuellement pression au Conseil de sécurité pour réagir à ce respect, par exemple par le biais d'une constatation collective de ce respect au sein de l'Assemblée générale. En définitive, de tels critères permettent d'introduire plus d'éléments d'objectivité dans le processus de levée de sanctions face à un éventuel usage abusif du droit de veto par un membre permanent du Conseil de sécurité. Dans cette situation idéale, le véritable maître du maintien ou de la levée des sanctions sera l'Etat-cible, et le rôle du Conseil de sécurité consisterait à apprécier la réunion des conditions qu'il a posées auparavant et à en prendre acte. Sur cette base, le Conseil va alors lever formellement les sanctions par l'adoption d'une nouvelle résolution.

226 *Secundo*, la précision des objectifs contribue à l'efficacité des sanctions. D'un côté, la connaissance des obligations précises de l'Etat-cible et, par-là, la prévision plus certaine de la levée des sanctions peut inciter cet Etat à se conformer aux exigences qui sont formulées à son égard, car il ne tiendra qu'à lui d'échapper aux méfaits de ces mesures. De l'autre, les autres Etats, membres ou non des Nations Unies, chargés d'appliquer les mesures imposées par le Conseil de sécurité, adhéreront davantage à un régime de sanctions ayant des objectifs clairs, précis et dont la fin est prévisible. Cela va dans le sens d'une plus grande légitimité des sanctions qui a son importance du point de vue de la bonne application de celles-ci.

227 Les discours des membres du Conseil de sécurité lors de l'adoption de la résolution 883 (1993) sur la Libye montrent l'attachement de ces Etats à cette approche. La déclaration du représentant du Brésil, suite au vote de la résolution 883 (1993) déterminant les conditions de levée des sanctions contre la Libye, est particulièrement intéressante à cet égard :

L'imposition de sanctions doit toujours être liée à l'exécution de certains actes limités, concrets et bien précis qui sont rendus obligatoires par les décisions du Conseil de sécurité. Ces actes doivent être énoncés de manière précise par le Conseil, de sorte que l'Etat faisant l'objet de sanctions puisse savoir d'avance, sans aucun doute, que les sanctions seront levées dès que ces exigences spéciales auront été satisfaites⁸²⁴.

228 Les discussions sur la révision du régime de sanctions contre l'Iraq montrent encore plus la pertinence de ces améliorations. Après le départ de l'Iraq des inspecteurs de la première Commission spéciale (UNS-COM) en 1998, les relations entre le Conseil de sécurité et l'Iraq se trouvèrent dans une impasse. Le 17 décembre 1999, le Conseil de sécurité adopta la résolution 1284 censée être la nouvelle base des actions de l'ONU en Iraq, laquelle prévoyait la mise en place d'un nouveau programme de contrôle du désarmement de l'Iraq, à assurer par une nouvelle Commission de contrôle (la

COCOVINU), ainsi que des clauses de suspension des sanctions. Cette résolution fut toutefois critiquée par les membres du Conseil de sécurité eux-mêmes à cause notamment de l'absence de clauses de sortie claires. Mis à part le volet humanitaire, elle demeura alors inappliquée pendant un moment car l'Iraq refusa de coopérer avec la nouvelle Commission en se basant sur ce flou quant aux conditions de levée des sanctions. L'Iraq soutenait qu'il y a une tendance des Nations Unies, à travers les différentes résolutions prorogeant le programme « pétrole contre nourriture », à considérer ce programme comme une alternative à la levée des sanctions économiques, ce qui explique l'absence dans ces résolutions de critères précis conditionnant cette levée⁸²⁵.

- 229 Pour les reproches au sein du Conseil de sécurité, la Russie mettait en avant l'ambiguïté de la résolution sur des questions vitales, tels les critères de suspension et de levée des sanctions⁸²⁶. Le représentant de la Malaisie disait pour sa part que si la résolution est très précise pour ce qui concerne la création d'une nouvelle commission de contrôle du désarmement, elle est « beaucoup moins claire, voire même vague et pleine de conditions, pour ce qui est du signal de la levée des sanctions. Il ne fixe pas non plus de critères précis ni de calendrier permettant la levée définitive des sanctions – ce qui aurait dû être l'objectif de l'ensemble de cet exercice au même titre que le recensement et la destruction des armes de destruction massive que l'Iraq posséderait encore »⁸²⁷. On peut encore relever d'autres discours qui montrent le désaccord des membres du Conseil de sécurité sur la résolution. Aucun d'entre eux ne s'était toutefois opposé à son adoption car, malgré son imperfection, la résolution demeurerait le seul moyen de soulager un tant soit peu les souffrances de la population iraquienne. Après avoir critiqué le texte de la résolution et l'absence de prise en compte de ses amendements, la Chine prédisait :

L'application de ce projet de résolution est très hypothétique. Comme chacun sait, sans la coopération de l'Iraq, l'application de toute résolution sera difficile. Si l'application d'une résolution ne permet pas à l'Iraq de voir la lumière à la fin du tunnel, comme c'est le cas avec ce projet, comment ce pays pourrait-il être disposé et enclin à offrir la coopération que nous souhaitons ?⁸²⁸.

- 230 Effectivement, l'Iraq n'avait pas accepté la résolution et l'impasse sur le désarmement n'avait été résolue qu'en novembre 2002⁸²⁹. Les inspecteurs de l'ONU foulaient de nouveau le sol iraquien le 19 novembre 2002, dix jours après l'adoption de la résolution 1441 du Conseil de sécurité et des semaines de menace d'intervention militaire unilatérale en Iraq⁸³⁰. On peut pourtant supposer que si des clauses précises de sortie de sanctions étaient prévues dans les résolutions pertinentes, l'Iraq aurait montré plus de coopération. Il n'y aurait pas eu autant de divergences entre les membres du Conseil de sécurité, et la population iraquienne aurait pu voir plus tôt la fin des sanctions économiques auxquelles elle était soumise pendant treize ans, avec probablement l'économie d'une deuxième guerre sur son territoire en 2003 et ses conséquences désastreuses pour l'Iraq dans son ensemble.
- 231 La mise en place d'un régime de sanctions limitées dans le temps permettrait d'éviter de tel maintien prolongé et incohérent des sanctions des Nations Unies. C'est ce que nous aborderons après avoir examiné deux régimes de sanctions mis en place en 2003 et 2004 qui constituent une pratique intéressante de clarification et précision des objectifs des sanctions.

2. La pratique : les cas libériens (2003-) et ivoirien (2004-)

- 232 Après le départ de Charles Taylor du pouvoir au *Liberia*, le Conseil de sécurité a décidé de ne pas proroger les sanctions antérieures, tout en maintenant la plupart mais avec de nouveaux objectifs. Ce qui nous importe ici c'est que le Conseil de sécurité a précisé les conditions de levée des sanctions en fonction des mesures décidées. Ainsi, la levée du boycott des diamants libériens, qui vient d'être réimposé, est-elle conditionnée par la mise en place par le gouvernement national de transition d'un régime de certification efficace, transparent et vérifiable de ces diamants⁸³¹. De même, le boycott des bois ronds et bois d'œuvre sera levé lorsque le gouvernement de transition aura pleinement exercé son autorité et son contrôle sur les régions productrices de bois d'œuvre, et garanti que les recettes publiques provenant du secteur forestier libérien ne soient pas utilisées pour attiser des conflits mais à des fins légitimes dans l'intérêt de la population libérienne⁸³². Constatant que le gouvernement n'a pas satisfait à ces conditions, le Conseil de sécurité a décidé de reconduire les mêmes mesures avec les mêmes conditions, pour une nouvelle période de 12 mois et un examen intermédiaire à 6 mois⁸³³.
- 233 Nous ne sommes donc plus ici en face de conditions générales présidant à la levée de tout le régime de sanctions. Par la précision individuelle des conditions de levée, le Conseil de sécurité envisage la levée partielle des mesures coercitives, ce qui présente l'avantage d'encourager les personnes et entités ciblées à se conformer à ses exigences et, partant, à participer à l'atteinte de l'objectif de maintien ou de rétablissement de la paix. Il s'agit d'une pratique intéressante qui tend à obtenir la pleine coopération des cibles des sanctions dans le processus de recherche de la paix.
- 234 L'autre fait intéressant dans ce régime de sanctions, confirmé plus tard dans les sanctions contre la Côte d'Ivoire, se rapporte à la précision des objectifs des sanctions. Le Conseil de sécurité précise en effet ces objectifs à travers la prévision des dérogations humanitaires aux sanctions qu'il vient d'imposer. Ainsi, en imposant des sanctions sur les voyages contre les responsables des parties au conflit en Côte d'Ivoire, il a été prévu, comme exception, d'autoriser tout voyage qui « favoriserait la réalisation des objectifs des résolutions du Conseil de sécurité, à savoir la paix et la réconciliation nationale en Côte d'Ivoire et la stabilité dans la région »⁸³⁴. C'est donc là qu'est précisé l'objectif ultime des sanctions imposées. De la même manière, on sait clairement maintenant que l'objectif des nouvelles sanctions contre le Liberia est « l'instauration de la stabilité et de la démocratie » dans ce pays⁸³⁵.

B. L'imposition de sanctions limitées dans le temps

- 235 L'imposition de sanctions pour une durée déterminée est un autre moyen d'éviter la non-levée de sanctions, dont le maintien prolongé produit davantage d'effets secondaires. Cette idée transparaît dans le paragraphe 3 de l'Annexe II de la résolution 51/242 de l'Assemblée générale, d'après lequel « le Conseil devrait définir la période d'application des régimes de sanctions ». On va voir quels sont, d'une part, les risques et les avantages d'une telle sanction à durée déterminée et, d'autre part, où en est la pratique du Conseil de sécurité en la matière.

1. Les risques et les avantages

- 236 Avec une sanction limitée dans le temps, la levée des mesures imposées semble être quasi-automatique au terme de la période prévue. Il faut en effet pour maintenir ces mesures une nouvelle résolution du Conseil de sécurité et donc un nouveau consensus entre les membres permanents. Le risque à craindre de cette évolution est qu'elle pourrait amener l'Etat ciblé à tergiverser ou à faire semblant d'appliquer les sanctions. Celui-ci pourrait ainsi attendre la fin de la période prévue et espérer à ce moment un désaccord entre les membres permanents lors du vote d'une nouvelle résolution prolongeant le régime en place. C'est une inquiétude légitime mais les méfaits des sanctions qui restent indéfiniment ou pour une très longue période sont tels qu'il faut essayer de trouver un moyen de prévenir de telle pratique⁸³⁶. De plus, si la situation troublant la paix persiste objectivement, l'accord initial au sein du Conseil de sécurité ne serait pas en principe difficile à retrouver pour prolonger le régime de sanctions, comme on pourra le constater dans l'analyse de la pratique récente du Conseil.
- 237 En tout cas, le Comité spécial de la Charte, qui s'était penché sur la question avant qu'elle ne soit reprise par l'Assemblée générale, estime qu'« une telle limite dans le temps était indispensable si l'on voulait éviter que ne se produise une situation dans laquelle des sanctions seraient maintenues indéfiniment par suite du veto opposé par l'un des membres permanents du Conseil de sécurité à toute décision d'en prononcer la levée »⁸³⁷. L'instauration de revue périodique à l'intérieur de la période choisie permet d'éviter que l'Etat-cible tergiverse. Et c'est sur la base de ces revues, aussi bien des effets juridiques des sanctions que de leurs effets économiques et sociaux, que le Conseil de sécurité appréciera son action future par rapport au régime mis en place. De plus amples aspects de cette nouvelle approche seront relevés à travers l'examen de la pratique subséquente du Conseil.

2. La pratique subséquente du Conseil de sécurité

- 238 La pratique du Conseil de sécurité depuis la fin du ^{xxi}e siècle montre une certaine adhésion, sinon une adhésion certaine, à la nouvelle approche de gestion de la durée des sanctions car les mesures prises dans les derniers cas de sanctions ont été toutes limitées dans le temps.

a) Les sanctions contre l'Erythrée et l'Ethiopie (2000-2001)

- 239 Dans la situation entre l'Erythrée et l'Ethiopie, le Conseil de sécurité avait imposé, par sa résolution 1298 du 17 mai 2000, un embargo sur les armes et les matériels militaires à destination de ces deux Etats (par. 6). Ces interdictions étaient prévues pour une période de douze mois (par. 16). Et il était précisé que les mesures imposées seront levées dès que le Secrétaire général fera savoir qu'un règlement pacifique et définitif du conflit a été conclu (par. 17). C'est la clause de sortie évoquée plus haut. Au terme de la période prévue, les sanctions n'avaient pas été prolongées. Le 15 mai 2001, soit la veille de ce terme, le Conseil de sécurité avait reconnu, par une déclaration de son Président⁸³⁸, que les Accords d'Alger de juin et décembre 2000⁸³⁹ sont conformes aux dispositions des paragraphes 2 et 4 de la résolution 1298 (2000)⁸⁴⁰.
- 240 On remarquera que les sanctions ont été formellement levées non pas par une autre résolution du Conseil de sécurité mais par une déclaration de son Président. On a déjà

vu dans le cas du Rwanda un régime de sanctions formellement terminé par un communiqué du Président du Comité des sanctions, même si on a avancé comme explication possible le fait qu'il s'agit d'une levée différée de sanctions. Pourrions-nous appliquer le même raisonnement dans le présent cas ?

- 241 On pourrait soutenir que, la fin des sanctions étant déjà prévue à l'avance par une disposition précise, le Conseil n'aurait plus besoin d'adopter une autre résolution au terme de la date prévue, puisqu'il s'agit seulement d'appliquer une disposition de la résolution initiale. Toutefois, cette explication n'est pas juridiquement satisfaisante dans la mesure où la résolution initiale ne prévoit pas une levée automatique des sanctions mais soumet cette levée à des conditions. Autrement dit, la décision à intervenir au terme de la période n'est pas seulement procédurale mais porte sur des questions de fond. Avant qu'on parle de levée, il faut que le Conseil de sécurité constate que les conditions de levée des sanctions aient été remplies. Par quel acte cette constatation devrait-elle être faite ? Le principe du parallélisme de forme requiert que ce soit une résolution du Conseil de sécurité, le même acte juridique qui impose les sanctions. A cet égard, une déclaration du Président du Conseil de sécurité n'équivaut pas à une résolution du Conseil. Strictement parlant, elle n'est pas un acte formel du Conseil mais un acte particulier du Président, même si généralement ce dernier y fait une déclaration au nom et sur autorisation du Conseil de sécurité. La constatation de la conformité de l'Etat-cible aux exigences du Conseil doit donc se faire par une résolution. En outre, du point de vue de cet Etat, il est important qu'un acte aussi solennel que celui imposant les sanctions soit pris pour rétablir sa situation juridique antérieure et signifier la fin pour lui de la mise au ban de la communauté internationale.
- 242 Quoi qu'il en soit, il reste à espérer que ces faits mitigés ne vont pas devenir une pratique constante du Conseil lors d'une situation analogue, c'est-à-dire qu'en cas de levée différée de sanctions, il suffit d'un communiqué pour constater officiellement cette levée ; et qu'en cas de sanctions limitées dans le temps, il n'y a qu'une déclaration du Président du Conseil de sécurité pour constater, d'abord, la disparition de la menace contre la paix et, ensuite, la fin du régime de sanctions mis en place.

b) Les sanctions contre la Sierra Leone

- 243 Par sa résolution 1306 (2000), le Conseil de sécurité avait décidé l'interdiction de l'achat de diamants bruts en provenance de la Sierra Leone qui ne sont pas contrôlés par un régime de certificat d'origine établi par le gouvernement de cet Etat (par. 1 et 2). Ce boycott a été institué pour une période de dix-huit mois. La déclaration du représentant de la Fédération de Russie lors de l'adoption de cette résolution donne des indications intéressantes sur les objectifs de cette limitation :

Il est absolument essentiel de limiter la durée du régime de sanctions... à 18 mois à compter de l'adoption du projet de résolution. Après quoi, le Conseil examinera de nouveau la situation en Sierra Leone et décidera alors, au besoin, s'il convient de prolonger les sanctions, de les modifier ou d'adopter des mesures complémentaires. Ainsi, nous aurons, avec l'adoption de cette résolution, fait un nouveau pas vers plus d'équité et d'efficacité dans le mécanisme d'imposition des sanctions, et vers une nouvelle confirmation dans la pratique du principe de limitation dans le temps des régimes de sanctions⁸⁴¹.

- 244 On peut voir dans cette déclaration les options possibles pour le Conseil au terme de la période de sanction, à savoir la prolongation du régime de sanctions en place, son

allègement, son renforcement ou sa levée. Il est aussi à relever que la déclaration russe fonde l'inclusion d'une limite temporelle aux sanctions sur l'équité et l'efficacité du mécanisme de sanctions.

- 245 Un premier examen des effets des mesures imposées était prévu le 15 septembre 2000, soit deux mois après, et renouvelé tous les six mois. D'après les travaux du Comité spécial de la Charte, le but de cet examen régulier est de permettre au Conseil de sécurité de renforcer, en cas de besoin, le régime de sanctions en place. Un autre but important est d'éviter de donner l'impression que les dispositions de la résolution vont être automatiquement caduques à la date déterminée et qu'il suffit à l'Etat ou à l'entité cible de tenir jusqu'au terme de la période mentionnée⁸⁴². D'ailleurs, on a pu constater qu'un mois à peine après cette résolution, le Conseil de sécurité avait pris une nouvelle mesure tendant à renforcer la pression sur les dirigeants des forces non gouvernementales en Sierra Leone⁸⁴³.
- 246 C'est la preuve que face à l'existence d'une situation qui, objectivement, demande une action du Conseil, l'accord présent au moment de l'imposition des sanctions ne va pas forcément disparaître. En outre, le caractère novateur de la pression utilisée par le Conseil de sécurité mérite d'être souligné car il ne crée pas lui-même le Tribunal mais joue le rôle de catalyseur pour sa création par un traité conclu entre l'ONU et la Sierra Leone, le but étant toujours de punir les responsables des crimes visés mais en le sortant du cadre d'une sanction des Nations Unies, qui n'a pas de tel but punitif⁸⁴⁴.
- 247 A l'issue de la période initiale de dix-huit mois, le Conseil de sécurité décidait de maintenir en vigueur le boycott des diamants en provenance de Sierra Leone, et ce, pour une nouvelle période de 11 mois commençant le 5 janvier 2002. Le Conseil y affirmait également que, « outre l'examen semestriel prévu au paragraphe 15 de la résolution 1306 (2000), il réexaminera la situation en Sierra Leone, à l'issue de cette période en vue de décider s'il convient de proroger l'application de ces mesures pour une nouvelle période et, le cas échéant, de les modifier ou d'en adopter de nouvelles »⁸⁴⁵.

c) Les sanctions contre les Taliban

- 248 Au début, les sanctions financières et sur l'aviation imposées étaient sans limite de temps⁸⁴⁶. Dans sa résolution 1333 (2000) du 19 décembre 2000, élargissant les sanctions précédentes⁸⁴⁷, le Conseil de sécurité a décidé que les nouvelles mesures seront appliquées pour une période de douze mois et qu'à la fin de cette période il décidera si les Taliban ont respecté leurs obligations en vertu des résolutions pertinentes, et voir s'il convient de prolonger les sanctions pour une nouvelle période et dans les mêmes conditions⁸⁴⁸. Le Conseil ajoute que si les Taliban se plient aux obligations stipulées dans la résolution avant la fin de la période de 12 mois, il lèvera les mesures qui viennent d'être imposées⁸⁴⁹.
- 249 Dans sa résolution 1390 (2002) du 16 janvier 2002, le Conseil levait les sanctions relatives à la compagnie aérienne afghane *Ariana*, après la perte par les Taliban du contrôle de l'Afghanistan. En même temps, il imposait des sanctions financières et sur les voyages à l'égard des Taliban, d'Oussama bin Laden, des membres d'Al-Qaida ainsi que toutes autres personnes, entités ou groupes figurant sur une liste établie en vertu des résolutions 1267 et 1333, pour la même période de douze mois. Et le Conseil

précisait qu'au terme de cette période, il maintiendra ces mesures ou décidera de les améliorer, dans le respect des principes et objectifs de la résolution⁸⁵⁰.

d) L'application constante dans les sanctions ultérieures

- 250 Dans les sanctions imposées ultérieurement par le Conseil de sécurité, on constate une prévision constante de cette limitation de la durée de sanctions, avec des clauses de sortie. C'est le cas du nouveau régime de sanctions ciblées contre le Liberia et ses dirigeants, mis en place en 2001. La période initiale est de douze mois, avec la même clause prévoyant la fin des sanctions si le gouvernement du Liberia satisfait aux conditions stipulées dans les dispositions pertinentes de la résolution⁸⁵¹. Ces sanctions ont été par la suite prorogées deux fois, chaque fois pour la même période de douze mois⁸⁵². Tenant compte du départ de Charles Taylor du pouvoir, le Conseil de sécurité a levé certaines interdictions des résolutions précédentes mais a décidé de maintenir ou modifier l'embargo sur les armes et matériel connexe, les sanctions sur les déplacements, ainsi que les boycotts sur les diamants et les bois libériens ou en provenance de ce pays. Ces nouvelles mesures sont valables pour une période de douze mois, avec un premier examen dans les six mois suivant leur imposition⁸⁵³.
- 251 Il en va de même de l'embargo sur les armes et les matériels militaires à destination des groupes armés et les milices étrangers sur le territoire de la République démocratique de Congo. Cet embargo, décidé en 2003, pour une période initiale de 12 mois à compter de la date d'adoption de la résolution⁸⁵⁴, a été prorogé, le 27 juillet 2004, pour une nouvelle période de douze mois, au 31 juillet 2005⁸⁵⁵.
- 252 La même limitation de durée est observée dans le cas ivoirien où l'embargo sur les armes et matériels connexes a été imposé « pour une période de treize mois à compter de la date d'adoption de la... résolution », avec donc une légère différence de la durée prévue⁸⁵⁶.
- 253 En résumé, on constate que depuis le début de ce siècle, le Conseil de sécurité n'a plus imposé de sanctions à durée indéterminée. L'imposition de sanctions assorties de limite temporelle semble être devenue la règle. Cette limite est généralement de douze mois, avec une procédure de revue avant ou à son terme, et la possibilité, dûment précisée dans les résolutions, d'une levée des sanctions si l'Etat ou l'entité cible satisfait aux exigences du Conseil avant la fin de la période déterminée. Il est également à remarquer que les dernières résolutions susmentionnées contiennent toutes des clauses de sortie pour les sanctions qu'elles viennent d'imposer. La France, qui dit attacher une importance particulière à cette approche, note que « nous voyons ainsi se former dans la pratique une nouvelle doctrine du Conseil, de nature à éviter la perpétuation indéfinie des sanctions »⁸⁵⁷. Une conclusion que nous partageons, tout comme celle avancée au Comité spécial de la Charte selon laquelle l'introduction d'une limite précise dans le temps pour les sanctions représente une « option viable » et la plus commode au stade actuel, en attendant l'hypothétique « abolition du droit de veto » comme « autre solution »⁸⁵⁸.

Conclusion du chapitre IV

- 254 Au terme de ce chapitre traitant de raffinement du mécanisme de sanctions des Nations Unies, nous avons vu que ce mécanisme peut être amélioré à toutes les étapes

du processus coercitif. Certains des principes étudiés ici sont des ajustements, d'autres des innovations, et ils ne jouissent pas tous de la même valeur juridique ni du même degré d'acceptation de la part des Etats ; même si la plupart d'entre eux ont été déjà appliqués par le Conseil de sécurité.

- 255 En outre, les mesures préconisées pour cet affinement du mécanisme de sanctions sont complémentaires et n'ont pas forcément à être ordonnées en bloc ni en même temps. Ainsi, si le Conseil de sécurité impose des mesures bien ciblées aux personnes ou entités responsables de l'atteinte à la paix, l'évaluation préalable des effets potentiels de ces mesures devient moins importante puisque leur nature suppose déjà la réduction des effets secondaires sur les Etats autres que l'Etat-cible et sur la population civile de ce dernier. Dans ce cas, c'est l'évaluation périodique qui prend les devants pour vérifier si, malgré les efforts de ciblage des sanctions, celles-ci produisent tout de même des effets non voulus. Les conclusions issues de l'évaluation permettraient alors au Conseil de sécurité d'apporter les modifications nécessaires au régime de sanctions en place.
- 256 De même, pour bien respecter l'objectif intrinsèque des sanctions, il faut que les objectifs spécifiques à la situation dont est saisi le Conseil soient précisés dans la résolution imposant les sanctions, et par la suite rattacher les conditions de levée des sanctions à ces objectifs. L'affinement au niveau du déclenchement des sanctions est ainsi le pendant de l'affinement au niveau de leur levée, et on a pu constater que les sanctions imposées par le Conseil de sécurité depuis le début de ce siècle contiennent toutes des clauses de sorties, précisant les conditions sous lesquelles les sanctions seront levées.
- 257 Enfin, il y a une complémentarité entre l'évaluation périodique des effets des sanctions et la limitation de leur durée. Dans le fait déjà, les deux mesures visent à amener le Conseil de sécurité à réexaminer périodiquement le régime de sanctions en place et, partant, à modifier celui qui produit trop d'effets secondaires. Ces objectifs ont plus de chance d'être atteints si les deux méthodes sont appliquées ensemble. En effet, si on applique l'évaluation périodique dans le cadre d'une sanction classique sans limitation de durée, le Conseil de sécurité, n'ayant à prendre aucune décision formelle pour maintenir les sanctions en place, serait moins enclin à considérer les constatations des missions d'évaluation relatives à des effets secondaires, ainsi que les recommandations formulées pour remédier à ces effets. A l'inverse, la nécessité d'une nouvelle résolution pour maintenir les sanctions, dans le cadre d'une sanction à durée limitée, va forcément amener le Conseil de sécurité à prendre en compte les résultats des évaluations périodiques. En effet, il lui serait probablement difficile de trouver une majorité suffisante pour prolonger sans changement les mesures en place s'il s'avère, d'après les rapports d'évaluation, que celles-ci ont des effets humanitaires désastreux sur la population civile de l'Etat-cible ou produisent des difficultés économiques considérables et inutiles aux autres Etats⁸⁵⁹.
- 258 En définitive, il faut convenir que tous ces principes constituent des voies juridiques qui peuvent diriger les Nations Unies vers des sanctions mieux ciblées, plus humaines et plus justes. Ils forment la première catégorie de voies que nous avançons pour prévenir, ou du moins réduire, les effets secondaires des sanctions des Nations Unies. Une deuxième catégorie de ces voies juridiques est le respect de certaines règles du droit international applicables aux réactions à l'illicite. L'identification de ces règles ainsi que la démonstration de leur pertinence pour la prévention ou la réduction des

effets secondaires des sanctions des Nations Unies feront l'objet du prochain chapitre de notre étude.

NOTES DE BAS DE PAGE

548. “An embryonic centralized enforcement mechanism”, comme le qualifie L. F. Damrosch, “Enforcing International Law Through Non-forcible Measures”, RCADI, t. 269, 1997, p. 21.

549. Voir *supra*, pp. 25 et s.

550. Rapporteur du Comité III (sur les mesures coercitives) de la Commission III (relative au Conseil de sécurité) de la Conférence de San Francisco sur la création de l'ONU.

551. UNCIO, vol. XII, p. 281.

552. *Ibid.* Cela reste d'ailleurs dans la droite ligne du système du Pacte de la Société des Nations où les Etats membres avaient l'obligation non seulement de régler leurs différends par des moyens pacifiques (art. 12, 13 et 15), mais encore de ne recourir à des sanctions qu'après l'échec de ces procédures de règlement (art. 16).

553. R. B. Russel, *A History of the UN Charter*, p. 669.

554. *Ibid.*

555. Déclaration du délégué égyptien à la Conférence de San Francisco, UNCIO, vol. VI, p. 52.

556. R. Lapidoth, “Some Reflections on the Law and Practice concerning the Imposition of Sanctions by the Security Council”, AVR, vol. 30 (1), 1992, pp. 115 et 116. On peut aussi citer D. J. Harris, *Cases and Materials of International Law*, London, 1983, 3rd ed., p. 681, qui écrit : “*Measures not involving the use of force may required of members by a decision (binding under Art. 25) under Article 41... A non-binding recommendation for voluntary measures of the same sort may be made, presumably (since Article 41 is expressed in wholly mandatory terms) under Article 39*” (les italiques sont de nous) ; également en ce sens U. Beyerlin, “Sanctions”, in R. Wolfrum (ed.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, 1995, vol. 2, p. 1114.

557. P. ex., S/RES/181 (1963) du 7 août 1963 demandant aux Etats d'appliquer un embargo volontaire sur les armes à l'encontre l'Afrique du Sud (l'embargo obligatoire n'avait été imposé qu'en 1977) ; S/RES/217 (1965) du 20 nov. 1965 recommandant des embargos sur les armes, le pétrole et les produits pétroliers contre le régime minoritaire en Rhodésie du Sud (les sanctions obligatoires n'étaient intervenues qu'en mai 1968).

558. G. Cohen-Jonathan, « Commentaire de l'art. 39 », p. 663. Cette absence de constatation sous l'article 39 est vérifiée dans les résolutions citées à la note précédente.

559. S/RES/82 (1950), 25 juin 1950, par. 1 ; constatation réitérée dans S/RES/83 (1950) et S/RES/84 (1950).

560. S/RES/83 (1950), dernier paragraphe.

561. S/RES/84 (1950), par. 3.

562. *Ibid.*, par. 4.

563. On peut retrouver la même interprétation chez H. Kelsen, *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of Its Fundamentals Problems. With Supplement*, Second reprinting, The Law Book Exchange, 2000, pp. 930-932 (ci-après *The Law of the UN* (ed. 2000)).

564. L'adoption des résolutions contenant ces recommandations vient en général du désir du Conseil de sécurité de montrer qu'il réagit face à une situation que la majorité des membres des Nations Unies condamne. Cette réaction ne va pas toutefois jusqu'à l'imposition de mesures

obligatoires, souvent pour préserver des Etats alliés ou des intérêts économiques ; même si cette adoption peut déjà fonder l'application des mesures recommandées par les Etats. Parfois, les recommandations constituent le maximum de réaction que le Conseil pouvait avoir du fait de la menace d'utilisation de veto contre toute action coercitive par l'un quelconque de ses membres permanents.

565. En ce sens, V. Gowlland-Debbas, *Collective Responses*, p. 393.

566. Ainsi, les recommandations d'embargo sur les armes et les matériels militaires contre l'Afrique du Sud intervenaient après que le Conseil s'était dit « convaincu que la situation en Afrique du Sud trouble gravement la paix et la sécurité internationales » (S/RES/181 (1963)) ; ce qui est différent d'une constatation d'une menace ou d'une rupture de la paix. Il en va de même de l'embargo sur les armes et les produits pétroliers et de la rupture des relations économiques recommandés par la résolution 217 (1965) contre la Rhodésie du Sud, où le Conseil a soigneusement évité d'utiliser le langage de l'article 39. Il y a plutôt constaté « que la situation résultant de la proclamation de l'indépendance par les autorités illégales de la Rhodésie du Sud est extrêmement grave... et que son maintien dans le temps constitue une menace à la paix et la sécurité internationales » (par. 1). De plus, aucune référence au chapitre VII de la Charte ou à l'une de ses dispositions n'a été faite dans ces deux résolutions. Voir l'analyse fouillée des bases juridiques de cette dernière résolution dans V. Gowlland-Debbas, *Collective Responses*, pp. 372-393. Cet auteur conclut que les recommandations qui y ont été faites ne se basent pas sur l'article 39 (p. 393).

567. Rapport en date du 9 juin 1945, dans UNCIO, vol. XII, p. 522.

568. *Ibid.*, p. 552.

569. H. Kelsen était de cet avis dans son analyse des procédures de règlement des différends de la Charte. Sous le titre "Settlement under Article 39", il énonçait d'abord : "*The Security Council has competence with respect to the settlement of disputes and adjustment of other situations not only under Chapters VI and VIII, but also under Chapter VII*". Il citait ensuite l'article 39 de la Charte et concluait : "*Since this Article provides not only for enforcement measures but also authorizes the Security Council, after having determined the existence of a threat to, or breach of, the peace (including act of aggression), 'to make recommendations' of any kind, consequently also recommendations of the kind referred to in Articles 33 (2), 36 or 37, this provision establishes another procedure for the peaceful settlement of disputes or adjustment of situations, provided the dispute or the situation constitutes a threat to the peace or a breach of the peace*". Enfin, il notait que "*the Security Council under Chapter VII need not necessarily take enforcement measures*" ; *The Law of the UN*, pp. 437 et 438.

570. J. Combacau, *Le pouvoir de sanction*, p. 145.

571. S/RES/502 (1982), 3 avril 1982, dernier alinéa du préambule et par. 1, 2 et 3 du dispositif.

572. S/RES/598 (1987), 20 juillet 1987, les deux derniers alinéas du préambule et par. 1 du dispositif.

573. *Ibid.*, par. 4.

574. H. Kelsen, *The Law of the UN* (ed. 2000), p. 932. Les italiques sont de nous.

575. *Le Procureur c/ Dusan Tadic, alias "Dule"*, Arrêt relatif à l'appel de la Défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, Affaire n° IT-94-1-AR72, Chambre d'Appel, 2 oct. 1995.

576. TPIY, *Recueils judiciaires*, 1994-1995 (i), p. 380, par. 29 (soulignés dans l'arrêt) ; cf. aussi le par. 31, p. 384.

577. A/AC. 182/L.94. Nous nous référons ici au texte révisé de 1997, reproduit dans A/52/33, pp. 7-11.

578. *Ibid.*, par. 2 du document de travail de 1997.

579. *Ibid.*, par. 7.

580. *Ibid.*, par. 8, al. a, b et c.

581. Voir A/53/33, par. 53-55.

582. A/55/33, par. 61.

583. *Ibid.*
584. *Ibid.*, par. 37.
585. L'italique est de nous.
586. A/53/PV.40, 21 oct. 1997, p. 4.
587. *Ibid.*, p. 13.
588. S/PV.4128, 17 avril 2000, p. 6.
589. Les dix membres non permanents du Conseil de sécurité à l'époque étaient l'Argentine, le Bangladesh, le Canada, la Jamaïque, la Malaisie, le Mali, la Namibie, les Pays-Bas, la Tunisie et l'Ukraine.
590. S/PV.4128, respectivement aux pages 5, 14, 20, 21 et 25.
591. *Ibid.*, p. 9.
592. *Ibid.*, p. 10.
593. *Ibid.*, p. 13.
594. *Ibid.*, p. 17.
595. *Ibid.*, p. 18.
596. *Ibid.* p. 26.
597. *Ibid.*, p. 23.
598. Voir à cet égard les discours des représentants de l'Allemagne, du Pakistan et du Cuba, respectivement aux pages 30, 31 et 41 du même procès-verbal, S/PV.4128.
599. Devant rendre initialement son rapport au 30 novembre 2000, le groupe de travail n'a pas pu s'accorder sur un projet de conclusions. Son mandat a été depuis prorogé au 31 décembre 2004 (S/2003/1185, 18 déc. 2003).
600. La résolution 51/242 de l'Assemblée générale semble en effet fonder cette approche sur le désir de décider du recours aux sanctions avec la plus grande prudence. Dans les autres opinions citées précédemment, les Etats insistent aussi sur le besoin d'interpréter strictement la nécessité du recours aux sanctions, en fonction de chaque situation à laquelle le Conseil doit faire face et des conséquences de la continuation de celle-ci sur la paix internationale.
601. Sur le plan pratique, cette approche n'est toutefois pas sans danger. Certains Etats peuvent s'appuyer sur la constatation d'atteinte à la paix qui a été faite sur la base de l'article 39 et la promesse d'action future correspondante pour passer, sans l'autorisation formelle du Conseil de sécurité, au stade suivant du processus coercitif, à savoir la prise de mesures coercitives, militaires ou non. C'est ce qui a été fait par les Etats membres de l'OTAN dans la crise du Kosovo, comme nous l'avons signalé plus haut (*supra*, p. 44, note 110).
602. UNCIO, vol. VI, pp. 52 et 58.
603. *Ibid.*, p. 47.
604. A/50/60 - S/1995/1, 3 janv. 1995, par. 66.
605. *Ibid.*, par. 68 *in fine*.
606. S/PRST/1995/9, intitulé « Agenda pour la paix », 22 fév. 1995, p. 4.
607. Royaume-Uni, S/PV.4128, p. 6.
608. Etats-Unis, *ibid.*, p. 7.
609. Argentine, *ibid.*, p. 17.
610. France, *ibid.*, p. 9.
611. Canada, *ibid.*, p. 26.
612. Pays-Bas, *ibid.*, p. 18.
613. Tunisie, *ibid.*, p. 21.
614. Russie, *ibid.*, p. 25.
615. A/RES/51/242, Annexe II, par. 3.
616. La doctrine apporte la même précision quant à l'objectif de la Charte. Par exemple, Christian Dominicé explique que « ce qui est recherché par l'application des mesures du Chapitre VII, c'est la modification du comportement de l'Etat qui a été désigné comme fauteur de

trouble. Il s'agit, s'il se livre à une agression, de l'obliger à y mettre un terme, s'il occupe le territoire d'autrui, de le contraindre à le restituer, et ce ne sont pas les seuls cas de figure. Il faut faire cesser un trouble, une situation illicite » ; voir « La sécurité collective et la crise du Golfe », *EJIL*, vol. 2 (2), 1991, p. 87.

617. Allocution d'ouverture du séminaire sur les sanctions organisé par *International Peace Academy*, prononcée le 17 avril 2000 à New York. Source : <http://www.unictunis.intl.tn/sgsanc.htm>.

618. L. T. Al Rachid, « L'humanitaire dans la logique des sanctions contre l'Irak : la formule "pétrole contre nourriture" », *Politique étrangère*, 2000, n° 1, p. 118. Cet auteur note, avec pertinence, que l'embargo pétrolier était déjà démantelé *de facto* (p. 115), car il s'agissait de « refuser à l'Iraq non pas le droit d'exporter ses ressources pétrolières, mais celui de disposer librement de ses revenus » (p. 118).

619. Voir *supra*, pp. 197 et s.

620. S/RES/661 (1990), 6 août 1990, par. 2.

621. S/RES/678 (1990), 29 nov. 1990, par. 2.

622. Au contraire, le Conseil « confirme les dispositions des treize résolutions [antérieures], sous réserve des modifications expresses ci-après qui visent à atteindre les buts de la présente résolution... » (par. 1).

623. Alinéa 4 du préambule.

624. Avant-dernier alinéa du préambule.

625. Sur ces questions, voir, entre autres, B. Stern (dir.), *Les aspects juridiques* ; S. Sur, « La résolution 687 » ; A. Kolliopoulos, *La Commission d'indemnisation des Nations Unies et le droit de la responsabilité internationale*, LGDJ, 2001, 483 p.

626. Voir A/49/33, 7 avril 1994, par. 72 et 75 *in fine*.

627. Supplément à l'Agenda pour la paix, A/50/60 - S/1995/1, 3 janv. 1995, par. 75, al. a et c.

628. Une liste complète de ces résolutions et de ces rapports est donnée *infra*, Annexe II.

629. A/RES/50/51, 11 déc. 1995, par. 3, al. a. Les italiques sont de nous.

630. A/51/317, 30 août 1996, par. 11 (rapport du Secrétaire général en application de A/RES/50/51).

631. *Ibid.*, par. 6.

632. Voir l'intervention de M. Prendergast, Secrétaire général adjoint aux affaires politiques, à la réunion du Conseil de sécurité du 17 avril 2000 (S/PV.4128, p. 4).

633. Groupe spécial créé spécialement à cet effet, en application de A/RES/52/162 du 15 déc. 1997. Le Groupe est composé de 13 experts siégeant à titre personnel et choisis pour leur compétence en matière de sanctions, à savoir : I. J. Azis, S. N. Berezenko, D. Cortright, T. Çubukçu, H. M. G. Deniers, M. P. Doxey, L. G. Rimolo, G. C. Hufbauer, H. Khatib, G.-S. Mihai, G. M. Mwabu, C. Ossa et A. K. Sengupta (Président). Le résumé des délibérations et principales conclusions du Groupe se trouve dans le document A/53/312, du 27 août 1998.

634. A/53/312, par. 11. Ces méthodes sont les suivantes : « i) analyse chronologique des variations de la balance des paiements ; ii) sondage stratifié des sociétés ou autres entités touchées ; iii) modèle gravitaire des flux commerciaux bilatéraux ; iv) équation de régression des chocs sur le revenu ; v) application de l'analyse hiérarchique aux enquêtes de perception » (par. 21, méthodes détaillées aux part. 22 à 34 du rapport).

635. *Ibid.*, par. 50.

636. *Ibid.*, par. 51.

637. Voir M. Bessler, R. Garfield & G. McHugh, *Sanctions Assessment Handbook. Assessing the Humanitarian Implications of Sanctions*, IASC and OCHA, New York, 2004, 96 p. Ce projet de l'OCHA a bénéficié du soutien financier des gouvernements canadien et suisse.

638. S/RES/1070 (1996), 16 août 1996, par. 3 et 4.

639. United Nations, Department of Humanitarian Affairs, "Note from the Department of Humanitarian Affairs Concerning the Possible Humanitarian Impact of the International Flight Ban Decided in Security Council Resolution 1070 (1996)", 20 Feb. 1997 ; cité dans D. Cortright & G. A. Lopez, *The Sanctions Decade*, p. 125.
640. S/RES/1343 (2001), 7 mars 2001, par. 13 al. a).
641. S/2001/1015, par. 40.
642. Voir le procès-verbal de la séance publique du Conseil de sécurité consacrée à l'examen du rapport du Groupe d'experts (S/PV.4405, 5 nov. 2001, pp. 6-7). Il importe aussi de citer la déclaration de la France qui souhaite, compte tenu des conséquences humanitaires probables d'éventuelles sanctions sur la production de bois, qu'on établisse d'abord l'existence d'une relation directe et substantielle entre le produit des exportations de bois et l'armement de la rébellion armée du RUF en Sierra Leone (*ibid.*, p. 16) ; celle de l'Irlande qui demande une nouvelle enquête sur les conséquences humanitaires des mesures relatives à l'exportation du bois (*ibid.*, p. 24) ; ou encore celle des Etats-Unis qui précisent qu'il incombe au Conseil de sécurité de considérer les souffrances du peuple au Liberia et en Sierra Leone et que le maintien de sanctions ciblées contre le Gouvernement Taylor permet d'enregistrer des progrès à cet égard (*ibid.*, p. 26).
643. S/RES/1478 (2003), 6 mai 2003, par. 17, al. a) et b).
644. S/2003/779, 7 août 2003, par. 5-14 et 26-29 ; S/2003/793, 5 août 2003, 13 p.
645. S/RES/1521 (2003), 22 dec. 2003, par. 22 c) (rapport du groupe d'experts : S/2004/396, par. 7, et 121-152) ; S/RES/1549 (2004), 17 juin 2004, par. 1 d).
646. Il a été dit qu'étendre le régime des sanctions à l'industrie du bois, une autre source importante de revenu pour le régime libérien, pourrait permettre de combler les lacunes existantes (CS/2209).
647. Art. 24, par. 1 de la Charte.
648. Voir, p. ex., A/49/33, par. 75 ; A/54/33, par. 53 et A/55/3.3, par. 87.
649. S/PV.4128, pp. 18-19. L'italique est de nous.
650. *Ibid.*, p. 19.
651. A/49/33, par. 76 *in fine*.
652. Dans les sanctions contre la Rhodésie du Sud par exemple, les mesures coercitives avaient été imposées plus de 13 mois après la condamnation par le Conseil de sécurité de la proclamation unilatérale d'indépendance (S/RES/216 du 12 nov. 1965 et S/RES/232 du 16 déc. 1966). Dans le cas libyen, les sanctions étaient imposées plus de deux mois après que le Conseil ait déploré que les autorités libyennes n'ont pas répondu effectivement aux demandes des autorités américaines, britanniques et françaises (S/RES/731 du 21 janv. 1992 et S/RES/748 du 31 mars 1992).
653. Voir *supra*, p. 235.
654. Ainsi, la mission Ahtisaari chargée d'évaluer les besoins humanitaires en Iraq en 1991 y a séjourné du 10 au 17 mars et a présenté son rapport le 20 mars (S/22366), soit une mission accomplie en moins de deux semaines. Et on peut multiplier les exemples pour constater que ces missions durent tout au plus un mois.
655. Voir S/PV.4128 : p. 7 (Etats-Unis), p. 9 (France), p. 12 (Namibie), p. 13 (Chine), p. 14 (Malaisie), p. 17 (Argentine), p. 23 (Jamaïque), p. 25 (Russie), p. 27 (Canada), pp. 31-32 (Pakistan), p. 35 (Suède), p. 38 (Bulgarie), p. 47 (ex-République yougoslave de Macédoine).
656. P. Wallenstein et al. (eds.), *Making Targeted Sanctions Effective. Guidelines for the Implementation of UN Policy Options. Results from the Stockholm Process on the Implementation of Targeted Sanctions*, Uppsala, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, 2003, p. 21, par. 33.
657. *Ibid.*, p. 21.
658. A/49/33, par. 73 ; également a/50/33, par. 20.

659. A/49/33, par. 75. Ce qui n'est pas la même chose puisque la pré-évaluation tend à éviter les effets secondaires (une solution en amont) tandis que cette proposition de substitution vise à laisser venir les effets secondaires et aider ensuite ceux qui en souffrent (une solution en aval).

660. Cette volonté d'imposer une obligation nouvelle est bien présente dans l'esprit de certains Etats, par exemple, quand il était avancé que le but de l'évaluation préalable est de combler une lacune de la Charte en ce sens qu'aucune disposition n'était prévue pour l'évaluation des souffrances subies par la population civile dans les pays faisant l'objet de sanctions (voir a/50/33, par. 20).

661. A/49/33, par. 74.

662. Dans ce domaine, elle impose à un Etat neutre l'obligation d'empêcher certaines activités individuelles qui risquent de porter atteinte aux droits d'autres Etats. Cette règle est apparue en droit international après la guerre civile américaine (1861-1865) et le règlement de l'affaire de l'*Alabama* entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne. L'article 6 du Traité de Washington (1871), précisant les règles à appliquer par le Tribunal arbitral constitué par les deux Etats pour régler cette affaire, utilise le terme "*due diligence*" dans ses règles 1 et 3 relatives à la responsabilité d'un Etat neutre pour les dommages causés par des personnes privées agissant à l'intérieur de leur sphère de juridiction. D'après ces "*Washington Rules*", l'obligation de diligence a trait aux mesures de prévention d'un Etat tendant à empêcher la commission par des particuliers d'actes dommageables à l'égard d'un autre Etat avec qui il est en paix (sur cette origine, voir Blomeyer-Bartenstein, "*Due diligence*", EPIL, vol. 10, pp. 138-140). Dans la sentence arbitrale issue de cette affaire, les arbitres ont considéré que « la "*due diligence*" dont il est parlé dans la première et dans la troisième desdites règles doit être employée par les gouvernements neutres en raison directe des risques auxquels l'un ou l'autre des belligérants pourrait être exposé à la suite du défaut d'observation de leur part des devoirs de neutralité » (A. de La Pradelle et N. Politis, *Recueil des arbitrages internationaux*, vol. II, Pedone, 1923, p. 890). Par la suite, la règle a fait l'objet d'amélioration et de précision lors de la session de la Haye de 1875 de l'Institut de droit international, et la XIII^e Convention de la Haye du 18 oct. 1907 (voir l'article précité de Blomeyer-Bartenstein, pp. 139-140).

663. J. Combacau & S. Sur, *Droit international/public*, 6^e éd., Montchrestien, 2004, p. 537.

664. P.-M. Dupuy, *Droit international public*, 4^e éd., Dalloz, 1998, par. 463 et s.

665. CIJ, *Recueil* 1980, p. 33, par. 66-67.

666. P.-M. Dupuy, *Droit international public*, par. 460.

667. *Fonderie du Trail* (Etats-Unis c. Canada), sentence arbitrale du 11 mars 1941, RSA, vol. III, pp. 1938-1981.

668. Q. C. Nguven, P. Daillier & A. Pellet, *Droit international public*, 6^e éd. entièrement refondue, LGDJ, 1999, p. 1255, par. 749.

669. Il s'agit, d'après l'art. 1 de la Convention d'Espoo (Finlande) du 25 fév. 1991, d'une procédure nationale ayant pour objet d'évaluer l'impact probable d'une activité proposée. Cette obligation de procéder à une étude d'impact est également prévue par un grand nombre d'instruments conventionnels couvrant tout le champ du droit international de l'environnement, et fait ainsi partie du droit positif (*ibid.*, pp. 1255 et s.).

670. "*Territorial sovereignty... involves the exclusive right to display the activities of a State. This right has as corollary a duty: the obligation to protect within the territory the rights of other States, in particular their right to integrity and inviolability in peace and in war, together with the rights which each State may claim for its nationals in foreign territory*" (Sentence arbitrale du 4 avril 1928, RSA, vol. II, p. 839).

671. Il y a lieu de rappeler ici la limite posée à la compétence de l'Assemblée générale en matière de paix et de sécurité internationales. Si, d'une manière générale, la responsabilité du Conseil de sécurité dans ce domaine est principale et non exclusive, elle devient exclusive quand il s'agit d'une action coercitive. L'art. 11, par. 2, de la Charte stipule en effet que toute question relative au maintien de la paix examinée et discutée par l'Assemblée doit être renvoyée au Conseil dès

lors que cette question demande une action de l'Organisation. Et la CIJ a estimé que cette action est celle coercitive prévue au chapitre VII de la Charte. Une exception à cette limite serait la mise en œuvre de la procédure de la résolution 377 A (V) de l'Assemblée générale, lorsque le Conseil de sécurité est paralysé par l'usage du veto. Mais là encore, l'Assemblée ne peut pas ordonner des sanctions à appliquer obligatoirement par les Etats.

672. P.-M. Dupuy, *Droit international public*, par. 457.

673. Intervention du délégué suédois lors de la réunion du Conseil consacrée aux sanctions (S/PV.4128, p. 35).

674. Sur le plan terminologique, les documents officiels des Nations Unies se réfèrent à la fois à une « sanction ciblée » et une « sanction intelligente », le dernier terme se voulant être la traduction fidèle de “*smart sanction*”. Dans le cadre de notre travail, nous allons privilégier le premier terme qui nous semble plus clair et plus précis. Le terme « sanction ciblée » est plus clair car il met d'emblée à l'esprit l'idée d'un effort de ciblage des sanctions, et ce, sans suggérer un résultat infaillible dû à son « intelligence ». Les termes « sanction intelligente » / “*smart sanction*” viennent en effet d'une analogie avec le concept militaire de “*smart bomb*”, qui est une bombe téléguidée capable de toucher sa cible sans faire de victimes civiles. Or, la pratique nous montre qu'aucune bombe n'a été à ce jour assez « intelligente » pour éviter tout objectif civil, les toutes dernières preuves en sont les bombardements au Kosovo (2000), en Afghanistan (2001) et en Iraq (2003). De même, il serait trompeur d'imaginer qu'une mesure de sanction serait assez « intelligente » pour ne toucher que les dirigeants à l'exclusion de tout effet collatéral à l'égard de la population civile et d'autres Etats. Le terme « sanction ciblée » est aussi plus précis si l'on tient compte du fait que le Comité spécial de la Charte englobe dans le terme « sanction intelligente » toutes les mesures tendant à réduire les effets secondaires des sanctions. Ainsi, les sanctions intelligentes sont des sanctions « efficaces et souples en termes de dérogations, et limitées en termes de portée et de durée » (A/56/33, 8 mai 2001, par. 61). Ce qui réunit, par rapport au plan de notre étude, le ciblage des sanctions, l'évaluation périodique de celles-ci en vue d'éventuelles corrections et la limitation dans le temps des mesures imposées.

675. Dans ce régime de sanctions, les différentes mesures susmentionnées n'avaient pas été utilisées en tant que sanctions ciblées mais faisaient partie de sanctions économiques globales imposées. La résolution 661 (1990) imposait en même temps un embargo et un boycott de tous les produits et marchandises (par. 2-3), y compris les armes ou tout autre matériel militaire (par. 3, al. c), ainsi que des sanctions financières (par. 4). Des sanctions supplémentaires sur les aéronefs et les navires furent imposées par la résolution 670 (1990), suivies par des sanctions sur le déplacement des dirigeants, fonctionnaires et membres des forces armées irakiennes (résolution 1137 (1997), par. 4-5).

676. S/RES/232 (1966), par. 2 al. d).

677. Respectivement, S/RES/232 (1966), S/RES/418 (1977), S/RES/713 (1991), S/RES/733 (1992), S/RES/748 (1992), S/RES/788 (1992), S/RES/841 (1993), S/RES/864 (1993), S/RES/918 (1994), S/RES/1132 (1997), S/RES/1160 (1998), S/RES/1298 (2000), S/RES/1333 (2000), S/RES/1343 (2001) et S/RES/1521 (2003), S/RES/1493 (2003), et S/RES/1572 (2004). Contre les Taliban, l'embargo sur les armes et les équipements militaires a été imposé plusieurs mois après les premières sanctions sur l'interdiction de vol et le gel des avoirs financiers. Au Liberia, en 2001 puis en 2003, l'embargo a été imposé en même temps que d'autres mesures ciblées relatives aux déplacements extérieurs des dirigeants et au commerce des ressources naturelles.

678. Voir S/RES/253 (1968), par. 3 al. b) (Rhodésie du Sud) ; S/RES/757 (1992), par. 5, et S/RES/820 (1993), par. 21 (RF Yougoslavie) ; S/RES/942 (1994), par. 11 et 13 (Serbes de Bosnie) ; S/RES/841 (1993), par. 8, et S/RES/917 (1994), par. 4 (Haïti) ; S/RES/883 (1993), par. 3 (Libye) ; S/RES/1173 (1998), par. 11 (UNI-TA/Angola) ; S/RES/1267 (1999), par. 4 al. b) (Taliban) ; S/RES/1333 (2000), par. 8 al. c), S/RES/1373 (2001), par. 1 al. c) et d), S/RES/1390 (2002), par. 2 al. a) (lutte contre le terrorisme international), S/RES/1343 (2001) et S/RES/1532 (2004), par. 1 (Liberia).

679. S/RES/748 (1992), par. 4 & 6, et S/RES/883 (1993), par. 6 (Libye) ; S/RES/917 (1994), par. 2 et 3 (Haïti) ; S/RES/942 (1994), par. 14 (Serbes de Bosnie) ; S/RES/1054 (1996), par. 3 al. b) (Soudan) ; S/RES/1127 (1997), par. 4 al. a) & b) et par. 12 (UNITA) ; S/RES/1132 (1997), par. 5, et S/RES/1171 (1998), par. 5 (Sierra Leone) ; S/RES/1267 (1999), par. 4 al. a) et S/RES/1333 (2000), par. 11 et 14 (Taliban) ; S/RES/1373 (2001), par. 2 al. c) et g) et S/RES/1390 (2002), par. 2 al. b) (lutte contre le terrorisme) ; S/RES/1343 (2001), par. 7 al. a), puis S/RES/1521 (2003), par. 3 et 4 al. a) (Liberia) ; S/RES/1572 (2004), par. 9 (Côte d'Ivoire).

680. Respectivement, S/RES/1173 (1998), par. 12 ; S/RES/1306 (2000), par. 1 ; S/RES/1343 (2001), par. 6.

681. S/RES/1478 (2003), par. 17 ; sanctions imposées de nouveau dans S/RES/1521 (2003), par. 6 et 10.

682. Il s'agit de cycles d'études ayant pour principal objectif d'analyser les mesures coercitives auxquelles les Nations Unies avaient déjà recours mais dont les résultats n'étaient pas satisfaisants, aussi bien au niveau de la conception du régime de sanctions que de l'application de celui-ci. Ces cycles d'études ont été menés en étroite collaboration avec les Nations Unies. Les résultats de leurs travaux ont été par la suite présentés puis discutés au Conseil de sécurité, et se trouvent être à la base de nombreuses améliorations de la pratique de sanctions des Nations Unies. Pour une vue générale d'autres études en matière de sanctions ciblées, voir le rapport préparé par le Secrétariat de l'ONU pour le processus de Bonn-Berlin, "The Experience of the United Nations in Administering Arms Embargoes and Travel Sanctions" (par. 6-11).

683. Site web officiel : <http://www.smartsanctions.ch>.

684. Voir Swiss Federal Office for Foreign Economic Affairs (SECO), *Expert Seminar on Targeting UN Financial Sanctions*, March 17-19, 1998, Interlaken, Switzerland (ci-après *Interlaken II*), pp. 10 et 27. Le premier séminaire s'était tenu à Interlaken du 17 au 19 mars 1998, et s'était concentré sur les problèmes rencontrés lors de l'application antérieure des mesures financières et, de là, à l'identification des exigences techniques et des mécanismes à mettre en place pour avoir un régime de sanction bien ciblée et crédible. Le deuxième eut lieu dans la même ville, du 29 au 31 mars 1999, consacré au développement des recommandations sur les différents aspects techniques de ciblage des sanctions financières et de leur application. Un modèle de résolution du Conseil de sécurité, avec plusieurs options, et un modèle de loi pour l'application des sanctions en droit interne furent adoptés à l'issue de ce second séminaire. A la demande du gouvernement suisse, ces travaux furent repris par Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies (Brown University), aux Etats-Unis. Il en est sorti un manuel pour la conception et l'application des sanctions financières ciblées (*Targeted Financial Sanctions*, déjà cité). Ce manuel fut présenté au Conseil de sécurité lors de sa 4394^e séance du 22 octobre 2001 consacrée à l'examen des questions générales relatives aux sanctions ; voir S/PV.4394 et S/PV.4394 (Resumption 1), 25 oct. 2001.

685. A/51/1, par. 89.

686. SECO, in cooperation with the UN Secretariat, *2nd Interlaken Seminar on Targeting UN Financial Sanctions*, March 29-31, 1999, Interlaken, Switzerland, p. 6, par. 3 ; ci-après *Interlaken II*.

687. *Interlaken I*, pp. 45 et 70.

688. *Ibid.*, p. 68.

689. Notons toutefois que dans le cadre des sanctions financières contre la Libye, le Conseil de sécurité a « affirm[é] que le devoir qui s'impose à la Libye de respecter scrupuleusement toutes les obligations relatives au service et au remboursement de sa dette extérieure n'est nullement affecté par la présente résolution » (S/RES/883 (1993), 11 nov. 1993, par. 11). La Fédération de Russie précisait alors « qu'il s'agit là d'une disposition extrêmement importante, dont le but est de faire en sorte que les nouvelles sanctions imposées à la Libye nuisent le moins possible aux intérêts d'autres Etats » (S/PV.3312, p. 68).

690. *Interlaken I*, p. 69.

691. La résolution 942 (1994), qui visait explicitement les auteurs du putsch en Haïti, amorce une évolution en ce sens, même si ce n'était pas encore dans le cadre de décisions obligatoires ; cf. S/RES/942 (1994), par. 7.
692. *Interlaken I*, p. 72.
693. *Ibid.*, p. 73.
694. *Ibid.*, p. 73.
695. Site web officiel : <http://www.smartsanctions.de>
696. Pour citer le rapport final, "BICC is an international research and consultancy center mandated to support efforts and activities to find alternative uses for resources released through disarmament". La première réunion, tenue à Bonn en novembre 1999, était centrée sur l'identification des problèmes dans l'application de ces types de sanctions, suivie de la discussion des propositions d'effectivité. Par la suite, quatre groupes de travail formés d'experts ont été créés pour examiner plus en avant lesdits problèmes et propositions. Les rapports respectifs de ces quatre groupes de travail furent ensuite discutés lors du séminaire final d'experts tenu à Berlin, du 3 au 5 décembre 2000, avec la participation d'experts gouvernementaux de 28 pays, comprenant des représentants des Etats membres du Conseil de sécurité, des experts du Secrétariat des Nations Unies et des experts académiques ; cf. "Executive summary", <http://www.smartsanctions.de>.
697. Présentation faite lors de la 4394^e séance du Conseil de sécurité consacrée aux « Questions générales relatives aux sanctions » ; cf. S/PV.4394, 22 oct. 2001, et S/PV.4394 (Resumption 1), 25 oct. 2001.
698. M. Brzoska, "Arms Embargoes and Travel Sanctions: Purpose and Place of the Bonn-Berlin Process", p. 2, disponible sur : <http://www.smartsanctions.de>.
699. *Ibid.*, p. 3.
700. *Ibid.*
701. Site web officiel : <http://www.smarisanctions.se>
702. Comme ses prédécesseurs, le processus de Stockholm impliquait des experts provenant des gouvernements nationaux, des organisations internationales, des ONG, du Secrétariat de l'ONU, du monde académique et autres personnes ayant une expertise dans le domaine de l'application des sanctions. Les travaux ont été conduits en trois groupes de travail, suivis de deux réunions conjointes des groupes et de deux réunions plénières. Le rapport final, publié en 2003, contient la synthèse des différentes recommandations des trois groupes d'experts et des vues exprimées lors des sessions conjointes et plénières ; cf. P. Wallensteen, G. Staibano & M. Eriksson (eds.), *Making Targeted Sanctions Effective. Guidelines for the Implementation of UN Policy Options. Results from the Stockholm Process on the Implementation of Targeted Sanctions*, Uppsala, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, 2003, 147 p.
703. P. Wallensteen & al. (eds.), *Making Targeted Sanctions Effective*, p. 7, par. 1.
704. Voir S/PV.4713, 25 fév. 2003.
705. P. Wallensteen & al. (eds.), *Making Targeted Sanctions Effective*, pp. 20 et s., par. 32-37 et 50.
706. *Ibid.*, p. 20, par. 32.
707. Comme l'a constaté la représentante de la Jamaïque, des commentaires négatifs ont été adressés contre les sanctions des Nations Unies, notamment « en raison des conséquences humanitaires négatives des sanctions générales sur les populations civiles ». Et elle continue : « En partie pour répondre à ces critiques, mais aussi en reconnaissance du fait que les sanctions générales ne représentent plus un instrument acceptable pour un grand nombre de membres du Conseil, il y a eu un changement dans l'attitude du Conseil à l'égard de la conception des sanctions. Le Conseil veille maintenant à ce que les mesures qu'il prend prennent pour cible la personne ou les individus responsables des politiques ou comportements condamnés par la communauté internationale, et les élites ou groupes qui profitent directement de ces politiques ou comportements. En fait, les sanctions qui sont conçues pour ne toucher que les individus dont

nous souhaitons changer le comportement font l'objet d'un large consensus » ; S/PV.4394 (Resumption 1), p. 2 (les italiques sont de nous). Cet abandon des sanctions globales a été également constaté par le Groupe de personnalités de haut niveau de l'ONU : A/59/565, 2 déc. 2004, p. 34, par. 80.

708. Déclaration de Ibrahima Fall, Sous-Secrétaire général aux affaires politiques, à la réunion du 22 octobre 2001 du Conseil de sécurité ; S/PV.4394, p. 8.

709. S/PV.4128, pp. 45-46.

710. Voir *supra*, pp. 202-203.

711. A noter toutefois la réticence du Manuel sur les sanctions financières ciblées à parler de modèle de résolution parce qu'il ne s'agit que de propositions à la disposition du Conseil de sécurité et qu'il est libre de suivre, en tout ou en partie (cf. *Targeted Financial Sanctions. A Manual*, p. 1). Pour des raisons de commodité et à l'instar du processus de Bonn-Berlin, nous retiendrons le terme « modèle » tout en reconnaissant ces réserves relatives à la liberté de choix du Conseil de sécurité.

712. Par exemple, il a été suggéré dans le cadre de l'embargo sur les armes de se référer à une liste d'armes (à établir par les Nations Unies ou en reprenant les listes privées existantes tel que le "Wassenaar Arrangement") et de demander aux Etats d'interdire la vente, la fourniture et le transfert de ces produits.

713. M. Brzoska (ed.), *Design and Implementation of Arms Embargoes and Travel and Aviation Related Sanctions. Results of the "Bonn-Berlin Process"*, BICC, Bonn, 2001, p. 47.

714. Notons toutefois que, dans de nombreux pays, il est parfois impossible d'identifier des avions qu'empruntent régulièrement et exclusivement les dirigeants.

715. A partir de sa 47^e session, en 1992 ; voir A/47/33, pp. 39 et s.

716. A/51/33 (rapport 1996), p. 10.

717. A/54/33 (rapport 1999), par. 24.

718. *Ibid.*

719. A/55/33, par. 19.

720. A/53/312, 27 août 1998, par. 38.

721. A/RES/53/107, 8 déc. 1998, par. 4 et 6.

722. Voir A/54/383, 23 sept. 1999, p. ex., par. 8 (Biélorussie), par. 47 (FNUAP), par. 60 (CESAO).

723. S/PV.4394 (Resumption 1), p. 4.

724. *Ibid.*, pp. 4-5.

725. *Ibid.*, p. 7.

726. *Ibid.*, p. 2.

727. Imposées respectivement par S/RES/1493 (2003), S/RES/1521 (2003), et S/RES/1572 (2004).

728. A/RES/50/51, 11 déc. 1995, par. 3 al. b).

729. A/51/317, par. 7.

730. A/53/312, par. 52.

731. Voir A/54/33, par. 17 et A/55/33, par. 31.

732. P. Wallensteen et al. (eds.), *Making Targeted Sanctions Effective*, p. 22, par. 36.

733. *Ibid.*, p. 21, par. 35.

734. Ce concept d'évaluation périodique évoque le principe de proportionnalité des mesures coercitives imposées à leurs objectifs. Dans la mesure où l'application de ce principe de proportionnalité au mécanisme de sanctions des Nations Unies fait partie des règles juridiques pertinentes pour prévenir les effets secondaires des sanctions, nous préférons en différer l'examen au chapitre suivant consacré à l'étude de ces règles.

735. Objectifs officiels du régime de sanctions contre l'Iraq depuis la fin de la guerre de 1991, tirés des dispositions de la résolution 687 (1991).

736. S/22366, par. 37.

737. *Ibid.*

738. Si l'on emprunte le langage médical, le Conseil de sécurité avait juste administré des calmants sans chercher à extraire le mal alors qu'il était en mesure de le faire.
739. Cette impasse était provoquée par le départ de l'UNSCOM du territoire iraquien en 1998 et les actions militaires américano-britanniques qui s'ensuivirent.
740. Intervention avant l'adoption de la résolution 1242 (1999), du 21 mai 1999, S/PV.4008, p. 2.
741. *Ibid.*
742. *Ibid.*, p. 3. La Chine a tenu le même discours lors de cette séance, *ibid.*, p. 4.
743. S/RES/883 (1993), par. 3.
744. S/RES/1267 (1999), par. 6, al. c).
745. S/PRST/2000/12, p. 4, par. 3.
746. S/RES/1333 (2000), 19 sept. 2000, par. 15, al. d).
747. S/2001/241, 20 mars 2001 ; S/2001/695, 13 juil. 2001 ; S/2001/1086, 19 nov. 2001 ; et S/2001/1215, 18 déc. 2001.
748. Voir simultanément S/1999/356, par. 54 (i) et par. 55 puis S/RES/1284 (1999), par. 15 et 17.
749. La discussion des dispositions relatives à ces mesures a été en effet confiée au Comité III de la Commission III de la Conférence. Le compte-rendu correspondant se trouve dans UNCIO, vol. XII.
750. L. M. Goodrich, A.P. Simons, *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Brookings Institution, 1955, p. 491.
751. J. Combacau, *Le pouvoir de sanction*, pp. 210-221.
752. *Ibid.*, p. 211. Les italiques sont de l'auteur.
753. *Ibid.*, p. 214. Les italiques sont de l'auteur.
754. Voir *ibid.*, p. 219.
755. S/RES/1483 (2003), 22 mai 2003, par. 10.
756. Voir par exemple, les interventions de la France (S/PV.4761, p. 4), de l'Allemagne (p. 5), du Mexique (p. 6), de la Russie (p. 8), de la Chine (p. 10) et du Pakistan (p. 12). En tout cas, la situation sur le terrain après la levée des sanctions économiques ne s'est pas améliorée que ce soit du point de vue humanitaire, où les souffrances de la population civile n'ont pas pris fin avec les sanctions, ni du point de vue sécuritaire où une situation d'insécurité ambiante s'est au contraire installée jusqu'à ce jour (février 2005).
757. Voir J. Combacau, *Le pouvoir de sanction*, pp. 215-217.
758. S/RES/232 (1966), al. 2 du préambule et par. 4 du dispositif.
759. S/RES/253 (1968), al. 2 du préambule.
760. *Ibid.*, par. 2.
761. Vera Cowlland-Debbas rapporte à cet égard qu'une partie des Etats, dont le Royaume-Uni, interprétait cet objectif comme celui de mettre fin à la rébellion et au régime illégal d'Ian Smith, tandis que les Etats afro-asiatiques y ajoutent la jouissance par le peuple de ce territoire de son droit à l'autodétermination telle que prévue dans la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale (*Collective Responses*, pp. 640-645). Selon cet auteur : "*The Security Council resolutions imposing mandatory sanctions were based on a determination that there existed a threat to international peace and security and that this threat was considered to have been constituted not merely by a factually explosive situation, but by an illegal situation created by the violation of an international legal obligation and one deemed fundamental by the United Nations majority. It follows that the aims and objectives of the sanctions could only have been not an end to the rebellion, but an end to the illegal situation following on a collective pronouncement that there had been a genuine exercise of the right of the people of Zimbabwe to self-determination and independence*" (*ibid.*, p. 648).
762. S/RES/460 (1979), al. 3 du préambule. La décision de levée des sanctions se trouve au par. 2 du dispositif.
763. S/RES/392 (1975) ; S/RES/417 (1977), par. 2 ; et S/RES/473 (1980), par. 5 et 7.

764. Voir par exemple les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité suite à l'approbation le 2 novembre 1983 d'une nouvelle Constitution sud-africaine par un électoral exclusivement blanc, par lesquelles il déclare cette constitution nulle et non avenue et affirme solennellement que « seules l'éradication totale de l'apartheid et l'instauration d'une société démocratique sans distinction de race et fondée sur le principe du gouvernement par la majorité, grâce au plein et libre exercice du droit de vote par tous les adultes dans une Afrique du Sud unie et non fragmentée, peuvent conduire à une solution juste et durable de la situation explosive qui règne en Afrique du Sud » ; S/RES/554 (1984), par. 2 et 4 ; S/RES/556 (1984), par. 1 et 4 ; et S/RES/569 (1985), par. 5.

765. Voir S/RES/919 (1994), al. 2 du préambule et par. 1 et 2 du dispositif.

766. Sanctions diplomatiques et sur les déplacements imposées par la S/RES/1054 (1996), par. 3 et 4 ; sanctions relatives à l'aviation détenue, contrôlée ou utilisée par *Sudan Airways* et/ou les autorités publiques soudanaises, ajoutées dans la S/RES/1070 (1996), par. 3, mais non appliquées faute d'adoption d'une autre résolution du Conseil de sécurité censée les mettre en vigueur.

767. S/RES/1044 (1996), par. 4. Cette décision reprend les demandes formulées par l'Organe central du Mécanisme de l'Organisation de l'unité africaine pour la prévention, la gestion et la résolution des conflits.

768. S/2000/513, 1^{er} juin 2000, par. 3.

769. *Ibid.*, par. 4.

770. *Ibid.*, par. 6.

771. S/RES/1372 (2001), al. 2 et 6 du préambule et par. 1 du dispositif.

772. S/RES/1011 (1995), par. 8.

773. *Ibid.*, par. 9 et 10.

774. *Ibid.*, par. 11.

775. Rapport publié sous S/1996/663/Rev.I et Add.I.

776. SC/6265.

777. Voir en ce sens le site web du Bureau du porte-parole du Secrétaire général où sont résumées les sanctions prises sous le chapitre VII de la Charte : <http://www.un.org/News/oss/g/sanction.htm>.

778. S/1997/15, 7 janv. 1997, p. 3, par. 8.

779. S/RES/1388 (2002), 15 janv. 2002, par. 1 et 2.

780. S/RES/1390 (2002), 16 janv. 2002, par. 1 ; sanctions encore en vigueur à ce jour (février 2005).

781. *Ibid.*, par. 2.

782. Mesures imposées dans les S/RES/757 (1992), par. 7, et S/RES/820 (1993), par. 24.

783. Interdiction prévue dans la S/RES/820 (1993), par. 24 et 28.

784. Mesure prévue dans la S/RES/757 (1992), par. 8, al. b) et c).

785. S/RES/943 (1994), 23 sept. 1994, par. 2. La suspension de ces sanctions contre la RFY eut effectivement lieu et fut prolongée plusieurs fois pour la même période de 100 jours, successivement par les S/RES/970 (1995), S/RES/988 (1995), S/RES/1003 (1995) et S/RES/1015 (1995).

786. S/RES/1022 (1995), par. 1. Il était toutefois précisé que « la suspension visée au paragraphe 1 ci-dessus ne s'appliquera aux mesures imposées à la partie des Serbes de Bosnie que le lendemain du jour où le commandant de la force internationale qui doit être déployée conformément à l'Accord de paix... informera le Conseil, par l'intermédiaire du Secrétaire général, que toutes les forces serbes de Bosnie se sont retirées derrière les zones de séparation créées par l'Accord de paix » (*ibid.*, par. 2).

787. *Ibid.*, par. 3.

788. Il était écrit que le Conseil de sécurité « mettra fin aux mesures visées au paragraphe 1 ci-dessus le dixième jour qui suivra la tenue des premières élections libres et régulières prévues à

l'annexe 3 de l'Accord de paix, à condition que les forces des Serbes de Bosnie se soient retirées des zones de séparation et aient continué de les respecter, comme prévu dans l'Accord de paix » (S/RES/1022 (1995), par. 4). Notant avec satisfaction la tenue de ces élections, le Conseil « décid[ait], conformément au paragraphe 4 de sa résolution 1022 (1995), de mettre fin, avec effet immédiat, aux mesures visées au paragraphe 1 de cette résolution » (S/RES/1074 (1996), 1^{er} oct. 1996, par. 1).

789. S/RES/1192 (1998), par. 8.

790. Dans cette résolution, les suspects étaient à livrer aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni en vue d'un procès devant un tribunal de l'un de ces deux pays. Voir aussi la déclaration du représentant de la France lors du vote de la résolution ; S/PV.3920, p. 8.

791. S/PV.3920, p. 15.

792. S/1999/378.

793. SC/6662, 5 avril 1999.

794. S/PRST/1999/10.

795. Ainsi, la Tunisie au nom des Etats membres du Conseil de la Ligue des Etats arabes, l'Ouganda au nom du Groupe des Etats africains à l'ONU, l'Afrique du Sud en sa qualité de Président du Bureau de coordination du Mouvement des pays non alignés, et Qatar au nom du Groupe des Etats islamiques à l'ONU, avaient tous souligné que « la suspension des sanctions aurait dû être effectuée au moyen d'une résolution officielle du Conseil de sécurité afin de placer cette question sur une base légale solide », ou « dans son véritable contexte juridique » ; S/1999/726, par. 9-12.

796. S/1999/726, par. 22.

797. *Ibid.*, par. 25-26.

798. *Ibid.*, par. 27.

799. *Ibid.*, par. 29-34.

800. *Ibid.*, par. 39.

801. S/1999/752, 6 juil. 1999, p. 5.

802. S/PRST/1999/22, 9 juil. 1999.

803. Voir S/PV.4022.

804. A/57/2, 27 sept. 2002, 5^e partie, chap. 2, p. 211.

805. Du 16 juin 2001 au 31 juillet 2003 ; *ibid.*, 6^e partie, chap. 4, p. 228.

806. S/1999/1299, 31 déc. 1999.

807. SG/SM/6944, 5 avril 1999, portant transcription de la conférence de presse tenue au siège de l'ONU par le Secrétaire général après la soumission de son rapport du 5 avril 1999.

808. S/2003/819.

809. Engagements faits dans une lettre adressée le même jour au Conseil de sécurité : S/2003/818.

810. Communiqué de presse 2003/29, et ordonnance du 10 sept. 2003 de la Cour, *CIJ, Recueil* 2003, p. 149.

811. S/RES/1022 (1995), 22 nov. 1995, par. 5. Les italiques sont de nous.

812. Art. 27 de la Charte : ...

« 2. Les décisions du Conseil de sécurité sur des questions de procédure sont prises par un vote affirmatif de neuf membres ».

« 3. Les décisions du Conseil de sécurité sur toutes autres questions sont prises par un vote affirmatif de neuf de ses membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents »

Les membres permanents du Conseil de sécurité sont la Chine, les Etats-Unis d'Amérique, la France, le Royaume-Uni et la Fédération de Russie (reprenant le siège de l'URSS).

813. Déclaration en date du 8 juin 1945, UNCIO, vol. XI, pp. 710-714.

- 814.** Voir S. D. Bailey, *The Procedure of the UN Security Council*, Clarendon Press, 2nd ed., 1988, pp. 214 et s. ; A. W. Rudzinski, "The So-called Double Veto. Some Changes in the Voting Practice of the Security Council", *AJIL*, vol. 45 (3), 1951, pp. 443-461.
- 815.** Notamment dans les articles relatant la menace d'usage du veto dans le cadre de la situation en Iraq, p. ex, P. Reynolds, "Iraq: A double veto?", <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/europe/2820455.stm> (BBC, 5 mars 2003).
- 816.** A.W. Rudzinski, "The So-called Double Veto", p. 448.
- 817.** Ce sont, par exemple, les membres permanents du Conseil qui avaient appelé à l'application des sanctions contre la Libye qui allaient par la suite utiliser le veto pour empêcher la levée de celles-ci.
- 818.** D. D. Caron, "The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council", *AJIL*, vol. 87 (4), 1993, pp. 552-588, notamment pp. 577 et s.
- 819.** Voir C. Lynch, "Us Threatens to Veto Lifting Libyan Sanctions", *Washington Post*, July 8, 1999.
- 820.** P. ex., <http://www.globalpolicy.org/security/sanction>.
- 821.** D. D. Caron, "The Legitimacy of the Collective Authority", pp. 582-583.
- 822.** *Ibid.*, p. 583
- 823.** A/RES/51/242, 15 sept. 1997, Annexe II, par. 6.
- 824.** S/PV.3312, pp. 62-03. Cette position a été réaffirmée lors du vote du Brésil en faveur de la résolution 1192 (1998) modifiant les conditions de levée des sanctions contre la Libye (S/PV.3920, p. 8).
- 825.** Voir la lettre du Gouvernement iraquien suite à l'adoption de la résolution 1330 (2000) ; S/2000/1175, p. 20.
- 826.** Son représentant déclarait notamment : « Un libellé vague dans le projet [de résolution] sur cette question a fourni l'occasion à certains membres du Conseil d'interpréter le projet de façon à exiger de l'Iraq pratiquement l'accomplissement intégral des tâches essentielles de désarmement, puis par le biais de ce prétexte, de reporter indéfiniment la suspension. Mais, dans le cadre du strict respect des précédentes décisions du Conseil de sécurité, l'accomplissement de ces tâches de désarmement supposerait la levée définitive des sanctions. Pour suspendre les sanctions, il suffit simplement de noter des progrès en cours dans les domaines restants de désarmement » ; S/PV.4084, p. 5.
- 827.** *Ibid.*, p. 7.
- 828.** *Ibid.*, p. 12.
- 829.** De nouvelles discussions avaient eu lieu entre temps pour la mise en place d'un régime acceptable par tous et dépassant la situation prévalant à cette période. Celles-ci se basaient sur l'application de la résolution 1352 du 1^{er} juin 2001, une énième prolongation du programme « pétrole contre nourriture », dans laquelle le Conseil de sécurité déclarait vouloir « étudier de nouveaux arrangements concernant la vente ou la fourniture de marchandises et de produits à l'Iraq et permettant de faciliter le commerce civil et la coopération économique avec l'Iraq dans les secteurs civils », en se fondant sur les principes suivants : l'amélioration de l'afflux de marchandises et produits en Iraq, à l'exception de certains produits à usage militaire ou à double usage à figurer dans une liste ; l'amélioration des mécanismes de contrôle des armements de l'Iraq ; S/RES/1352 (2001), par. 2.
- 830.** A noter que cette résolution ne contient aucune clause claire de sortie des sanctions. Elle foisonne d'obligations pour l'Iraq mais ne précise pas sous quelles conditions, par rapport à ces obligations, les sanctions ou une partie de celles-ci seraient levées. A la place, on voit une menace de recours à la force en cas de non-respect de ces obligations en matière de désarmement (le Conseil y rappelle sa résolution 678 de 1990) et un avertissement selon laquelle il s'agit d'une dernière possibilité donnée à l'Iraq de s'acquitter de lui-même de ces obligations (S/RES/1441 (2002), 8 nov. 2002, al. 4 du préambule et par. 2 du dispositif). Ces dispositions ont été plus tard invoquées, à tort, pour justifier l'intervention armée *unilatérale* en Iraq, en mars 2003.

831. S/RES/1521 (2003), 22 déc. 2003, par. 6 et 8. Le par. 7 demande au gouvernement de mettre en place le régime de certification. On retrouve la même structure pour les autres mesures imposées.

832. *Ibid.*, par. 10 et 12.

833. S/RES/1579 (2004), 21 déc. 2004, par. 1 et 2.

834. S/RES/1572 (2004), 15 nov. 2004, par. 9 et 10.

835. S/RES/1521 (2003), 22 déc. 2003, par. 4 al. c).

836. Il y a bien entendu l'effet matériel, caractérisé par l'aggravation des conséquences humanitaires, mais également un effet juridico-politique qui se manifeste par l'érosion de la confiance au Conseil de sécurité et à l'ONU et, partant, de leur légitimité comme instrument de paix et de coopération entre les Etats.

837. A/53/33, par. 66.

838. S/PRST/2001/14, 15 mai 2001, p. 2.

839. Accord de cessation des hostilités signé à Alger par les parties le 18 juin 2000 (S/2000/601) et Accord de paix signé, encore à Alger, le 12 décembre 2000 (S/2000/1183).

840. Le paragraphe 2 de la résolution 1298 « exige que les deux parties mettent fin immédiatement à toute action militaire de leurs forces et ne fassent rien qui puisse exacerber les tensions ». Dans le paragraphe 4, le Conseil « exige que soient organisés dès que possible, sans conditions préalables, de nouveaux entretiens de fond en vue de la paix, sous les auspices de l'OUA,... qui aboutiraient à un règlement pacifique et définitif du conflit ».

841. S/PV.4168, p. 6. Voir aussi dans le même document les déclarations de l'Argentine et de la Chine (p. 7).

842. Les Etats-Unis avançaient justement cet argument, et bien d'autres, pour exprimer leur hostilité au recours à des sanctions limitées dans le temps, même s'ils avaient voté pour la résolution ; voir S/PV.4168, p. 5.

843. En effet, préoccupé par les crimes graves commis sur le territoire de la Sierra Leone contre la population civile et les membres du personnel des Nations Unies et d'autres organisations internationales, le Conseil de sécurité adoptait, le 14 août 2000, la résolution 1315 (2000) où il priait le Secrétaire général de négocier un accord avec le gouvernement du Sierra Leone pour créer un tribunal spécial indépendant (par. 1). Ce tribunal sera chargé de juger les crimes de guerre, crimes contre l'humanité et autres violations graves du droit international humanitaire (par. 2). Le rapport du Secrétaire général en application de cette résolution fut soumis le 4 octobre 2000 (S/2000/915). Il traite de la nature du Tribunal spécial (« un tribunal *sui generis* »), de sa compétence, de l'organigramme, de l'application des peines dans les Etats tiers et des moyens pratiques de création du Tribunal (par. 4). L'accord créant le Tribunal, conclu entre les Nations Unies et le Gouvernement sierra-léonais, est annexé au rapport du Secrétaire général (pp. 16-21), avec le Statut du Tribunal en pièce jointe (pp. 22-30).

844. On peut en effet interpréter cette décision du Conseil comme une confirmation du caractère non punitif des sanctions des Nations Unies, sans que cela équivaille à un reniement de son pouvoir de créer un tel tribunal, tel que développé dans *L'affaire Tadic* devant la Chambre d'appel du TPIY (cf. arrêt du 2 oct. 1995).

845. S/RES/1385 (2001), 19 déc. 2001, par. 3. Le 4 décembre 2002, les sanctions ont été prorogées pour une nouvelle période de six mois à compter du 5 décembre 2002 (S/RES/1446 (2002), 4 déc. 2002, par. 2).

846. S/RES/1267 (1999), 15 oct. 1999, par. 4.

847. La résolution prévoit contre les Taliban des sanctions financières supplémentaires, des restrictions supplémentaires sur l'aviation, puis ajoute des sanctions diplomatiques, sur les voyages, un embargo sur les armes ainsi qu'aux matériels et services connexes, et l'interdiction de la fourniture d'anhydride acétique, utilisé dans la transformation de l'opium en héroïne (par. 5, 7, 8, 10 et 11).

848. S/RES/1333 (2000), par. 23.

849. *Ibid.*, par. 24.

850. S/RES/1390 (2002), par. 3.

851. S/RES/1343 (2001), par. 10 et 11.

852. S/RES/1408 (2002), par. 5 ; S/RES/1478 (2003), par. 10.

853. S/RES/1521 (2003), par. 18-20 pour les questions de durée des sanctions.

854. S/RES/1493 (2003), 28 juil. 2003, par. 20. La clause de sortie est stipulée au par. 22.

855. S/RES/1552 (2004), par. 2.

856. S/RES/1572 (2004), par. 7.

857. S/PV.4251, 19 déc. 2001, p. 6.

858. A/55/33, 22 mai 2000, par. 71. Des voies alternatives au veto existent pourtant, comme l'a montré l'Union africaine dans le processus de prise de décisions relatives à ses sanctions. Les mesures coercitives de cette Organisation sont à imposer par la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, qui décide par consensus ou, à défaut, à la majorité de 2/3 (Règlement intérieur de la Conférence, art. 18, par. 1, *in* www.africa-union.org). Cette règle ne s'applique pas aux décisions sur les questions de procédure qui sont, quant à elles, prises à la majorité simple, étant précisé que les décisions pour déterminer si une question est de procédure ou non sont également prises à la majorité simple (*ibid.*, par. 4). Comme nous l'avons dit ailleurs, ces procédures de vote semblent tirer les leçons des blocages provoqués par la pratique du double veto et du veto inversé à l'ONU, et constituent une avancée indéniable en matière d'imposition, de gestion et de levée de sanctions par une organisation internationale, où un petit nombre d'Etats ne pourrait plus s'opposer à des modifications d'un régime de sanctions ; voir D. L. Tehindrazanarivelo, « Les sanctions dans le cadre de l'Union africaine », p. 95.

859. Imaginons, par exemple, qu'à la place de l'arrangement « pétrole contre nourriture », le Conseil de sécurité avait imposé dans la résolution 986 (1991) des sanctions économiques et commerciales limitées dans le temps, tout en maintenant les autres mesures (avec une modification pour la question de compensation dans la mesure où celle-ci était financée en grande partie par le programme « pétrole contre nourriture »). Au vu de l'ampleur des effets secondaires de ces sanctions et du désaccord des membres du Conseil de sécurité sur le contenu de ce régime coercitif, il est clair dans ce scénario que le Conseil de sécurité n'aurait jamais pu maintenir ces sanctions durant treize années, et ce, sans changements notables. On peut supposer qu'une grande partie des sanctions économiques et commerciales aurait été levée bien avant la fin du conflit de 2003, et qu'on aurait eu à la place un régime de sanctions se rapprochant de la proposition avancée par certains membres permanents qui se serait limité aux mesures militaires et de désarmement. C'était d'ailleurs le seul volet des sanctions globales contre l'Iraq où on pouvait voir un semblant d'accord entre les membres permanents. C'est ce qui est également resté en place, après la guerre du Golfe de 2003 et l'adoption de la résolution 1483 (2003), mettant fin au volet non militaire des sanctions contre l'Iraq.

Chapitre V. Le respect des règles du droit international relatives aux réactions à l'illicite

p. 299-381

- 1 On vient de voir que la prévention des effets secondaires des sanctions passe forcément par raffinement du mécanisme de sanctions, sur la base du droit des Nations Unies et de la pratique subséquente de l'Organisation. Mais il ne s'agit pas de la seule voie de prévention disponible puisqu'on peut aller au-delà de l'ordre juridique onusien et examiner les règles du droit international général qui permettent de prévenir ou de réduire les effets secondaires.
- 2 Ces règles sont notamment celles applicables aux réactions à l'illicite, en ayant à l'esprit que les sanctions des Nations Unies font partie des mesures de réactions à l'illicite admises par le droit international. La question est alors de savoir si les règles du droit international général relatives à ces mesures, développées pour régir les réactions étatiques individuelles, pourraient être appliquées à ces mesures de réactions collectives ordonnées par l'ONU (Section I). Les effets secondaires des sanctions des Nations Unies que l'on rencontre actuellement viennent en effet, pour une large part, de l'absence de « garde-fous » pour ces sanctions. La prise en compte de certaines règles du droit international relatives aux mêmes mesures de réaction à l'illicite permettra alors d'avancer d'un grand pas vers la réduction des effets secondaires des sanctions onusiennes, en complément des règles et principes issus de la Charte que l'on a vu précédemment (Section II).

Section I. L'applicabilité des règles du droit international général aux sanctions des Nations Unies

- 3 Bien que développées pour régir des mesures coercitives unilatérales des Etats, les règles du droit international général relatives aux réactions à l'illicite peuvent être appliquées aux sanctions des Nations Unies pour les trois raisons suivantes : 1) du fait que l'ONU est un sujet du droit international ; 2) du fait que les sanctions des

Nations Unies font partie des réactions à l'illicite admises par le droit international ; et enfin 3) en raison de l'évolution actuelle de la société internationale où l'on observe une institutionnalisation progressive de ces réactions.

§1. L'applicabilité *ratione personae* : le conseil de sécurité en tant qu'organe d'un sujet du droit international

- 4 Si l'on reconnaît que l'ONU est un sujet du droit international, elle et ses organes devront être soumis aux règles prévues par cet ordre juridique, même s'il faut tenir compte de la nature juridique particulière de l'ONU.

A. L'affirmation de la personnalité juridique internationale de l'ONU

- 5 La qualité de l'ONU comme sujet du droit international a été très vite reconnue dans la société internationale. Dès les premières années d'activités de l'Organisation, la Cour internationale de Justice a déclaré que l'ONU est « un sujet de droit international, qu'elle a capacité d'être titulaire de droits et devoirs internationaux et qu'elle a capacité de se prévaloir de ses droits par voie de réclamation internationale »⁸⁶⁰. La Cour apporte ensuite deux précisions à cette personnalité internationale de l'ONU. D'une part, il peut y avoir une différence de nature et d'étendue de droits et d'obligations entre les divers sujets de droit⁸⁶¹ et, d'autre part, cette personnalité internationale de l'ONU est objective⁸⁶², c'est-à-dire qu'elle s'impose à tous les membres de la communauté internationale, y compris les Etats non-membres de l'ONU.
- 6 En tant que sujet du droit international, l'ONU doit être soumise aux obligations prévues par cet ordre juridique dans la mesure où toutes les règles d'un ordre juridique s'imposent à ses sujets sans exception. Les droits et obligations prévues par le droit international sont ainsi applicables aussi bien aux Etats qu'aux Organisations internationales. La Cour elle-même a précisé dans une autre affaire que
- l'Organisation internationale est un sujet de droit international lié en tant que tel par toutes les obligations que lui imposent les règles générales du droit international, son acte constitutif ou les accords internationaux auxquels elle est partie⁸⁶³.
- 7 Et si l'ONU en tant qu'organisation internationale est liée par le droit international, le Conseil de sécurité l'est aussi car il « n'a pas le pouvoir de délier l'ONU d'une obligation qui la lie, sauf bien entendu conformément au droit international lui-même »⁸⁶⁴. De même, les Nations Unies ne peuvent pas, « sous prétexte de la combinaison des articles 25 et 103 de la Charte, ignorer le droit international »⁸⁶⁵.
- 8 Au moment de préciser les règles du droit international effectivement applicables à l'ONU, il faut tout de même prendre en compte le fait que cette dernière est en même temps une structure gouvernementale regroupant plusieurs Etats, également sujets du droit international, et que les règles et principes juridiques applicables aux Etats ne le sont pas forcément compte tenu de cette inégalité de statut. La Cour fait d'ailleurs la distinction entre les droits et obligations des Etats et ceux des organisations internationales. Contrairement à un Etat qui possède dans leur totalité les droits et devoirs internationaux reconnus par le droit international, « les droits et devoirs d'une entité telle que l'Organisation [des Nations Unies] doivent dépendre des buts et des fonctions de celle-ci, énoncés ou impliqués par son acte constitutif et développés par la

pratique »⁸⁶⁶. Ce passage affirme le principe selon lequel les organisations internationales ont des compétences et des pouvoirs d'attribution.

- 9 Appliquée à notre étude, cette conclusion nous amène à dire que la soumission de l'ONU à la totalité des obligations prévues par le droit international dépend des buts et fonctions de celle-ci. Il s'agit alors de voir si, dans la poursuite de son but suprême de maintien de la paix et de la sécurité internationales, la Charte des Nations Unies absout l'Organisation du respect des obligations issues du droit international général⁸⁶⁷.

B. La Charte et la place du droit international général dans l'action coercitive

- 10 Aucune disposition de la Charte des Nations Unies ne prévoit explicitement que l'ONU et ses organes doivent respecter le droit international dans le cadre des actions au titre du chapitre VII. Mais l'inverse est également vrai, à savoir que nulle part dans la Charte il est dit que l'Organisation n'est pas soumise, dans ce cadre ou d'une manière générale, au droit international.

1. Le silence relatif de la Charte sur la question du respect du droit international dans le cadre de l'action coercitive de l'ONU

- 11 Dans la Charte des Nations Unies, les mots « justice » et/ou « droit international » ne sont mentionnés que dans le préambule, l'article premier et l'article 13⁸⁶⁸. Etant donné cette rareté de références aux principes de la justice et du droit international, l'on peut s'interroger sur le rôle de ces principes dans la conduite et la gestion des actions coercitives de l'ONU. Les positions de la doctrine sur la question sont loin d'être unanimes. Mais un retour sur les débats à la Conférence de San Francisco relatifs aux dispositions précitées nous aidera à y voir plus clair.

a) Les positions de la doctrine

- 12 Les réponses de la doctrine relatives au rôle des principes de la justice et du droit international dans l'activité coercitive des Nations Unies divergent. Certains pensent que le Conseil de sécurité doit prendre en compte les principes du droit international quand il impose des sanctions. D'autres estiment au contraire qu'il ne doit respecter ces principes que dans le cadre de son action en faveur du règlement pacifique de différend ou situation dont la prolongation risque de nuire à la paix internationale. Toutefois, ces deux interprétations contradictoires dérivent toutes d'une interprétation de l'article 1, par. 1, et de l'article 24, par. 2, de la Charte.
- 13 S'appuyant sur une interprétation restrictive de ces dispositions, des auteurs ne reconnaissent comme limites juridiques au pouvoir du Conseil de sécurité que celles provenant du droit de la Charte⁸⁶⁹. Ils estiment que le Conseil n'est pas soumis au droit international lorsqu'il entreprend des actions coercitives en raison du fait qu'au paragraphe 1 de l'article 1 de la Charte, les termes « principes de la justice et du droit international » ont été placés dans la deuxième partie du texte qui se rapporte au règlement pacifique des différends et non dans la première sur les mesures coercitives.
- 14 Ainsi, dans son opinion dissidente de l'arrêt rendu en l'affaire de *Lockerbie*⁸⁷⁰, le juge Stephen Schwebel se réfère aux articles 1, 24 et 25 de la Charte pour montrer d'abord la soumission du Conseil de sécurité à « l'état de droit », c'est-à-dire son obligation d'agir

conformément aux buts et principes des Nations Unies et d'adopter ses décisions d'une manière conforme à la Charte. Il remarque ensuite :

En même temps, comme l'indique l'article 103, il [le Conseil] peut légitimement décider des mesures qui, dans l'intérêt du maintien ou du rétablissement de la paix et sécurité internationales, limitent la portée des droits qu'un Etat tient du droit international⁸⁷¹. Le premier but des Nations Unies ci-dessus donne la même indication, car la mention des principes de la justice et du droit international ne se rapporte délibérément qu'à l'ajustement ou au règlement par des moyens pacifiques et non pas à l'adoption de mesures collectives effectives en vue de prévenir ou d'écarter des menaces à la paix et des ruptures de paix. Ces dispositions ont été adoptées délibérément pour garantir que l'obligation vitale de prévenir et d'écarter les menaces contre la paix et les ruptures de la paix ne seraient pas limitées par le droit en vigueur⁸⁷².

- 15 Le même discours peut être trouvé chez d'autres auteurs⁸⁷³. La réflexion de Terry Gill est significative à cet égard. Il commence par dire:

The distinction between the role of the Council in the maintenance and restoration of international peace and security, and its role in the peaceful adjustment or settlement of disputes or situations which could lead to international tension or a breach of the peace, is fundamental to understanding the place of international law in the carrying out of these respective functions and the types of "constitutional" safeguards that are applicable in each of them⁸⁷⁴.

- 16 Il précise ensuite :

In carrying out its function in the context of the peaceful settlement or adjustment of disputes the Council is subject to the constraints of "international law and justice", that is to say it has no powers to override or restrict the rights of States under international law... In contrast, when the Council is acting in the context of maintaining or restoring international peace and security, particularly in the determination whether a threat to the peace exists, or a breach of the peace has occurred, and is deciding which measures are necessary to remove the threat or restore the situation it is not bound by legal considerations and, clearly, any enforcement measures it may decide upon will necessarily affect the rights of the transgressing State, as well as the rights of third States⁸⁷⁵.

The only other restrictions specifically laid down in the Charter regarding the exercise of enforcement powers by the Council are those referred to in Articles 1(1) and 24, namely the duty of the Council to act in conformity with the Purposes and Principles of the Organization⁸⁷⁶.

- 17 Ces interprétations se basent sur les travaux préparatoires de la Charte et notamment sur le rejet d'un amendement à la rédaction du paragraphe 1 de l'article 1 présenté par la délégation égyptienne. Il convient d'analyser de près ces travaux pour se faire une idée précise de l'interprétation qui se rapproche le plus de l'intention des rédacteurs de la Charte.

b) Analyse des débats à la Conférence de San Francisco

- 18 Cette analyse a pour but de démontrer que dans l'esprit des rédacteurs de la Charte, d'après les divers amendements et les discussions y afférentes à San Francisco, le droit international et les principes de la justice ont un rôle à jouer dans l'action coercitive des Nations Unies et, ce, malgré le rejet d'un amendement égyptien en ce sens.

i) Le rejet de l'amendement égyptien préconisant un maintien de la paix dans la justice et par le droit

- 19 En présentant un amendement selon lequel le but des Nations Unies est de « maintenir la paix et la sécurité internationales, conformément au droit et à la justice »⁸⁷⁷, le délégué égyptien à la Conférence de San Francisco, Riad Bey, expliquait que cette formule ne met pas la justice et le droit sur le même pied que la paix et la sécurité, elle ne déclare pas que le but de l'Organisation est le maintien de la paix, de la sécurité et de la justice. Elle se contente de dire : « en conformité à la justice », [qui] a l'avantage de placer la justice là où elle doit se trouver : aux côtés et au service de la Paix⁸⁷⁸.
- 20 Le délégué du Royaume-Uni, Lord Halifax, qui soutenait le texte actuel de la Charte reconnaissait que tous sont « désireux de voir régner la justice et naître l'alliance entre la justice et l'ordre »⁸⁷⁹. Il faisait toutefois remarquer : « Le seul problème qui se présente à nous maintenant est celui de l'endroit où ces mots seront insérés dans le texte du paragraphe. A mon avis, leur place actuelle donne l'assurance que le maintien de la paix ne sera à aucun moment retardé. C'est là le devoir du Conseil de sécurité : empêcher par son action que les canons ne partent tout seuls »⁸⁸⁰. Le Rapporteur du Comité I expliquait le texte retenu en disant que le premier rôle de l'Organisation est de mettre promptement un terme à toutes menaces contre la paix, d'arrêter la guerre, et ce n'est qu'après qu'elle se mettra au travail pour trouver un règlement équitable du litige ou de la situation, en appliquant les principes de la justice et du droit international, ou en assistant les deux parties pour qu'elles trouvent une solution pacifique⁸⁸¹.
- 21 A bien y voir toutefois, les principes et règles du droit international tiennent, dans la Charte et dans le cadre du maintien de la paix, une autre place que celle de principes uniquement au service du règlement pacifique des différends. Cette conclusion est tirée, d'une part, des précautions prises par les adversaires de l'amendement égyptien à propos de la place qu'ils accordent à la justice et au droit international et, d'autre part, de l'historique de l'inclusion de ces notions dans la Charte.

ii) Le vrai sens du rejet de l'amendement égyptien

- 22 Commençons avec les déclarations de ceux qui ont parlé en faveur du présent texte de l'article 1. On vient de voir la déclaration de Lord Halifax qui précisait, malgré son opposition à l'amendement égyptien, que tous les Etats sont désireux de voir régner la justice et naître l'alliance entre la justice et l'ordre. Le Rapporteur du Comité I faisait aussi remarquer :
- Il peut sembler à première vue que certains membres, en s'opposant aux deux premières motions, étaient hostiles à la justice. Au contraire, tous ceux qui se sont levés pour combattre les deux propositions reconnaissent que le concept de « justice » constitue une norme d'une importance fondamentale. Tous ont affirmé que la paix, réelle et durable, ne peut être fondée sur autre chose que la justice⁸⁸².
- 23 Après avoir expliqué que la place actuelle du concept de justice et de droit international est la plus appropriée, le Rapporteur précise qu'« il ne saurait être question de laisser cette notion perdre de son importance ou de son poids ou de sa force, qui lui viennent de son caractère de norme essentielle et dominante pour l'ensemble de la Charte »⁸⁸³.

- 24 Le délégué des Etats-Unis, M. Stassen, ajoutait que ce qui divise ici, c'est surtout une question d'interprétation⁸⁸⁴. Il expliquait que le Conseil de sécurité aura deux attributions : celle d'un gendarme chargé d'arrêter ceux qui veulent se battre et ceux qui sont en train de se battre, et celle d'un jury qui invitera les parties en conflit à se présenter devant lui et à lui exposer leur cas. Il concluait ensuite que
le Conseil de sécurité fonctionnant ainsi, en tant que gendarme, devra *tout faire conformément à la justice et au droit international*. Telle est l'interprétation que nous donnons à ce texte⁸⁸⁵.
- 25 Les nombreux Etats ayant présenté des amendements connexes à l'amendement égyptien ne disaient pas autre chose⁸⁸⁶. En parcourant le quatrième volume des documents de la Conférence de San Francisco⁸⁸⁷, on peut remarquer que ces amendements viennent de l'étonnement et de l'inquiétude des Etats face à l'absence dans la proposition de Dumbarton Oaks de toute référence au concept de justice et de droit international⁸⁸⁸. Les Pays-Bas se demandaient ainsi quel critère appliquer aux actions de l'Organisation puisque dans la proposition de Dumbarton Oaks « il n'est pas précisé sur quelles bases la paix et la sécurité internationales devront être maintenues »⁸⁸⁹. Cet Etat proposait alors d'insérer après le but « maintenir la paix et la sécurité internationales » les mots « conformément aux principes élémentaires de moralité, de justice et en tenant dûment compte du droit international »⁸⁹⁰. Le gouvernement belge attirait également l'attention sur cette question de critère qu'elle considérerait comme essentielle⁸⁹¹. Le gouvernement français jugeait indispensable « d'établir dans l'énoncé des buts de l'Organisation les règles selon lesquelles sera assuré le maintien de la paix et de la sécurité internationales »⁸⁹².
- 26 Les observations et commentaires sur ces questions furent nombreux. Le Paraguay considérait que l'Organisation doit être fondée sur le respect des règles du droit international⁸⁹³. La Norvège souhaitait que « le Chapitre I mentionne le principe qu'en assurant la paix et en réalisant la coopération internationale, la nouvelle Organisation défendra la loi et la justice. Il faudrait donner à cette règle une expression formelle, en tant qu'un des principes directeurs de l'Organisation »⁸⁹⁴. L'Equateur précisait encore que « dans l'accomplissement des tâches résultant du fait qu'il est responsable du maintien de la paix et de la sécurité internationales, le Conseil de sécurité ne créera pas de nouveaux principes ou règles de droit, ni ne modifiera ceux qui existent mais observera et appliquera les principes et les règles de droit existants »⁸⁹⁵. Tout en reconnaissant que la nouvelle Organisation doit posséder les pouvoirs les plus étendus et en même temps assez de souplesse pour faire face à ses fonctions, le gouvernement tchécoslovaque estimait pour sa part qu'il y a « certains principes fondamentaux » qu'il importe de formuler dans la Charte de la nouvelle Organisation. Pour ce gouvernement, « ces principes devront au moins comprendre... le respect du droit international et des obligations créées par les traités... »⁸⁹⁶.
- 27 Face à ces critiques et suggestions, les quatre puissances invitantes ont amendé leur proposition initiale en y incluant les principes de la justice et du droit international, mais dans sa place actuelle, à côté du règlement des différends⁸⁹⁷. A la Conférence de San Francisco, le délégué égyptien rapportait que, devant le premier Comité, deux amendements sur le déplacement de ces mots immédiatement après le maintien de la paix obtinrent l'un 19 voix contre 15 et l'autre 19 voix contre 12. Suite au rejet de ces amendements, il soulignait que « la grande majorité de ses membres, par crainte de

voir disparaître du texte toute mention à la justice et [au droit international]⁸⁹⁸, ont ensuite adopté l'ensemble du paragraphe tel qu'il leur avait été soumis »⁸⁹⁹.

28 On peut par conséquent dire que le rejet de l'amendement égyptien, et d'autres amendements connexes, pour une paix dans la justice et par le droit ne signifie pas la négation du droit international dans le cadre des actions coercitives des Nations Unies. On vient de voir que tous les Etats présents à la Conférence ont reconnu l'importance de ces concepts et l'impossibilité d'avoir une paix qui ne serait pas basée sur les principes de la justice et du droit. Comme l'a dit le délégué de l'Uruguay, M. Paysse Reyes, « il ne s'agit pas de la lutte d'une thèse en faveur de la justice contre une attitude de résistance aux exigences de celle-ci. Les divergences sont fondées sur des motifs moins importants... Ces divergences ne portent que sur de simples questions d'ordre technique »⁹⁰⁰. Ces questions d'ordre technique se rapportent notamment au manque de clarté de la notion de justice et au risque de retardement des réactions de l'Organisation si elle doit chaque fois s'enquérir des considérations de justice et de légalité. Ce qui fait qu'une fois l'action lancée, l'objection de retardement ne tient plus et l'Organisation, à travers le Conseil de sécurité, doit tenir compte des règles pertinentes du droit international.

29 Les opinions de certains juges dans l'affaire de *Lockerbie* vont dans ce sens. Ces juges voient dans l'inclusion des principes de la justice et du droit international dans l'article 1 de la Charte la volonté des Etats de soumettre le Conseil de sécurité au droit international. Le juge Bedjaoui écrit :

Lorsque l'article 24 de la Charte... fait devoir au Conseil de se conformer aux « buts et principes des Nations Unies », cela nous renvoie à l'article 1, paragraphe 1 de celle-ci qui précise que la démarche du Conseil de sécurité... doit s'ordonner « conformément aux principes de la justice et du droit international ». Certes, le Conseil doit obéir aux « principes de justice », expression relativement vague, au même titre qu'il doit aussi d'ailleurs être inspiré par d'autres principes, politique ou autres ; mais l'essentiel qui nous concerne ici n'est-il pas qu'il est tenu de respecter « les principes du droit international », expression plus précise pour les internationalistes ?⁹⁰¹.

30 De son côté, le juge Weeramantry soutient :

La genèse de la Charte des Nations Unies confirme... que la plénitude des pouvoirs du Conseil de sécurité a été clairement limitée par le fait que ces pouvoirs doivent être exercés *conformément aux principes bien établis du droit international*. Il est vrai que cette limitation doit être interprétée de façon restrictive et ne vaut que pour les principes et objectifs qui figurent au chapitre I de la Charte... La restriction n'existe pas moins et elle constitue un principe de droit important pour l'interprétation de la Charte des Nations Unies⁹⁰².

31 Enfin, d'une manière générale et en dehors du cadre strict de la Charte, Sir Robert Jennings, juge *ad hoc* dans la phase des exceptions préliminaires de la même affaire, dit :

Tous les pouvoirs discrétionnaires exercés à l'occasion d'un mécanisme légitime de prise de décision procèdent nécessairement du droit et sont donc régis et restreints par celui-ci. Il doit en être ainsi ne fût-ce que parce que c'est de lui que ces décisions tirent leur seule autorité. *On ne saurait logiquement prétendre représenter le pouvoir et l'autorité du droit et prétendre simultanément être au-dessus de celui-ci...* J'approuve dès lors entièrement la thèse de la Libye selon laquelle les décisions et les mesures prises par le Conseil de sécurité ne sauraient nullement être considérées comme bénéficiant d'une sorte d'« immunité » les mettant à l'abri de la

juridiction de l'organe judiciaire principal des Nations Unies, quoique je devrais peut-être ajouter que le Royaume-Uni n'a jamais avancé un tel argument⁹⁰³.

- 32 Ainsi, nous pouvons dire que la règle est la soumission de l'Organisation des Nations Unies et du Conseil de sécurité au droit international. La majorité de la doctrine contemporaine semble aller aussi dans ce sens⁹⁰⁴.

c) Remarques finales

- 33 Le Conseil de sécurité est soumis au droit international, y compris lorsqu'il agit dans le cadre de sa responsabilité principale en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Il faut toutefois apporter deux précisions à cette affirmation. D'une part, cette soumission n'est pas absolue puisqu'à la lecture de la Charte, on constate que l'Organisation en général et le Conseil de sécurité en particulier peuvent, dans le cadre des mesures coercitives du chapitre VII, être amenés à écarter exceptionnellement certaines règles du droit international. Les règles dont l'Organisation est *expressément* autorisée à ignorer à cet égard sont le principe du non-recours à la force⁹⁰⁵ et le principe de non-intervention dans les affaires internes des Etats⁹⁰⁶. D'autre part, la plénitude de cette obligation de respecter les règles du droit international est différente selon les diverses phases d'imposition des sanctions. Elle est plus ou moins intacte en ce qui concerne le choix des mesures coercitives à imposer car on verra plus loin qu'il existe dans ce domaine des règles précises à respecter par le Conseil de sécurité. L'obligation est déjà à relativiser quand il s'agit de constater l'une des trois situations envisagées par l'article 39 de la Charte. En effet, étant donné que la Charte et le droit international n'ont défini ces trois situations, le Conseil de sécurité n'a pas de règle précise à respecter au moment d'apprécier la correspondance d'un fait donné avec l'une de ces situations.
- 34 Il est cependant faux de déduire de cette absence de définition que le Conseil de sécurité a une totale discrétion dans la constatation des situations de l'article 39. On a dit qu'une définition de l'agression, tirée de la pratique et des réactions afférentes des Etats, a été dégagée par l'Assemblée générale dans sa résolution 3314, où l'agression est un acte de nature militaire ou faisant appel à la force armée. Et si le Conseil de sécurité n'est pas obligé de suivre la détermination de l'agression faite dans cette résolution ni se limiter, quand il doit constater une agression, à l'énumération des actes qui y sont considérés comme telle, il ne peut pas non plus déclarer n'importe quel acte étatique qui n'a aucun rapport avec l'utilisation de la force comme une agression.
- 35 Cette conclusion reste également valable en ce qui concerne la constatation d'une rupture de la paix car on a précisé que la rupture de la paix a la même nature que l'agression. La différence est qu'en décidant de constater une rupture de la paix au lieu d'une agression, le Conseil de sécurité choisit de ne pas désigner le responsable de la situation de conflit armé qui se produit. Quant à la menace contre la paix, il y a toujours le risque de contestations de la part des Etats quand la constatation du Conseil de sécurité en la matière est par trop absurde et ne s'appuie, par exemple, sur aucun fait. Enfin, il faut admettre que cette obligation est assez lâche quand il s'agit d'apprécier l'opportunité d'une action coercitive découlant de la constatation de ces constatations⁹⁰⁷.
- 36 Dans la pratique d'ailleurs, le Conseil de sécurité a maintes fois manifesté son attachement au droit international.

2. L'attitude du Conseil de sécurité à l'égard du droit international

- 37 Dans la pratique, le Conseil se réfère parfois et d'une manière générale aux règles et principes du droit international sans les incorporer dans le régime de sanctions qu'il établit. Dans d'autres cas, il demande aux Etats de prendre en compte le droit international dans l'application de certaines mesures coercitives qu'il vient de décider. Il lui arrive aussi de s'engager dans ses résolutions à tenir compte des règles du droit international. Enfin, il y a des cas où le Conseil a mis la justice au service de la paix ; une pratique qui rejoint les revendications de nombreux Etats à la Conférence de San Francisco.

a) Les références au droit international dans les résolutions du Conseil

- 38 La pratique nous dévoile que le Conseil de sécurité c'est à plusieurs fois référé au droit international, soit pour y baser ses décisions, soit pour demander aux Etats parties au différend ou à la situation de respecter ce droit.

i) Les références au droit international en tant que base de décision du Conseil

- 39 Sur ce point, Vera Gowlland-Debbas a observé que le Conseil a souvent lié ses déterminations de l'article 39 de la Charte à la violation du droit international⁹⁰⁸. C'est ce qui a été fait dans les sanctions contre la Rhodésie du Sud, l'Afrique du Sud, l'Iraq et la Yougoslavie. Et elle précise : *"In its findings which relate to violations of international law, the Council has, moreover, singled out the kinds of breaches which touch on the very fabric of the international legal order"*⁹⁰⁹.
- 40 Dans le régime de sanctions contre l'Iraq, où le Conseil a fait le plus de référence au droit international, il a rappelé les obligations qui incombent à cet Etat, conformément au droit international, sur la protection des nationaux d'Etats tiers⁹¹⁰. Puis préoccupé de ce que l'Iraq n'a pas respecté ces obligations, le Conseil de sécurité se base sur le droit international humanitaire pour réaffirmer que l'Iraq est entièrement responsable de la sécurité et du bien-être des nationaux d'Etats tiers⁹¹¹. Dans d'autres résolutions, le Conseil condamne sur la base des conventions internationales pertinentes et le droit international général la fermeture de missions diplomatiques et consulaires au Koweït et les actes qui en découlent⁹¹², le traitement que les forces irakiennes font subir aux nationaux koweïtiens⁹¹³, les prises d'otages des nationaux d'Etats tiers, la destruction de registres d'état civil koweïtiens, l'expulsion de koweïtiens par la force, la réinstallation de groupes de population au Koweït et la destruction et la saisie illégales de biens publics et privés au Koweït⁹¹⁴. A côté de ces condamnations sur la base du droit international, le Conseil a aussi rappelé la responsabilité de l'Iraq du fait de ces actes contraires au droit international⁹¹⁵.
- 41 Dans le cadre des sanctions contre les Taliban en Afghanistan, le Conseil de sécurité se dit profondément préoccupé par les violations du droit international humanitaire et des droits de l'homme commises par les Taliban, en particulier la discrimination exercée à rencontre des femmes et des filles, et a demandé à toutes les parties afghanes de respecter les obligations que leur impose le droit international humanitaire⁹¹⁶. Le Conseil a également souligné que la prise du consulat général de la République islamique d'Iran par les Taliban et l'assassinat de diplomates iraniens et d'un

journaliste à Mazar-e-Sharif constituent des violations flagrantes des règles établies du droit international⁹¹⁷.

ii) Les exhortations du Conseil à respecter le droit international

- 42 De telles exhortations ont été faites dans la résolution 1386 (2001) sur la situation en Afghanistan après que les Taliban aient perdu le contrôle sur cet Etat. Dans le cadre de son soutien à la recherche de solution négociée aux conflits entre les différentes factions rivales dans cet Etat, le Conseil souligne que « toutes les forces afghanes doivent se conformer strictement aux obligations qui leur incombent en vertu des droits de l'homme, notamment le respect des droits des femmes, et en vertu du droit international humanitaire »⁹¹⁸. Ici, le Conseil précise que le respect du droit international s'impose également aux entités infra-étatiques dans un contexte de conflit interne, en l'absence d'un pouvoir central reconnu par les différents antagonistes. Le Conseil donne ainsi, en quelque sorte, une base juridique à l'application de ces règles, à supposer qu'il ait de tel pouvoir. On peut en effet se demander si des entités infra-étatiques, qui n'ont pas la qualité de sujet du droit international, sont tenues au respect des règles du droit international général. Cette précision est surtout importante pour les obligations en vertu des droits de l'homme, étant donné que l'application des obligations en vertu du droit international humanitaire peut dériver de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949, qui se réfère au conflit armé non international⁹¹⁹.

b) La prise en compte du droit international dans les mesures à prendre par les Etats

- 43 Un premier exemple en est la résolution 670 (1990) par laquelle le Conseil de sécurité impose des blocus aérien et maritime contre l'Iraq. Dans cette résolution, le Conseil demande à tous les Etats
- de procéder à l'immobilisation de tous navires immatriculés en Iraq qui pénètrent dans leurs ports et qui sont ou ont été utilisés en violation de la résolution 661 (1990), ou d'interdire l'accès de leurs ports à ces navires, *sauf dans les circonstances où il est admis, en droit international, que cet accès est nécessaire à la sauvegarde de vies humaines*⁹²⁰.
- 44 Le Conseil reconnaît ici que les règles du droit international conditionnent l'exécution par les Etats des mesures coercitives qu'il a décidées. Il affirme ensuite le droit de ces Etats de ne pas appliquer les mesures s'il s'avère que cette application va à l'encontre du droit international.
- 45 Plus récemment, après les événements survenus aux Etats-Unis le 11 septembre 2001, le Conseil de sécurité a demandé à tous les Etats
- de prendre les mesures appropriées, *conformément aux dispositions... du droit international*, y compris les normes internationales relatives aux droits de l'homme, afin d'assurer, avant d'octroyer le statut de réfugié, que les demandeurs d'asile n'ont pas organisé ou facilité la perpétration d'actes de terrorisme et n'y ont pas participé⁹²¹.
- 46 Dans le même ordre d'idée, le Conseil requiert aux Etats « de veiller, *conformément au droit international*, à ce que les auteurs ou les organisateurs d'actes terroristes ou ceux qui facilitent de tels actes ne détournent pas à leur profit le statut de réfugié »⁹²².
- 47 Ici également, le Conseil de sécurité, en ordonnant des mesures coercitives à prendre par les Etats, tient dûment compte des règles du droit international régissant ces

mesures et demande aux Etats de les respecter dans leurs actes d'exécution, et ce, malgré l'importance qu'il attache à ces actions. Il faut en effet noter que ces dispositions rentrent dans le cadre de la lutte contre les actes de terrorisme international, actes qui constituent des menaces contre la paix et la sécurité internationales⁹²³ et dont la répression est considérée par le Conseil de sécurité comme « essentielle »⁹²⁴ et « indispensable »⁹²⁵ au maintien de cette paix⁹²⁶. On est donc ici en face d'une indéniable évolution positive dans la mesure où le droit international n'est plus sacrifié sur l'autel de l'urgence ou de l'importance des réactions aux comportements menaçant la paix.

- 48 Il reste à souhaiter que de telles orientations soient élargies à toutes les mesures de sanctions que les Etats devront appliquer, notamment aux diverses mesures économiques que le Conseil peut ordonner. Cela contribuerait fortement à la réduction des effets secondaires de ces mesures⁹²⁷.

c) Les déclarations d'engagement du Conseil de sécurité au respect du droit international

- 49 Depuis la fin des années 1990, le Conseil de sécurité a maintes fois déclaré son attachement au respect des règles du droit international et s'est engagé à les respecter, notamment dans le domaine des droits de l'homme. C'est ce qui a été fait dans ses résolutions relatives à la protection des civils, des enfants et des femmes dans les conflits armés. Le Conseil s'y engage explicitement à respecter le droit international protégeant ces catégories de personnes lorsqu'il adopte des mesures en vertu de l'Article 41 de la Charte des Nations Unies⁹²⁸. Il a demandé ensuite au Secrétaire général de faire un rapport contenant des recommandations concrètes sur la protection des civils en période de conflit et d'y « indiquer les contributions que le Conseil pourrait apporter à l'appui de l'application effective du droit humanitaire existant »⁹²⁹. On peut donc déceler dans ces résolutions et déclarations de son Président une volonté du Conseil de sécurité de respecter le droit international.

d) L'utilisation de la justice comme instrument de paix

- 50 Si à la Conférence de San Francisco, il était dit que la justice n'a sa place qu'une fois la menace à la paix écartée ou la paix rétablie, la pratique récente de l'ONU montre que le Conseil de sécurité a fait appel à la justice pour rétablir la paix en ex-Yougoslavie et au Rwanda. Cette évolution a eu lieu lors de la création par le Conseil de sécurité, avec le statut d'organes subsidiaires, du Tribunal pénal international pour la Yougoslavie (TPIY)⁹³⁰ et du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR)⁹³¹, chargés de juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire sur les territoires de ces Etats.
- 51 Ces tribunaux ont été créés alors que d'autres mesures coercitives étaient déjà en place, qui continuaient à s'appliquer après la création des tribunaux. Ils accomplissent donc leurs fonctions dans un contexte de sanctions et font partie des mesures en faveur du maintien et du rétablissement de la paix dans ces Etats. Ce caractère est confirmé par le fondement juridique de leur création, à savoir le chapitre VII de la Charte, et plus précisément l'article 41, conformément à la décision de la Chambre d'appel du TPIY, en réponse à une exception préjudicielle sur l'illégalité de la création de ce tribunal⁹³².
- 52 Ce qui nous intéresse ici est le fait que ces tribunaux aient été créés pour servir les causes de la paix. Ceci ressort aussi bien du rapport du Secrétaire général Boutros

Boutros-Chali que de la décision de la Chambre d'Appel du TPIY Le Conseil de sécurité a estimé que l'arrêt et la répression des violations du droit international humanitaire contribueraient au rétablissement de la paix dans ces Etats et il a utilisé ses pouvoirs coercitifs à cet effet. Le rapport du Secrétaire général mentionne que la durée du mandat des tribunaux serait liée à la restauration et au maintien de la paix et de la sécurité sur le territoire où avaient lieu les actes incriminés ainsi qu'aux décisions du Conseil de sécurité s'y rapportant⁹³³. La Chambre d'appel souligne aussi que le Conseil de sécurité a recouru à la création d'un organe judiciaire sous la forme d'un tribunal pénal international comme un instrument pour l'exercice de sa propre fonction de maintien de la paix et de la sécurité, c'est-à-dire comme une mesure contribuant à la restauration et au maintien de la paix en ex-Yougoslavie⁹³⁴.

- 53 Ces aspects de la création des tribunaux pénaux nous ramènent aux débats de la Conférence de San Francisco sur la place de la justice et du droit dans le maintien de la paix. En effet, le Conseil de sécurité admet ici que la justice peut être un instrument de la paix, et même qu'il ne pourrait y avoir de paix sans justice, notamment en ce qui concerne ces deux situations. Dès lors, la conception soutenue à San Francisco selon laquelle il faut d'abord arrêter ceux qui veulent se battre et les encourager après à régler les questions de justice n'est pas forcément tenable dans la pratique actuelle. Les présents cas nous montrent que la justice et le droit peuvent avoir leur place dans le processus coercitif, et que le Conseil de sécurité utilise même son pouvoir de sanction pour faire respecter le droit international. Et s'il est conscient de l'importance des concepts de justice et du respect du droit en ce qui concerne les mesures qu'il ordonne, le Conseil ne peut pas ignorer lesdits concepts dans l'exercice de ses fonctions. Bref, le but principal de maintien de la paix n'est pas incompatible avec la poursuite de la justice et le respect du droit, encore moins que ces derniers retardent l'atteinte de ce but, et c'est ce qui nous importe avant tout⁹³⁵.
- 54 En conclusion, ces références au droit international, ces appels aux Etats de respecter leurs obligations internationales, ces engagements de prise en compte des règles du droit international, ces recours à la justice comme instrument de paix, tous ces actes du Conseil de sécurité peuvent être considérés comme produisant une sorte d'effet d'*estoppel* à son égard, au sens général de « non-contradiction qualifiée » tel que précisé par Robert Kolb⁹³⁶. En effet, compte tenu de ces positions du Conseil de sécurité par rapport au droit international, les Etats peuvent légitimement s'attendre à ce que celui-ci agisse par la suite de manière consistante et respectueuse de ses engagements unilatéraux antérieurs.
- 55 Le droit international est donc applicable au Conseil de sécurité en raison de son statut juridique international et des attentes suscitées par ses prises de position à l'égard de ce droit. Et cette conclusion reste valable malgré la primauté des obligations des Etats en vertu de la Charte sur leurs obligations internationales conventionnelles, prévue à l'article 103 de la Charte.

C. L'obligation du Conseil de sécurité de respecter le droit international général malgré l'article 103 de la Charte

- 56 L'article 103 de la Charte pose le principe de la primauté des obligations des Etats dérivant de la Charte sur leurs autres obligations tirées des traités, en ces termes :

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.

- 57 Cette règle est reprise par l'article 30, par. 1, de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités entre Etats et l'article 30, par. 6, de la Convention de Vienne de 1986 sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales⁹³⁷.
- 58 A première vue, l'article 103 semble ne pas être pertinent pour parler des obligations du Conseil de sécurité. En effet, il se réfère aux obligations des Etats membres en vertu de la Charte, telles que celles prévues aux paragraphes 2 et 5 de l'article 2, et aux articles 25, 48 et 49 relatives à l'application des sanctions décidées par le Conseil de sécurité. Il ne traite nullement des obligations de l'Organisation, comme le font par exemple certains paragraphes de l'article 2 où l'Organisation doit faire en sorte que les Etats non membres agissent conformément à ses principes dans le cadre du maintien de la paix (par. 6), où elle s'est engagée à respecter les principes de l'égalité souveraine des Etats (par. 1) et de non-intervention dans leurs affaires internes, réserve faite de l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII (par. 7). L'article 103 traite encore moins des obligations du Conseil de sécurité.
- 59 A bien y voir toutefois, l'article 103 a une influence certaine sur les obligations du Conseil de sécurité parce que la primauté de la Charte sur les autres obligations internationales des Etats ne s'étend pas à leurs obligations issues du droit international général, encore moins à celles relevant du *jus cogens*.

1. La non-extension de la primauté de la Charte au droit international général

- 60 L'article 103 ne règle pas le rapport entre les obligations des Etats en vertu de la Charte et celles issues du droit international général. Si la primauté de la Charte se limite uniquement aux traités, et ne s'étend donc pas à la coutume, cela voudrait dire que le Conseil de sécurité ne pourrait pas déroger au droit international général en ordonnant des mesures de sanctions, car les Etats ne l'ont pas investi du pouvoir de modifier leurs obligations coutumières.
- 61 La doctrine est toutefois divisée sur cette question. Une partie pense que la primauté des obligations nées de la Charte s'étend aux obligations coutumières normales, sauf à celles qui relèvent du *jus cogens*⁹³⁸. Une autre partie, que l'on peut considérer comme majoritaire, estime par contre que les obligations des Etats nées de la Charte piment seulement sur leurs obligations conventionnelles, même si cette subordination des obligations de la Charte aux obligations relevant du droit international général doit être atténuée par la règle de la *lex specialis*⁹³⁹. Ainsi, là où la Charte prévoit des règles précises sur une matière donnée, le Conseil de sécurité prendra en compte ces règles et les Etats doivent les appliquer aux dépens de la règle correspondante du droit international général.

2. La non-extension de la primauté de la Charte aux obligations impératives des Etats

- 62 Il s'agit ici du devoir du Conseil de sécurité de tenir compte des règles impératives dans le choix des mesures coercitives à prendre par les Etats, même si la question du rapport entre la Charte et le droit international n'a pas été traitée par l'article 103. Christian Dominicé avance deux raisons à ce silence. La première se rapporte aux circonstances

d'adoption de l'article à la Conférence de San Francisco. Il dit qu'on y avait renoncé à traiter cette question « parce que l'idée en est venue trop tard, et parce qu'elle était délicate à aborder »⁹⁴⁰. Les conférenciers ont préféré se limiter au rapport entre la Charte et les traités où il y a moins d'incertitude quant au contenu des obligations, sans parler de la difficulté de déterminer ce qu'est le droit international général⁹⁴¹.

- 63 La deuxième raison vient de l'état du système juridique international de l'époque, où il n'y avait pas encore de hiérarchisation des normes du droit international, où « la notion de *ius cogens* n'avait pas été élaborée et consacrée comme elle l'a été depuis lors »⁹⁴².

En effet, le corps principal du droit international général, quantitativement parlant, est composé des règles coutumières qui s'appliquent à défaut de règles convenues entre les Etats concernés. Le droit conventionnel, y compris le droit dérivé édicté sur la base d'une attribution de compétence comme c'est le cas pour le droit onusien, l'emporte pour les Membres des Nations Unies sur leurs obligations résultant du droit coutumier en vertu du principe de la *lex specialis*. Font exception cependant les cas dans lesquels une norme de *ius cogens*, non seulement l'emporte sur une norme conventionnelle – y compris le droit dérivé – mais encore la rend nulle...⁹⁴³.

- 64 De ce fait, il était inutile à l'époque de mentionner le droit coutumier dans l'article 103 de la Charte puisqu'il y avait déjà des règles établies de conflit d'obligations, à savoir la *lex specialis* et la *lex posteriori*. Il convient à cet égard de noter que l'article 103 introduit une règle spéciale de conflit entre traités, écartant les deux règles classiques susmentionnées, en ce sens que la disposition établit la primauté d'un traité, la Charte, sur les autres traités, et ce, même si ceux-ci sont postérieurs à la Charte ou contiennent des règles spéciales.
- 65 Avec la reconnaissance de l'existence des règles impératives en droit international, la situation est différente. On a vu que même si le Conseil de sécurité est tenu de respecter le droit international général, il peut en écarter certaines règles en vertu de la *lex specialis*. Or, la soumission du Conseil aux règles impératives est absolue, selon les termes même de l'article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, qui introduit formellement cette notion en droit international⁹⁴⁴. Et l'article 64 de la même Convention précise : « Si une nouvelle norme impérative du droit international général survient, tout traité existant qui est en conflit avec cette norme devient nul et prend fin ». Ces articles placent les normes impératives comme causes de nullité *ab initio* de tout traité contraire. Mais on constate qu'elles sont devenues par la suite sources d'invalidité d'actes unilatéraux des sujets du droit international, c'est-à-dire des normes supérieures auxquelles on ne peut déroger ni par accord (ce que prévoient les articles 53 et 64 de la Convention de Vienne) ni par tout autre acte ou fait matériel.
- 66 La conséquence de cette suprématie absolue des règles impératives est que le Conseil de sécurité, en tant qu'organe d'un sujet du droit international, ne peut pas ignorer ces règles impératives. De surcroît, il ne peut pas imposer aux Etats des obligations qui vont à l'encontre de telles règles. En concevant un régime de sanctions qui va par nature toucher les droits et obligations des Etats, le Conseil doit faire en sorte : 1°) que ce régime respecte les droits impératifs de l'Etat-cible ; 2°) que l'application du régime ne se traduit pas par une violation par les Etats de leurs obligations relevant du *jus cogens*, dont les droits fondamentaux de l'homme qui sont les plus touchés par les sanctions, comme on l'a vu. Et si de tels effets se produisent en cours d'application des sanctions, le Conseil de sécurité doit retirer ou modifier les mesures initiales qui se

trouvent à l'origine de la violation. Il y a donc ici une obligation du Conseil de sécurité de respecter certaines règles essentielles du droit international nonobstant les dispositions de l'article 103 de la Charte⁹⁴⁵.

- 67 Enfin, dans le cas où le Conseil de sécurité continue à ignorer ces règles, cela poserait la question de savoir si les Etats ont le droit, sinon le devoir, d'ignorer ses décisions afin de respecter leurs propres obligations de ne pas déroger aux normes impératives. C'est une question à laquelle nous répondrons plus loin⁹⁴⁶.
- 68 Bref, le Conseil de sécurité ne peut pas ignorer le droit international général dans l'exercice de ses compétences, et ce, malgré l'article 103 de la Charte. Cette obligation se présente sous deux aspects. D'une part, il doit respecter les règles du droit international général, pour autant que la Charte ne prévoit pas de règles spécifiques dans le domaine où le Conseil intervient. D'autre part, il doit tenir compte des normes impératives du droit international général que ni lui-même ni les Etats n'ont en aucun cas le droit de déroger. Cette dernière obligation est absolue car la survenance d'une nouvelle norme impérative qui pourrait les affranchir de cette obligation, en vertu de l'article 53 *in fine* de la Convention de Vienne, n'est pas une exception à la règle de non-dérogeration mais un changement de la norme à respecter.

§2. L'applicabilité *ratione materiae* : les sanctions des Nations Unies en tant que réactions à l'illicite

- 69 Dans certains de ses aspects, les sanctions des Nations Unies font partie des réactions à l'illicite admises par le droit international, à côté des contre-mesures. De ce fait, elles peuvent être régies par des règles relatives aux contre-mesures, même s'il faut tenir compte du caractère résiduel du droit de la responsabilité internationale des Etats par rapport au droit de la Charte.

A. Les contre-mesures et les sanctions en tant que moyens de réaction à l'illicite de l'ordre juridique international

- 70 Dans le commentaire de l'ancien article 30 de son Projet d'articles sur la responsabilité des Etats de 1996⁹⁴⁷, la Commission de droit international (CDI) fait référence à la sanction comme une circonstance excluant l'illicéité, tout en soulignant l'utilisation spécifique du terme par rapport aux contre-mesures, objet de l'article. Cela semble impliquer que ces deux notions, malgré cette spécificité, seraient régies par les mêmes règles juridiques.

1. Convergences et divergences

a) Les points de convergences

- 71 Lors de la justification du choix du terme « contre-mesures » dans l'article 30 précédemment cité, la CDI a défini la sanction comme des
- mesures de réaction appliquées en vertu d'une décision prise par une organisation internationale à la suite d'une violation d'une obligation internationale ayant de graves conséquences pour l'ensemble de la communauté internationale, et notamment pour certaines 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 internationales⁹⁴⁸.

- 72 Et la CDI précisait qu'elle donnait cette définition en tenant compte de « la tendance qui se manifeste dans le droit international contemporain »⁹⁴⁹. Sur la base de cette définition, on peut relever plusieurs « points de convergences »⁹⁵⁰ entre les contre-mesures et les sanctions.

i) Des réactions à un fait illicite préalable

- 73 Les deux types de mesures sont des réactions à un fait illicite commis préalablement. Les contre-mesures prises par un Etat ne sont légitimes qu'après la commission d'un fait internationalement illicite par un autre Etat. Il en va de même pour les sanctions des Nations Unies qui ne sont prises par les Etats qu'après la constatation de l'occurrence des trois situations de l'article 39 par le Conseil de sécurité et l'existence d'une décision les ordonnant. Et il est significatif à cet égard que la CDI ait pris comme exemple de sanction les mesures du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Effectivement, ces mesures sont prises à la suite d'un manquement d'un Etat à une double obligation : celle de s'abstenir de tout comportement qui pourrait constituer une menace ou une rupture de la paix, et celle d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité portant injonction de cesser ce comportement qualifié d'illicite⁹⁵¹.

ii) Des circonstances excluant l'illicéité

- 74 Les contre-mesures et les sanctions sont toutes deux des circonstances excluant l'illicéité des mesures prises par les Etats. Pour les contre-mesures, cette exclusion de l'illicéité se fonde sur l'article 22 du Projet final de la CDI qui prévoit que « l'illicéité du fait d'un Etat non conforme à l'une de ses obligations internationales à l'égard d'un autre Etat est exclue si, et dans la mesure où, ce fait constitue une contre-mesure prise à l'encontre de cet autre Etat conformément au chapitre II de la troisième partie ». Pour ce qui est des mesures prises par les Etats dans le cadre des sanctions des Nations Unies, l'article 103 de la Charte les autorise à ne pas tenir compte de leurs obligations conventionnelles lorsqu'ils doivent appliquer une décision de sanction du Conseil de sécurité. Sans le fait illicite préalable dans les contre-mesures et la décision du Conseil de sécurité dans les sanctions, les mesures prises par les Etats constitueraient une violation de leurs obligations internationales.

iii) Des mesures instrumentales

- 75 Il est dit que les contre-mesures sont des « mesures essentiellement temporaires, visant à une fin spécifique, dont la justification disparaît dès qu'elles ont atteint cette fin »⁹⁵². Ce commentaire de la CDI sur le caractère instrumental des contre-mesures est également valable pour les sanctions des Nations Unies. Comme l'a maintes fois réitéré la majorité des Etats, ces sanctions ont pour but de faire cesser le comportement incriminé par le Conseil de sécurité et de ce fait ont, et doivent avoir, un caractère temporaire et réversible. Elles ne se justifient plus une fois que l'Etat-cible a abandonné son comportement non conforme.
- 76 Notons tout de même que, contrairement aux sanctions, les contre-mesures peuvent viser plus que la cessation de l'illicite. Elles peuvent aller, en tant que moyen de mise en œuvre de la responsabilité, jusqu'à demander la réparation pécuniaire des dommages subis à cause du fait illicite. Cet objectif est plus douteux pour les sanctions même si le

Conseil de sécurité a franchi le pas dans le cadre des sanctions contre l'Iraq, avec la mise en place de la Commission d'indemnisation et notamment de son mode de financement.

iv) Des moyens en principe de dernier recours

- 77 Enfin, les deux types de mesures sont en principe des moyens de dernier recours, après une demande infructueuse de cesser le comportement illicite. Les contre-mesures n'interviennent pas immédiatement après la commission du fait internationalement illicite. Elles doivent respecter certaines conditions procédurales telles que la demande de cessation du fait illicite, la tentative de règlement à l'amiable. De même, le Conseil de sécurité demande d'abord à l'Etat menaçant ou troublant la paix et la sécurité internationales de cesser de lui-même son comportement, avant d'imposer les mesures coercitives.
- 78 La différence est que le Conseil de sécurité n'a pas à négocier avec cet Etat pour mettre un terme au différend ou à la situation. Le Conseil de sécurité lui enjoint de cesser son acte illicite, et en tire les conséquences en cas de non-suivi.

b) Les points de divergences

- 79 Les contre-mesures et les sanctions divergent sur deux points : sur la nature de l'obligation protégée par chacune d'elles, et sur la nature des mesures prises par les Etats.

i) La nature de l'obligation protégée

- 80 Si l'on s'en tient à la définition de la CDI que nous avons reproduit plus haut, les mesures dans le cadre des sanctions sont prises pour réagir à la violation d'une obligation *erga omnes* dont la protection intéresse la communauté internationale dans son ensemble. Il ne s'agit pas de réagir à la violation d'une quelconque obligation ou de protéger les intérêts particuliers d'un Etat comme c'est généralement le cas dans le contexte des contre-mesures. L'article 41 du Projet final prévoit une obligation de coopération de la part des Etats pour mettre fin à une violation grave d'une obligation découlant d'une norme impérative, et la CDI dit que cette coopération « pourrait être organisée dans le cadre d'une organisation internationale compétente, notamment l'Organisation des Nations Unies »⁹⁵³, ce qui serait probablement fait dans le cadre du mécanisme de sanctions de cette Organisation.
- 81 Il est d'ailleurs intéressant de noter une certaine ressemblance entre les conséquences particulières prévues par le paragraphe 2 de l'article 41 du Projet de la CDI et les obligations contenues dans le paragraphe 5 de l'article 2 de la Charte des Nations Unies. Ces deux dispositions prévoient une obligation d'assistance à l'ONU pour toute action entreprise par elle et un devoir de non-assistance à un Etat contre lequel l'Organisation entreprend une action préventive ou coercitive. On a également vu plus haut que la pratique de sanction du Conseil de sécurité abonde en exemples d'obligations pour les Etats de ne pas reconnaître une situation donnée⁹⁵⁴. Cela confirme la conclusion selon laquelle les sanctions réagissent à des obligations dont la violation intéresse l'ensemble des Etats. La CDI elle-même se réfère aux Nations Unies pour les réactions à la violation d'obligations *erga omnes* ou de norme *de jus cogens*.

ii) Le fondement des mesures prises par les Etats

- 82 Les contre-mesures sont prises directement par un Etat sur la base d'une décision autonome tandis que les mesures prises par les Etats dans le cadre des sanctions ont un caractère secondaire, prises à la suite d'une décision d'un organe collectif compétent. Ce qui fait que dans le cadre des contre-mesures l'action étatique est le résultat d'une auto-qualification de la violation présumée d'une obligation, et peut engager sa responsabilité internationale en cas d'interprétation erronée.
- 83 Dans le cadre des sanctions des Nations Unies, c'est le Conseil de sécurité qui est l'auteur de la qualification juridique du fait incriminé et qui dicte les mesures de réaction à prendre par les Etats. L'Etat pris individuellement ne peut donc être tenu responsable de la qualification⁹⁵⁵. Les sanctions s'inscrivent dans un système de réaction institutionnalisé et centralisé, tandis que « les contre-mesures caractérisent un système décentralisé permettant aux Etats lésés de s'efforcer de faire valoir leurs droits et de rétablir la relation juridique avec l'Etat responsable qui a été rompue par le fait internationalement illicite »⁹⁵⁶. Cette différence fait que les relations entre le Conseil de sécurité et les Etats, objets des sanctions ou appliquant celles-ci, sont de type vertical tandis que la relation entre l'Etat auteur du fait illicite et l'Etat prenant des contre-mesures reste horizontale.
- 84 Au vu de la comparaison qui vient d'être faite, on peut conclure qu'il y a une certaine convergence entre les contre-mesures et les sanctions. Les différences se situent plutôt sur l'intensité des obligations protégées et sur les modalités de mise en œuvre. Cela nous amène à dire que, s'agissant d'un même phénomène juridique, les mêmes règles devraient les régir.

2. L'unicité de norme applicable à un même phénomène juridique

- 85 D'après la CDI, les contre-mesures et les sanctions, « distinctes globalement », sont envisagées par la règle que l'ancien article 30 énonce. Ainsi :
- 86 « Les termes “contre-mesures” et “mesure”, employés dans... [l']article, se réfèrent... aussi bien aux agissements qu'un Etat adopte dans le cadre des sanctions décrétées par une organisation internationale compétente sur la base de son système statutaire qu'aux agissements qu'un Etat est autorisé à adopter, en vertu du droit international général, à titre de réaction à un fait internationalement illicite commis à son égard par un autre Etat »⁹⁵⁷.
- 87 On peut en déduire que les sanctions et les contre-mesures sont deux formes sous lesquelles se présente un même phénomène juridique – à savoir les réactions de l'ordre international à l'illicite – et par conséquent pourraient être soumises au même régime juridique. Il s'agit en quelque sorte de deux espèces d'un même genre⁹⁵⁸. La France dans ses observations sur l'article 30 adopté en première lecture reconnaissait justement que « le dispositif de l'article ne vise pas seulement les contre-mesures édictées par les Etats à titre individuel, dans l'exercice de leurs propres pouvoirs et agissant à leurs “risques et périls”, mais aussi les mesures coercitives autorisées ou décidées par les Nations Unies »⁹⁵⁹.
- 88 Nous concluons donc que certaines règles relatives aux contre-mesures sont applicables aux sanctions. Il n'est cependant pas dans notre propos de dire que ces

règles sont identiques dans tous les cas pour les deux types de réactions à l'illicite, que les conditions de leur exercice seraient les mêmes en toutes circonstances. La CDI elle-même a admis que

les conditions auxquelles sont assujetties les diverses formes de réaction admises par le droit international ne sont pas... nécessairement les mêmes dans toutes les hypothèses. Par exemple, la condition de la présentation préalable d'une demande en réparation et même le principe dit de la proportionnalité entre l'infraction à laquelle on réagit et la réaction elle-même ne jouent pas le même rôle dans le cas de représailles et dans le cas de sanctions adoptées collectivement au sein d'une organisation internationale compétente⁹⁶⁰.

- 89 Cela suppose toutefois que les sanctions adoptées collectivement au sein d'une organisation internationale demeurent soumises aux règles applicables aux contre-mesures qui ne sont pas incompatibles avec les règles particulières prévues par la Charte constitutive de l'Organisation concernée.
- 90 Dans son cours à l'Académie de droit international de La Haye, Georges Abi-Saab écrit : « Il ne saurait y avoir qu'une seule norme, ou "prescription de comportement exigible", sur un même objet en droit international général »⁹⁶¹. En l'espèce, l'objet en question a trait aux réactions à l'illicite prévues par le système juridique international, c'est-à-dire les réactions *uti singuli* comme vestiges de l'institution de la justice privée d'une société peu organisée, et les réactions sociales qui seront amenées à se substituer graduellement aux réactions individuelles à mesure que la société internationale évolue vers un modèle plus organisé et plus institutionnalisé⁹⁶².
- 91 Et la pratique nous montre que les mesures prises par les Etats individuellement à titre de contre-mesures sont essentiellement les mêmes que celles qu'ils prennent en vertu d'une décision du Conseil de sécurité, à savoir la restriction des exportations et des importations, le gel des avoirs placés à l'étranger, l'arrêt de tout paiement et transfert de fonds privés ou publics à destination de l'Etat-cible, l'interruption des relations aériennes et l'interdiction d'entrée sur le territoire⁹⁶³. Aussi, la « prescription de comportement exigible » dans ces réactions à l'illicite devrait-elle être la même, sous réserve des règles de procédures propres aux sanctions des Nations Unies.
- 92 L'aménagement par la CDI du rapport entre les règles relatives à la responsabilité internationale et la Charte des Nations Unies changerait-il cette conclusion ?

B. Le rapport entre les règles de la responsabilité internationale des Etats et la Charte des Nations Unies

- 93 En adoptant des dispositions traitant du rapport entre les règles de la responsabilité internationale des Etats et la Charte des Nations Unies, la CDI entendait-elle exclure l'application de ces règles aux sanctions des Nations Unies et autres conséquences découlant de l'œuvre de maintien de la paix et de la sécurité internationales ?

1. Les dispositions des Projets de la CDI se référant à la Charte des Nations Unies

- 94 Consciente que des questions touchant le maintien de la paix et de la sécurité internationales peuvent se poser dans la mise en œuvre des conséquences d'un fait internationalement illicite, la CDI avait prévu dans l'article 39 de son Projet de 1996 que :

Les conséquences juridiques d'un fait internationalement illicite d'un Etat énoncées dans les dispositions de la présente partie sont, s'il y a lieu, soumises aux dispositions et procédures de la Charte des Nations Unies relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales⁹⁶⁴.

- 95 Par cette disposition, la CDI voulait préciser que, dans les circonstances envisagées ci-dessus, les dispositions et procédures de la Charte s'appliquent et peuvent entraîner des conséquences autres que celles prévues par les dispositions générales de la deuxième partie du Projet d'articles sur la responsabilité des Etats⁹⁶⁵. En d'autres termes, l'exercice des droits des Etats nés de la commission d'un fait illicite peut être suspendu en cas d'action du Conseil de sécurité sur le même fait en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies.
- 96 L'article 59 du Projet final, d'après lequel « les présents articles sont sans préjudice de la Charte des Nations Unies »⁹⁶⁶, est plus large que l'ancien article 39 puisqu'il ne se limite plus aux seules règles et procédures relatives au maintien de la paix. Le commentaire de l'article 59 se réfère d'ailleurs expressément à l'article 103 de la Charte et la CDI y conclut que « les articles ne peuvent affecter la Charte des Nations Unies... et doivent à tous égards être interprétés conformément à la Charte »⁹⁶⁷.
- 97 On peut toutefois dire qu'en adoptant cet article, les Etats ne semblent pas vouloir exclure l'application aux sanctions des Nations Unies de toute règle relative aux contre-mesures. Dans leurs observations sur l'ancien article 39, les Etats lient cet article avec l'obligation d'exécuter les décisions du Conseil de sécurité, dans le sens alors de circonstances excluant l'illicéité de leurs actes pris en vertu de cette obligation⁹⁶⁸ ; ou avec le souci de ne pas porter atteinte aux dispositions et procédures de la Charte des Nations Unies, conformément à son article 103⁹⁶⁹, ce qui n'exclut donc pas qu'on applique des dispositions coutumières qui n'ont pas cet effet, d'autant plus que l'article 103 n'écarterait expressément que les obligations conventionnelles. Les Etats rapprochent aussi l'article 39 avec la question de l'établissement de la responsabilité des Etats sur un fait également traité par le Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII de la Charte⁹⁷⁰. Il est à noter que pour le rapporteur spécial Gaetano Arangio-Ruiz, qui est contre le maintien de cette disposition dans le Projet d'articles, l'ex-article 39 a été conçu principalement (en 1983) en relation avec le régime de crimes et non celui des délits internationaux (selon la distinction faite par l'ancien article 19) et n'était donc pas destiné à son origine à subordonner l'ensemble du droit de la responsabilité des Etats au système de sécurité collective des Nations Unies⁹⁷¹. Pour d'autres Etats enfin, cet article est une prise en compte de l'existence d'un mécanisme spécifique dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales⁹⁷².
- 98 Sans méconnaître cette nécessité de prendre en compte le mécanisme du chapitre VII de la Charte, la question est plutôt de savoir ce qu'il advient lorsque ce mécanisme ne prévoit pas lui-même des règles spécifiques et, en même temps, n'exclut pas l'application des règles générales. En application de la *lex specialis*, les règles spéciales du chapitre VII de la Charte s'appliquent aux dépens des règles générales de la responsabilité des Etats, *en cas de conflits*⁹⁷³. Toutefois, en l'absence de conflit, par exemple lorsqu'il y a silence de la règle spéciale sur un aspect d'une situation juridique donnée, le principe de la *lex specialis* lui-même permet l'application de la règle générale. Et c'est le cas de la Charte des Nations Unies en matière de règles relatives à l'exercice des sanctions une fois celles-ci imposées.

2. Le silence de la Charte quant aux règles relatives à l'exercice des sanctions

- 99 Si le principe de la *lex specialis* nous dit que le régime particulier s'applique au détriment du régime général, il est toutefois précisé que le premier ne prévaudrait que s'il prévoit une règle différente. Qu'en est-il alors de la Charte quant aux règles applicables aux sanctions du chapitre VII ? Il convient ici de faire la distinction entre les conditions de recours et les contraintes à l'exercice des sanctions des Nations Unies.
- 100 Concernant les conditions de recours, des règles précises et différentes de celles applicables aux contre-mesures sont prévues dans la Charte. Ainsi, les sanctions ne peuvent être prises que sur décision du Conseil de sécurité ; elles ne peuvent être déclenchées que suite à l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, dûment constatée par le Conseil de sécurité. Cette constatation s'accompagne d'une injonction à l'Etat dont le comportement menace ou entraîne une rupture de la paix de cesser ledit comportement. Et ce n'est qu'à la suite du refus de cet Etat de se soumettre à l'injonction que le Conseil décide et choisit quelles mesures seront prises par les autres Etats pour faire respecter sa décision.
- 101 Il s'ensuit par exemple que les conditions de l'existence de demande en réparation restée infructueuse ou l'échec des tentatives de règlement à l'amiable, qui déterminent la licéité du recours aux contre-mesures, sont remplacées par d'autres dans la Charte. Il suffit à cet égard de se référer aux règles spécifiques prévues par la Charte pour le déclenchement des sanctions onusiennes, prévues aux articles 39 et suivants.
- 102 En ce qui concerne les conditions relatives à l'exercice des sanctions, la Charte ne contient aucune règle spécifique à respecter par le Conseil de sécurité dans le choix des mesures à prendre. Il n'y a donc pas de conflit de normes entre le droit international général et la Charte des Nations Unies sur ce point. Il y a certes l'obligation du Conseil de sécurité d'agir conformément aux buts et principes de la Charte dans l'accomplissement de ses devoirs, obligation prévue au paragraphe 2 de l'article 24, mais les règles énoncées aux articles 1 et 2 qui contiennent ces buts et principes ne sont nullement différentes des règles à respecter dans la mise en œuvre des contre-mesures d'après le droit international général. Par exemple, la disposition selon laquelle « les Nations Unies favoriseront... le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous », ⁹⁷⁴ qui précise la règle posée au paragraphe 3 de l'article 1, va dans le sens des limites de nature humanitaire des contre-mesures ⁹⁷⁵.
- 103 Il en va de même de la référence, à l'article 1 de la Charte, aux « principes de la justice et du droit international » dont la portée sur les actions coercitives du Conseil de sécurité a été étudiée plus haut. Que l'on soit partisan de l'interprétation selon laquelle le respect de la justice et du droit international s'applique uniquement à l'ajustement et au règlement des différends internationaux, ou de la position opposée qui veut que les mesures coercitives pour la paix soient prises dans la justice et conformément au droit, la conclusion reste la même : soit l'on considère que la Charte ne prévoit pas de limite précise aux actions coercitives des Nations Unies, auquel cas la règle du droit international général s'applique ; soit on pense que celles-ci doivent être menées conformément au droit, ce qui nous renvoie aux règles de droit international relatives aux contre-mesures qui réglementent ce genre d'actions, et qui sont plus précises.
- 104 En conclusion, aucune règle particulière quant aux limites des mesures à prendre par le Conseil de sécurité n'est prévue dans la Charte. De ce fait, il n'y a pas d'obstacle à ce que les règles générales pertinentes s'appliquent dès que les règles de procédures et les

conditions de recours propres à l'Organisation aient été remplies. En faisant un parallèle avec la division classique du droit des conflits armés entre *jus ad bellum* et *jus in bello*, on peut dire qu'en matière de réactions de l'Organisation des Nations Unies à un comportement jugé illicite, le *jus ad sanctionem* est régi par la Charte tandis que le *jus in sanctione*⁹⁷⁶ retombe sous le coup du droit international général, notamment par l'absence ou l'insuffisance des dispositions de la Charte en la matière.

- 105 Enfin, il faut souligner que la prise en compte de la fonction même de ces mesures – à savoir faire respecter les règles de droit et assurer son efficacité et sa crédibilité en tant qu'ordre juridique⁹⁷⁷ – milite en faveur de l'application des règles du droit international, même non spécifiquement prévue dans la Charte. Comme l'a si bien dit Lori Fisler Damrosch : *“When enforcement sanction are applied, they do serve important supplementary functions of reinforcing the international community’s commitment to the norm and deterring future violation”*⁹⁷⁸.
- 106 Et pour bien assurer cette fonction supplémentaire sinon inhérente, et ne pas perdre sa raison d'être essentielle, la mise en œuvre des sanctions doit se faire dans le respect des règles pertinentes. Une sanction ne peut pas encourager le respect futur du droit si elle est appliquée au mépris de celui-ci. Faisant désormais partie des instruments de garantie des règles de l'ordre juridique international, une fonction que le Conseil de sécurité leur a attribuée de fait ces derniers temps⁹⁷⁹, les sanctions des Nations Unies ne peuvent pas échapper aux règles issues d'une longue pratique internationale. Car celles-ci ne sont pas arrivées dans l'ordre juridique international comme par enchantement mais sont au contraire nées d'une nécessité reconnue par une large majorité de la communauté internationale face aux dérives des mesures prises par les Etats. Il y a seulement ici changement du destinataire de ces règles, dû à l'évolution de la structure de la société internationale.

§3. L'applicabilité *ratione temporis*. L'évolution de la réaction à l'illicite dans la société internationale

- 107 L'évolution du système international actuel nous montre un rétrécissement progressif de la sphère des réactions unilatérales des Etats au profit des réactions institutionnelles. Etant donné que seul l'auteur des réactions change dans cette évolution, il n'y a aucune raison à ce que l'on n'applique pas les mêmes règles qui régissent ces réactions. Dans ce rétrécissement, on peut noter trois faits marquants : 1) la volonté de l'Assemblée générale des Nations Unies de mettre hors la loi le recours unilatéral à des mesures économiques ; 2) l'existence d'une réglementation de telles mesures unilatérales par des organisations internationales ; et 3) le transfert par les Etats au profit de ces organisations de leur pouvoir de réaction contre certains faits illicites.

A. L'appel à l'abandon des mesures économiques unilatérales par l'Assemblée générale

- 108 Depuis le début des années 1990, l'Assemblée générale des Nations Unies a voté plusieurs résolutions visant à éliminer dans les relations internationales les mesures économiques coercitives unilatérales.

1. Les séries de résolutions pertinentes

- 109 Quatre types de résolutions existent à cet égard. Le mouvement fut amorcé en 1989 par l'adoption d'une résolution portant sur les « *Mesures économiques unilatérales utilisées pour exercer une pression politique et économique sur les pays en développement* »⁹⁸⁰, suivie par d'autres résolutions portant le même titre et adoptées tous les deux ans⁹⁸¹. Une deuxième série de résolutions sur la « *Nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier appliqué à Cuba par les Etats-Unis d'Amérique* » commence en 1992. Il s'agit cette fois-ci de résolution annuelle⁹⁸². Les deux dernières séries de résolutions ont été déclenchées en 1996, l'une (bi-annuelle) visant à l'« *Elimination des mesures économiques coercitives utilisées pour exercer une pression politique et économique* »⁹⁸³, et l'autre (annuelle) relative aux « *Droits de l'homme et mesures de contrainte unilatérales* »⁹⁸⁴.
- 110 L'adoption de ces résolutions est motivée, d'une part, par la préoccupation de l'Assemblée générale face aux effets négatifs des mesures économiques unilatérales sur le développement et les droits de l'homme, sur les relations et la coopération entre les Etats, et sur le commerce et les investissements internationaux. D'autre part, il s'agit d'une réaction de l'Assemblée à l'utilisation des mesures économiques comme instrument de pression politique contre un gouvernement pour changer son système économique et social, ainsi que sa politique interne ou étrangère. Plus particulièrement, c'est une réaction de l'Assemblée générale à la pérennité et au renforcement des sanctions contre le Cuba, et à la promulgation par les Etats-Unis d'Amérique de la « loi Helms-Burton » et son effet extraterritorial.

2. Contenu normatif des résolutions

- 111 Dans ces résolutions, l'Assemblée générale, entre autres, exhorte les Etats à s'abstenir de promulguer et d'appliquer des lois et mesures dont les effets extraterritoriaux portent atteinte à la souveraineté d'autres Etats et aux intérêts légitimes d'entités ou de personnes placées sous leur juridiction, « vu leurs obligations aux termes de la Charte des Nations Unies et du droit international qui, notamment, consacrent la liberté du commerce et de la navigation ». Elle y lance aussi un appel aux Etats pour qu'ils ne reconnaissent pas de telles lois ; demande à tous les Etats de s'abstenir d'adopter ou d'appliquer toutes mesures unilatérales contraires au droit international et à la Charte des Nations Unies⁹⁸⁵.
- 112 Au regard du droit des Etats de recourir à des mesures économiques unilatérales, ces résolutions condamnent sans équivoque le recours à des mesures qui ont des effets extraterritoriaux. Moins explicite mais sous-entendu à travers ces résolutions est la volonté de l'Assemblée générale de restreindre le recours des Etats à des mesures économiques unilatérales. La disposition la plus significative à cet égard est celle de la résolution 56/179 du 21 décembre 2001, dans laquelle l'Assemblée engage instamment la communauté internationale à prendre d'urgence des mesures efficaces pour empêcher le recours unilatéral à l'encontre des pays en développement à des mesures économiques coercitives *qui ne sont pas autorisées par les organes compétents de l'Organisation des Nations Unies* ou sont contraires aux principes de droit international énoncés dans la Charte des Nations Unies et qui contreviennent aux principes de base du système commercial multilatéral⁹⁸⁶.
- 113 Par cet appel, on voit bien la volonté de l'Assemblée générale de mettre un frein au recours aux mesures économiques unilatérales qui ne sont pas autorisées par une

organisation internationale. De plus, il s'agit d'une évolution dans l'activité normative de l'Assemblée car elle n'a jamais fait cet appel dans ses résolutions précédentes. Dans cette dernière résolution, l'Assemblée générale s'est donc enhardie dans sa détermination à mettre hors la loi les mesures économiques unilatérales, un appel réitéré dans sa résolution suivante⁹⁸⁷.

3. Fondements juridiques de l'interdiction souhaitée

- 114 Comme bases juridiques de l'interdiction du recours unilatéral aux mesures économiques, l'Assemblée invoque en premier lieu plusieurs principes fondamentaux du droit international. Il s'agit d'abord du principe selon lequel aucun Etat ne peut recourir ni encourager le recours unilatéral à des mesures économiques, politiques ou autres pour contraindre un autre Etat à lui subordonner l'exercice de ses droits souverains. Ce principe est contenu dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats⁹⁸⁸, et confirmé dans la résolution sur l'établissement d'un nouvel ordre économique international⁹⁸⁹ et dans la Charte des droits et devoirs économiques des Etats⁹⁹⁰.
- 115 L'Assemblée invoque ensuite le droit de tous les peuples à disposer d'eux-mêmes, en vertu duquel ils déterminent librement leur statut politique et s'emploient librement à réaliser leur développement économique, social et culturel. L'Assemblée se dit encore guidée par les principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, en particulier ceux qui appellent à établir des relations amicales entre les nations et à renforcer la coopération visant à résoudre les problèmes d'ordre économique et social.
- 116 Les droits de l'homme constituent une autre base juridique des recommandations de l'Assemblée générale sur l'élimination des mesures coercitives unilatérales. Elle note d'abord que ces droits ont un « caractère universel, indissociable, interdépendant et corrélatif », et fait référence à tous les droits fondamentaux de la personne humaine, et en particulier au droit au développement dont l'exercice effectif conditionne la jouissance des autres droits de l'homme⁹⁹¹. Elle affirme encore que ces mesures nuisent à la pleine réalisation du développement économique et social de la population des pays touchés, particulièrement les femmes et les enfants, portent atteinte à son bien-être et font obstacle au plein exercice de droits de l'homme, y compris le droit de chacun à un niveau de vie permettant d'assurer sa santé et son bien-être et le droit à l'alimentation, aux soins médicaux et aux services sociaux nécessaires⁹⁹².
- 117 D'une manière générale, l'Assemblée précise que les mesures coercitives font obstacle aux relations commerciales entre Etats et entravent la pleine réalisation de tous les droits de l'homme. Et c'est naturellement qu'elle fait référence, en sus des principes dégagés de la Charte, aux « principes de base d'un système commercial multilatéral non discriminatoire et ouvert »⁹⁹³.
- 118 On constate à travers ces résolutions successives de l'Assemblée générale qu'il y a une volonté de la majorité des Etats à restreindre le pouvoir des Etats de prendre des mesures coercitives unilatérales. On peut même dire qu'il y a une *opinio juris* en la matière. C'est ce qu'on peut relever de la dernière résolution de l'Assemblée sur l'élimination de telles mesures quand elle note que « la communauté internationale est opposée aux mesures économiques coercitives unilatérales et extraterritoriales »⁹⁹⁴, constat fondé sur des déclarations des chefs d'Etats et de gouvernement, constamment rappelées dans ses résolutions⁹⁹⁵.

- 119 Certes, on peut arguer que tout ceci reste du domaine de *lege ferenda* et que l'opinion majoritaire des Etats de la communauté internationale à cet égard n'est pas suivie par la pratique. Les Etats particulièrement intéressés par la règle en question, à savoir ceux qui recourent le plus souvent aux mesures unilatérales incriminées, n'ont pas changé leur pratique, et ils n'ont pas non plus participé au processus normatif de l'Assemblée générale. Il faut néanmoins reconnaître que le processus est enclenché, que l'on s'achemine vers une restriction de la faculté des Etats de recourir unilatéralement aux mesures coercitives dans certains domaines d'activités, et que ces domaines ne cessent de s'élargir. Cela prendra sûrement du temps avant que ces propositions aient force de « loi ». Mais le matériel normatif est là, et ce n'est pas négligeable.
- 120 Parallèlement à cette tendance, on constate d'ailleurs un transfert de l'initiative de ces mesures à des organisations internationales et leur réglementation par ces mêmes organisations.

B. La réglementation des réactions individuelles par des organisations internationales

- 121 Sans aller jusqu'à l'interdiction de recourir à des mesures unilatérales, certaines organisations internationales subordonnent ce recours à une autorisation de leurs organes. Tel est le cas des Etats membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ainsi, l'article 23, par. 1 du Mémoire d'accord concernant les règles et procédures régissant le règlement des différends (Mémoire) prévoit que tout Etat membre de l'OMC qui est victime d'une violation d'obligations, d'une annulation ou de réduction des avantages garantis par les Accords de l'OMC ne peut chercher à en obtenir réparation par une autre voie que celle définie dans le Mémoire, conformément aux procédures qui y sont établies⁹⁹⁶. D'après Hélène Ruiz Fabri, « le premier objectif de cette disposition est d'écarter les règles du droit international général relatives aux contre-mesures, et notamment d'exclure les mesures unilatérales préalables à toute procédure de règlement d'un litige »⁹⁹⁷.
- 122 De même, les Etats membres ne doivent pas par eux-mêmes déterminer qu'il y a eu violation des accords de l'OMC ou annulation des avantages accordés en dehors du cadre des procédures de règlement de différend de l'Organisation, ni suspendre des concessions ou d'autres obligations sans l'autorisation de l'Organe de règlement des différends (ORD)⁹⁹⁸, conformément aux règles et procédures de règlement des différends. Ici, l'auto-qualification par les Etats de la violation de leurs droits est écartée, et la prise des contre-mesures par ceux-ci ne peut intervenir qu'à l'issue de ce processus de règlement de différend.
- 123 Sans entrer dans les détails, on peut présenter cette procédure de la manière suivante. Si un Etat estime que des mesures prises par un autre Etat affectent les droits ou avantages qui lui sont conférés par des Accords de l'OMC, il doit demander l'ouverture de consultations à l'intention de cet Etat et celui-ci devra y donner suite dans un délai de 30 jours, en vue d'arriver à une solution mutuellement satisfaisante. Si les consultations sont refusées, ou si le différend n'est pas réglé par les consultations entre les deux Etats dans les 60 jours suivant sa demande⁹⁹⁹, un groupe spécial composé normalement de trois personnes sera établi. Ce groupe spécial procédera à une évaluation objective de la question dont il est saisi, et fera des constatations de faits et

de droits dans un rapport¹⁰⁰⁰. Ce rapport sera distribué aux Etats pour examen et éventuelles observations durant une période de 20 jours.

- 124 A l'issue de cette période, l'ORD examinera le rapport du groupe spécial pour adoption, sauf si une partie au différend décide de faire appel contre celui-ci¹⁰⁰¹. Dans ce cas, l'examen en appel sera effectué par l'Organe d'appel, un organe permanent composé de sept membres, et se limitera aux questions de droit couvertes par le rapport du groupe spécial et aux interprétations de droit données par celui-ci. L'Organe d'appel établira un rapport qui confirmera, modifiera ou infirmera les constatations et les conclusions juridiques du groupe spécial¹⁰⁰². Le rapport de l'Organe d'appel sera adopté par l'ORD et accepté sans condition par les parties au différend dans les 30 jours suivant sa distribution aux Membres, à moins que l'ORD ne se prononce par consensus contre son adoption.
- 125 Une fois que le rapport d'un groupe spécial ou de l'Organe d'appel ait été adopté par l'ORD, la partie concernée informera cet organe de ses intentions quant à la mise en œuvre des recommandations adoptées. Si ces recommandations ne sont pas, ou ne peuvent pas, être mises en œuvre, les parties pourront, dans un délai spécifié, entreprendre des négociations en vue de se mettre d'accord sur une compensation mutuellement acceptable. En cas d'échec de ces négociations, une partie au différend pourra demander à l'ORD l'autorisation de suspendre l'application de concessions ou d'autres obligations à l'égard de l'autre partie¹⁰⁰³, c'est-à-dire l'autorisation de prendre des contre-mesures.
- 126 Une fois autorisées, ces contre-mesures vont être régies par les règles pertinentes du droit international, en sus des règles établies par le Mémoire¹⁰⁰⁴, même si les mesures sont prises pour faire respecter les obligations issues des Accords de l'OMC, ou pour rétablir l'équilibre des droits et avantages tirés de ces Accords.
- 127 Si l'on s'en tient à cet exemple de l'OMC, on observe, d'une part, une grande limitation de la liberté des Etats de réagir à la violation d'une obligation qui leur est due et, d'autre part, l'intervention du droit international général une fois et chaque fois que la Charte constitutive de l'Organisation internationale ne prévoit pas de règles spécifiques sur une matière ou sur un acte.

C. Le transfert de certains pouvoirs de réactions étatiques à des organisations internationales

- 128 Enfin, il y a une tendance grandissante dans la société internationale actuelle à réserver à des institutions internationales la détermination de l'existence de la violation de certaines normes – telles que les normes de *jus cogens* et les obligations *erga omnes* – et la prise de mesures de réactions correspondantes¹⁰⁰⁵. Certes, la Commission du droit international n'est pas allée, dans sa codification du droit de la responsabilité, jusqu'à réserver à l'ONU le pouvoir de réaction aux violations de ces normes impératives, mais le fait est que cette Organisation est appelée à jouer un rôle dans ce cadre, soit à titre prioritaire, soit à titre alternatif¹⁰⁰⁶. Quelques exemples de transfert de pouvoir de réaction étatique à une organisation internationale sont déjà observés dans la pratique.
- 129 Ainsi, les réactions à une agression ont été réservées au Conseil de sécurité de l'ONU en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Même si les Etats gardent leur droit de légitime défense contre une agression, ce droit est juridiquement subordonné à une action ultérieure du Conseil de sécurité, en vertu de l'article 51 de la Charte. On

peut certes arguer que cette subordination est somme toute théorique mais la construction juridique est là.

- 130 De même, la réaction contre un acte de génocide a été dévolue à l'ONU par l'Article VIII de la Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide de 1948¹⁰⁰⁷. Cet article stipule que « [t]oute partie contractante peut saisir les organes compétents des Nations Unies afin que ceux-ci prennent, conformément à la Charte des Nations Unies, les mesures qu'ils jugent appropriées pour la prévention et la répression des actes de génocide ou de l'un quelconque des autres actes énumérés à l'article III », c'est-à-dire le génocide, l'entente en vue de commettre le génocide, l'incitation directe et publique à commettre le génocide, la tentative de génocide et la complicité dans le génocide.
- 131 Dans l'ordre juridique communautaire européen, les Etats ont renoncé à leurs droits de réactions individuelles aux violations des règles communautaires au profit des organes collectifs de l'Union européenne¹⁰⁰⁸. Et lorsque ces organes prennent des mesures économiques à la place des États, ils sont soumis au droit international. Ceci a été affirmé par la Cour de Justice des Communautés européennes dans son arrêt rendu en l'affaire *A. Racke GmbH & Co.* La Cour fut saisie dans cette affaire d'une question préjudicielle relative à la validité d'un règlement du Conseil des Communautés européennes suspendant des concessions commerciales prévues par un accord de coopération entre la Communauté économique européenne et la République socialiste fédérative de Yougoslavie. Dans son arrêt, la Cour de Justice rappelle que
- les compétences de la Communauté doivent être exercées dans le respect du droit international. Par conséquent, celle-ci est tenue de respecter les règles du droit coutumier international lorsqu'elle adopte un règlement suspendant les concessions commerciales octroyées par un accord ou en vertu d'un accord qu'elle a conclu avec un pays tiers¹⁰⁰⁹.
- 132 Et la Cour européenne conclut en ces termes :
- Il s'ensuit que les règles du droit coutumier international... lient les institutions de la Communauté et font partie de l'ordre juridique communautaire¹⁰¹⁰.
- 133 En définitive, on assiste dans la société internationale contemporaine à une certaine subrogation¹⁰¹¹ d'un organe institutionnel à l'Etat victime d'un fait internationalement illicite. C'est l'organe collectif qui prend les contre-mesures suite à certains faits illicites en lieu et à la place de l'Etat victime. En agissant ainsi, cet organe est tenu de prendre en compte les limites attachées à la prise de ces mesures. Car ici encore, l'objet de la règle reste le même, à savoir les réactions à un fait internationalement illicite, seul l'acteur change. Il est vrai que ces règles se réfèrent surtout aux Etats et ont été faites pour eux. Cela est toutefois dû plus à la structure du système international au moment où ces règles étaient apparues qu'à une volonté d'exclure tout autre sujet du droit international de l'influence de ces règles. Le système traditionnel ne connaissait que l'Etat comme principal sinon l'unique sujet de droit international et, par conséquent, le seul susceptible d'enfreindre les règles internationales. Mais depuis, l'existence d'autres sujets est reconnue et ceux-ci sont des acteurs à part entière de la société internationale. Ces nouveaux sujets peuvent, à l'instar d'une organisation internationale, prendre des mesures coercitives au même titre que les Etats, sinon à leur place.
- 134 Dès lors, si l'on s'attache à l'esprit des règles et non à leur lettre, les règles relatives aux contre-mesures visent avant tout l'auteur de ces mesures, personnifié certes par le seul Etat à l'époque où ces règles s'étaient développées, mais dédoublé ensuite par les

organisations internationales. On devrait de ce fait admettre que ces règles s'adressant à tout auteur de mesures de réactions à l'illicite s'appliquent également à une organisation internationale qui relaie les Etats dans la réaction à certains faits illicites déterminés, réserve faite de l'application de la *lex specialis*.

- 135 Ceci est d'autant plus vrai que quand les Etats habilite une organisation internationale à agir à leur place en cas de violation de certaines obligations déterminées, il s'agit d'une habilitation pour des actions coercitives et non pour le non-respect des règles existantes, encore moins pour la création de nouvelles règles. Comme l'a dit le juge Bedjaoui,

les organes principaux des Nations Unies doivent respecter, outre la Charte, le droit international lui-même, tout simplement parce que les Etats fondateurs de l'Organisation ne les ont nullement investis du rôle de législateurs internationaux et de créateurs de nouvelles normes. On ne voit nulle part dans la Charte que les Etats ont abdiqué au profit des organes des Nations Unies leur pouvoir exclusif de créer la coutume nouvelle grâce à leurs pratiques constantes et non controversées¹⁰¹².

Remarque conclusive

- 136 En résumé, les règles du droit international sont applicables au Conseil de sécurité et à ses activités *ratione persone, ratione materiae et ratione temporis*.
- 137 *Ratione persone* d'abord parce que le Conseil est un organe d'un sujet de droit international et, de ce fait, est tenu de respecter les obligations rattachées à cette qualité. La pratique du Conseil de sécurité n'infirme pas cette soumission. Elle montre au contraire l'attachement de cet organe au droit international à travers les mesures qu'il ordonne aussi bien aux Etats fauteurs de trouble qu'aux Etats appliquant les sanctions décidées, et à son engagement à tenir compte de ce droit dans ses actions coercitives.
- 138 *Ratione materiae* ensuite en raison de la nature des sanctions des Nations Unies qui font partie des mesures de réactions admises par le droit international. Comme telles, elles sont soumises aux règles qui régissent ces mesures, là où la Charte ne prévoit pas de règles spécifiques. Leur nature intrinsèque de garantie des règles et de l'ordre internationaux ne leur permet pas non plus d'être au-dessus des règles, sous peine de perdre leur essence.
- 139 *Ratione temporis* enfin au vu du changement de structure du système international par rapport à ce qui existait au moment de la conclusion de la Charte, et notamment à cause de l'incursion grandissante des organisations internationales dans les sphères d'activités traditionnellement dévolues aux seuls Etats.
- 140 Cette applicabilité étant établie, il s'agit maintenant de déterminer les règles du droit international dont le respect par le Conseil de sécurité permet de réduire, voire prévenir, les effets secondaires des sanctions des Nations Unies.

Section II. Les règles pertinentes

- 141 Le respect des droits des fondamentaux de l'homme (§1), le respect des droits des Etats tiers (§2), la prise en compte du principe de proportionnalité (§3) et des principes humanitaires (§4) dans la mise en œuvre des sanctions des Nations Unies permettront

au Conseil de sécurité de réduire considérablement les effets secondaires de ses sanctions.

§1. Le respect des droits fondamentaux de l'homme

- ¹⁴² On sait que le Conseil de sécurité est tenu de respecter les droits de l'homme en vertu des dispositions précises de la Charte des Nations Unies et des normes des droits de l'homme inspirées par ces dispositions. Et on a dit que cette obligation se trouve à la base de la prévision continue des dérogations humanitaires aux sanctions imposées par le Conseil pour assurer la jouissance des droits fondamentaux de la population civile de l'Etat-cible de ces sanctions¹⁰¹³. En droit international général, l'obligation d'éviter de toucher à ces droits dans la prise de mesures de réactions à l'illicite est encore plus absolue. Les droits fondamentaux de l'homme ont été en effet qualifiés de règles ne pouvant être affectées par de telles mesures.

A. Les droits de l'homme comme règles ne pouvant être affectées par les contre-mesures

- ¹⁴³ L'article 50, par. 1 (b), du Projet d'articles de 2001 de la CDI prévoit que « les contre-mesures ne peuvent porter aucune atteinte... aux obligations concernant la protection des droits fondamentaux de l'homme »¹⁰¹⁴. Ceci a pour conséquence d'empêcher la prise de toute contre-mesure qui violerait les droits de l'homme fondamentaux, et l'obligation correspondante de retirer les mesures déjà imposées qui ont de tels effets. La CDI précise que

le caractère absolu de cette interdiction est indiqué dans la Convention de Vienne sur le droit des traités [article 60, par. 5], qui prévoit expressément que l'autorisation de réagir à une violation substantielle d'un traité en y mettant fin ou en en suspendant l'application ne s'applique pas « aux dispositions relatives à la protection de la personne humaine contenues dans des traités de caractère humanitaire, notamment aux dispositions excluant toute forme de représailles à l'égard des personnes protégées par lesdits traités »¹⁰¹⁵.

- ¹⁴⁴ L'interdiction des contre-mesures violant les droits fondamentaux de l'homme a été déjà formulée par l'Institut de droit international dans sa résolution de 1934 où il est demandé aux Etats autorisés à user des représailles non armées de « s'abstenir de toute mesure de rigueur qui serait contraire aux lois de l'humanité et aux exigences de la conscience publique »¹⁰¹⁶. Dans sa résolution de 1989¹⁰¹⁷, le même Institut qualifie l'obligation de protection des droits de l'homme d'obligation *erga omnes* (art. 1) qui implique le droit pour tous les Etats, agissant individuellement ou collectivement, d'adopter des contre-mesures à l'encontre d'un autre Etat violant les droits de l'homme (art. 2). Ce qui va plus loin que l'interdiction de prendre des contre-mesures qui violent les droits de l'homme. Il est toutefois précisé que l'Etat qui recourt à ces mesures, individuelles ou collectives, même destinées à assurer la protection des droits de l'homme, doit tenir compte « des intérêts des particuliers et des Etats tiers, ainsi que l'incidence de la mesure sur le niveau de vie des populations concernées » (art. 4)¹⁰¹⁸. Et on rappellera que l'Assemblée de la Société des Nations avait précisé, à propos de l'application des sanctions de l'article 16 du Pacte, que les mesures économiques à appliquer en cas d'agression ne devaient pas porter atteinte aux rapports d'humanité¹⁰¹⁹.

- 145 Au regard de nombreux effets humanitaires des sanctions des Nations Unies, énumérés au chapitre III de notre étude, force est de constater que ces sanctions ont eu des incidences sur le niveau de vie de la population de l'Etat-cible et ont touché de nombreux droits fondamentaux de l'homme, en violation du droit international coutumier et impératif.
- 146 Ayant établi que ces droits – mentionnés dans la Charte des Nations Unies mais dont le contenu exact se trouve en dehors – lient le Conseil de sécurité, il nous tarde alors à préciser ceux dont le respect concourt à la prévention et à la réduction des effets non voulus des sanctions des Nations Unies.

B. Les droits de l'homme à respecter

- 147 Les sanctions des Nations Unies touchent chacune des trois catégories des droits de l'homme, à savoir les droits civils et politiques ; les droits économiques, sociaux et culturels ; et le droit au développement.

1. Les droits à respecter parmi les droits civils et politiques

- 148 La référence, à l'article 50 du Projet de la GDI sur la responsabilité des Etats, aux droits fondamentaux de l'homme comme étant des droits ne devant être touchés par les mesures coercitives fait penser aux droits indérogeables prévus dans les principaux instruments relatifs aux droits de l'homme¹⁰²⁰. Il y a en effet un « noyau dur » des droits de l'homme mentionnés dans ces instruments qui sont jugés inviolables.
- 149 Il en est ainsi du droit à la vie ; du droit de ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; du droit de ne pas être tenu en esclavage ou en servitude ; du droit de ne pas être emprisonné pour la seule raison qu'on n'est pas en mesure d'exécuter une obligation contractuelle ; du droit de ne pas être condamné pour des actions ou omissions qui ne constituaient pas un acte délictueux d'après le droit national ou international au moment où elles ont été commises ; du droit à la reconnaissance en tous lieux de la personnalité juridique de chacun ; et du droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. Ces droits, respectivement prévus aux articles 6, 7, 8, 11, 15, 16 et 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), ne souffrent d'aucune dérogation, même dans le cas où un danger public exceptionnel, dûment proclamé par un acte officiel, menace l'existence de la nation¹⁰²¹.
- 150 Si l'on regarde toutefois la nature des droits énoncés dans ces clauses, force est de reconnaître que les sanctions des Nations Unies ont peu de chance d'aller à leur rencontre, sauf en ce qui concerne le droit à la vie¹⁰²². Dans son sens courant, le droit à la vie est assurément méconnu par le Conseil de sécurité si l'on pense aux milliers de morts par mois en Iraq pendant la période des sanctions, lesquels ne sont pas tous attribuables à des causes naturelles. Dans son sens juridique, la même observation reste valable si l'on considère le contenu de ce droit et l'interprétation que le Comité des droits de l'homme en a faite.
- 151 Dans son observation générale n° 6, du 30 avril 1982, ce Comité fait d'abord remarquer que le droit à la vie est « un droit qui ne doit pas être interprété dans un sens restrictif »¹⁰²³. On peut y relever ensuite que la protection du droit à la vie entraîne l'obligation, non seulement de réprimer les actes criminels, mais également

d'empêcher que les forces de sécurité étatiques ne tuent des individus de façon arbitraire (par. 3) et, surtout pour le cas qui nous concerne, l'obligation de prendre toutes les mesures possibles pour diminuer la mortalité infantile et pour accroître l'espérance de vie, et en particulier des mesures permettant d'éliminer la malnutrition et les épidémies (par. 5). Il faut aussi mentionner que le droit de l'enfant à la vie comporte, en plus de ce qui vient d'être présenté, le droit à la survie et au développement, ainsi que le droit à la réduction du taux de mortalité¹⁰²⁴. Et il est intéressant de relever que cette observation était faite en 1982, bien avant les années 1990 où le souci du respect des droits de l'homme se mêle au sentiment de révolte face aux effets humanitaires désastreux des sanctions des Nations Unies. Ce fait est en quelque sorte une garantie de plus quant à l'objectivité de l'interprétation faite par le Comité.

- 152 Ces précisions apportées par le Comité des droits de l'homme, notamment la dernière, montrent que les sanctions des Nations Unies peuvent effectivement aller à l'encontre du droit à la vie. La conception des régimes de sanctions en tenant compte de ces droits aurait permis d'éviter les augmentations du taux de mortalité infantile, de la malnutrition des enfants et de leurs mères et les conséquences de celles-ci sur la croissance des enfants, la pénurie des produits de première nécessité, etc.
- 153 Au vu de ces effets secondaires des sanctions, constatés dès le début des années 1990 par des missions de l'ONU et des institutions spécialisées dans les sanctions contre l'Iraq et Haïti notamment, le Conseil se disait préoccupé mais ne s'était pas engagé à respecter les droits ainsi touchés, en prenant les mesures correctives nécessaires et en veillant, pour les sanctions à venir, à ne plus choisir des mesures qui touchent à ce droit élémentaire à la vie. Au contraire, il a souvent rejeté l'entière responsabilité de ces situations sur le gouvernement de l'Etat visé et refusé d'admettre sa part de responsabilité en tant que concepteur des mesures imposées.
- 154 Ce n'est que vers la fin des années 1990 que l'on a pu constater un changement à cet égard quand le Conseil de sécurité s'est engagé, chaque fois qu'il envisage de prendre des sanctions, à tenir compte des droits fondamentaux des enfants et des femmes en particulier, et de la population civile en général¹⁰²⁵. Dans le cadre des sanctions contre l'Iraq, la mise en œuvre de cet engagement s'est traduite par une petite satisfaction des besoins élémentaires découlant du droit à la vie des enfants et de la population civile ; même si cela n'a pas permis de mettre fin à tous les effets humanitaires des sanctions des Nations Unies dans ce pays, notamment ses impacts sur les droits économiques, sociaux et culturels.

2. Les droits à respecter parmi les droits économiques, sociaux et culturels

- 155 Le premier de ces droits est le droit à une nourriture suffisante, prévu dans plusieurs instruments du droit international¹⁰²⁶, et précisé notamment dans l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC). Ce droit englobe le droit à un niveau de vie suffisant, qui comprend de la nourriture, des vêtements, un logement ainsi que le droit à l'amélioration constante des conditions d'existence (par. 1) et engage les Etats à prendre, le cas échéant, des mesures immédiates et urgentes pour mettre la personne humaine à l'abri de la faim et de la malnutrition (par. 2). Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels souligne que « le droit à une nourriture suffisante est indissociable de la dignité intrinsèque de

la personne humaine et est indispensable à la réalisation des autres droits fondamentaux consacrés dans la Charte internationale des droits de l'homme »¹⁰²⁷.

- 156 On peut encore mentionner parmi les droits susceptibles d'être touchés par les sanctions des Nations Unies le droit à la santé¹⁰²⁸, le droit à l'éducation – surtout pour les enfants¹⁰²⁹, et le droit à un minimum de subsistance. A cet égard, le par. 2 de l'article 1 commun aux deux Pactes prévoit « qu'en aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance ». Ce droit à la subsistance serait ainsi une sorte de noyau protégé de manière absolue contre toute atteinte. Le caractère fondamental reconnu au droit d'être à l'abri de la faim¹⁰³⁰ renforce cette conclusion¹⁰³¹.
- 157 Pour finir, il importe de mentionner le constat fait par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son observation générale n° 8, portant « Relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels ». Ce Comité précise d'abord que l'« observation générale a pour objet de souligner que les sanctions devraient toujours tenir pleinement compte, en toutes circonstances, des dispositions du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels »¹⁰³². Puis, reconnaissant expressément la nécessité de prendre des sanctions dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, le Comité ajoute que « les dispositions de la Charte qui se rapportent aux droits de l'homme (articles 1, 55 et 56) doivent être considérées comme entièrement applicables en la matière »¹⁰³³. Cette précision a le mérite de donner un avis autorisé à l'égard de certains auteurs qui refusent de voir dans ces dispositions de la Charte une obligation du Conseil de sécurité de respecter les droits de l'homme.
- 158 Enfin, le Comité fait remarquer que « les dispositions du Pacte, qui se retrouvent presque dans d'autres traités relatifs aux droits de l'homme ainsi que dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, ne peuvent pas être considérées comme inopérantes ni, en aucun cas, comme inapplicables pour la simple raison qu'il a été décidé que des considérations relatives à la paix et à la sécurité internationales justifiaient l'imposition de sanctions »¹⁰³⁴. Et il est à relever que, contrairement à l'article 50 du Projet de la CDI sur la responsabilité de l'Etat, les droits que le Comité demande au Conseil de tenir compte ne se limitent pas aux droits fondamentaux de l'homme.
- 159 Point n'est besoin de répéter que les sanctions des Nations Unies ont empêché la jouissance de divers droits économiques, sociaux et culturels qui viennent d'être mentionnés. On rappellera aussi que les dérogations humanitaires accordées par le Conseil de sécurité dans ses résolutions imposant les sanctions concourent à la correction des effets des mesures décidées sur les droits de l'homme. Il faut donc saluer ce fait positif dans l'attitude du Conseil de sécurité, à travers les améliorations successives apportées dans la gestion des dérogations humanitaires aux sanctions.
- 160 Toutefois, prévoir des exemptions et exceptions humanitaires n'est pas une fin en soi. Il faut encore faire en sorte que ces dérogations atteignent leur but, pour que l'amélioration normative se traduise par une amélioration effective de la situation humanitaire de la population civile des Etats touchés par les sanctions. En 1997 par exemple, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a observé que les exemptions humanitaires n'ont pas eu l'effet supposé et ont une portée limitée¹⁰³⁵, ce qui montre la nécessité d'une vigilance permanente du Conseil de sécurité dans la

gestion de ces dérogations humanitaires, pour qu'elles deviennent de véritables solutions aux effets secondaires des sanctions des Nations Unies.

3. Le droit au développement

- 161 Les sanctions peuvent également perturber la jouissance par une population ou par un Etat de son droit au développement. Eu égard à l'importance que ce droit a acquis ces derniers temps en droit international¹⁰³⁶, le Conseil de sécurité doit en tenir compte dans la conception d'un régime de sanctions, notamment quand on sait que le fondement du droit au développement est « le respect de la dignité et de la valeur de la personne humaine »¹⁰³⁷.
- 162 Si le Pacte de la Société des Nations ne mentionnait guère le développement parmi ses objectifs, la Charte des Nations Unies prévoit dans son Préambule que les peuples des Nations Unies sont résolus « à favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande », et s'engagent à ces fins « à recourir aux institutions internationales pour favoriser le progrès économique et social de tous les peuples ». Ces objectifs ont été ensuite précisés dans le par. 3 de l'article 1, et dans les alinéas a et b de l'article 55 de la Charte.
- 163 Quarante et un ans plus tard, l'Assemblée générale proclame la « Déclaration sur le droit au développement »¹⁰³⁸, et fait de ce droit une partie intégrante des droits fondamentaux de l'homme. D'après la Déclaration, le droit au développement est « un droit inaliénable de l'homme » et « l'être humain est le sujet central de développement »¹⁰³⁹. Son but ultime est le « développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés ». C'est dire que les droits et libertés fondamentales de l'homme ne peuvent pleinement se réaliser que dans un contexte de développement.
- 164 En outre, si l'individu reste le bénéficiaire ultime du droit au développement, ce droit a également un caractère collectif¹⁰⁴⁰. Des droits non individuels y sont rattachés tels les droits des peuples à disposer d'eux-mêmes et son corollaire la souveraineté permanente de ces peuples sur leurs richesses et ressources naturelles¹⁰⁴¹. Avec ce caractère collectif, le prestataire du droit n'est pas seulement l'Etat – qui se confond avec le peuple qu'il représente dans une vision internationale du droit au développement – mais également la communauté des Etats qui doit œuvrer pour « assurer le développement et éliminer les obstacles au développement »¹⁰⁴².
- 165 Et c'est à partir de là que l'on tire les deux versants du droit au développement, à savoir :
- i) le droit de se développer *erga omnes* revendiqué par l'Etat « maître chez lui » et opposable par lui à tous ;
 - ii) le droit de se développer revendiqué par l'Etat « agent actif des relations internationales » et constituant un droit sur les autres, c'est-à-dire exigible par lui à l'égard de la communauté internationale des Etats¹⁰⁴³.
- 166 Du fait de ces caractères opposables et exigibles à tous, le droit au développement se traduit comme un droit de tout Etat de ne pas voir son développement entravé par des mesures extérieures. Il impose alors aux autres Etats et à la communauté internationale une obligation de ne pas recourir à des mesures de contrainte qui nuiraient de façon prévisible et inévitable au développement économique, social, politique et culturel d'un Etat. En imposant des sanctions, le Conseil de sécurité agit au nom de la communauté

internationale eu égard à la légitimation collective donnée par les Etats au par. 1 de l'article 24 de la Charte. Agissant à ce titre, il est tenu de faire en sorte que ses décisions ne nuisent de façon irréversible au droit fondamental des individus et des Etats au développement, dont la pleine réalisation conditionne la jouissance des autres droits de l'homme.

§2. Le respect des droits des Etats tiers

- 167 Cette obligation est tirée des règles relatives aux contre-mesures, qui peuvent être applicables – avons-nous dit – aux sanctions des Nations Unies. Le principe est que ces mesures doivent seulement viser l'auteur du fait illicite et éviter, par conséquent, de porter atteinte aux droits des Etats tiers. Des exceptions à ce principe sont toutefois admises et il s'agit de voir si elles peuvent être retenues pour les sanctions des Nations Unies.

A. Le principe

- 168 L'institution des contre-mesures s'opère dans un cadre bilatéral entre un Etat qui a commis un fait illicite et un autre qui réagit à ce fait par des contre-mesures. Les sanctions des Nations Unies mettent également en relation un Etat dont le comportement porte atteinte à la paix et le Conseil de sécurité qui prend des mesures pour faire arrêter ce comportement, même s'il doit faire appel aux Etats pour exécuter ces mesures et qu'il y a entre lui et l'Etat fautif une relation verticale. Ces réserves mises à part, l'Etat ou l'Organisation qui réagissent doivent limiter, dans les deux cas, les effets des mesures prises au seul Etat auteur du fait illicite. Ils doivent éviter ou limiter autant que possible les effets de ces mesures sur les autres Etats. C'est l'exigence du respect des droits des tiers dans l'application des contre-mesures, au sens générique du terme, qu'elles soient individuelles ou collectives.
- 169 Cette exigence trouve son origine formelle dans l'affaire relative à la « Responsabilité de l'Allemagne à raison des actes commis postérieurement au 31 juillet 1914 et avant que le Portugal ne participât à la guerre », plus connue sous « Affaire Cysne »¹⁰⁴⁴. Dans cette sentence, le Tribunal arbitral précise :
- Les représailles, consistant en un acte en principe contraire au droit des gens, ne peuvent se justifier qu'autant qu'elles ont été provoquées par un autre acte également contraire à ce droit. *Les représailles ne sont admissibles que contre l'Etat provocateur*. Il se peut, il est vrai, que des représailles légitimes, exercées contre un Etat offensé, atteignent des ressortissants d'un Etat innocent. Mais il s'agira là d'une conséquence indirecte, involontaire, que l'Etat offensé s'efforcera, en pratique, toujours d'éviter ou de limiter autant que possible¹⁰⁴⁵.
- 170 Si cette jurisprudence déclare sans équivoque l'illicéité en droit international de l'atteinte au droit des Etats tiers, elle ne semble condamner expressément que les atteintes *volontaires et directes*¹⁰⁴⁶. Pour les effets indirects non voulus, le Tribunal demande à l'auteur des contre-mesures de faire tout son possible pour les éviter ou les limiter, sans pour autant conclure à leur illicéité. Sont-ils dès lors tolérés, à défaut d'être admis ? En d'autres termes, les contre-mesures qui touchent indirectement les tiers demeurent-elles légitimes en droit international général ? La réponse à cette question nous intéresse particulièrement car il faut admettre que les atteintes des sanctions des Nations Unies aux Etats autres que l'Etat-cible ne sont nullement voulues

par le Conseil de sécurité. Elles ne sont que des conséquences indirectes des mesures ou actions qu'il a ordonnées.

- 171 La Commission du droit international, dans le commentaire de l'ancien article 30 de son Projet d'articles de 1996, a déjà pensé à cette hypothèse, en ces termes :

Il arrive assez fréquemment dans les relations internationales que l'action de l'Etat qui agit dans l'application d'une contre-mesure légitime à l'encontre d'un autre Etat, tout en ne visant directement que ce dernier, cause quand même à cette occasion un tort à un Etat tiers. Dans des situations de ce genre, l'Etat ayant agi invoque parfois à titre de justification à l'égard de l'Etat tiers indûment affecté dans ses droits le fait qu'il aurait été difficile, voire matériellement impossible, dans le cas concret, d'infliger la mesure de réaction ou de sanction qu'il fallait infliger à l'Etat auteur du fait internationalement illicite, sans causer en même temps à l'Etat tiers le tort en question¹⁰⁴⁷.

- 172 C'est exactement l'hypothèse dans laquelle se trouvent les Nations Unies dans les cas de sanctions où des Etats autres que l'Etat visé ont été touchés. Par exemple, il était impossible pour le Conseil de sécurité d'imposer une rupture complète des relations économiques, commerciales et financières avec l'Iraq sans toucher les Etats qui faisaient commerce avec ce dernier, notamment les 21 Etats qui ont présenté une demande d'assistance au Conseil de sécurité en vertu de l'article 50 de la Charte. De même, le blocus fluvial imposé contre la Yougoslavie a touché durement les Etats riverains du Danube alors qu'il était impossible de rendre efficaces les sanctions économiques imposées contre cet Etat sans contrôler cet axe principal de sa communication avec l'extérieur.

- 173 Dans de tels cas, la CDI a conclu que « l'exercice légitime d'une mesure de sanction à l'égard d'un Etat déterminé ne peut *en aucun cas* constituer comme tel une circonstance excluant l'illicéité d'une atteinte portée à un droit subjectif international d'un Etat tiers à l'égard duquel aucune mesure de sanction ne se justifiait »¹⁰⁴⁸. En d'autres termes, une mesure de sanction causant des dommages aux tiers est entachée d'illicéité à l'égard de cet Etat, que ces dommages aient été délibérés ou involontaires¹⁰⁴⁹. L'ancien article 47, par. 3 du Projet d'articles reprend cette conclusion :

Si une contre-mesure visant un Etat auteur d'un fait internationalement illicite entraîne la violation d'une obligation à l'égard d'un Etat tiers, cette violation ne peut être justifiée à l'encontre de l'Etat tiers au titre de ce chapitre [sur les contre-mesures].

- 174 Dans le Projet final, cet article a disparu en tant que disposition autonome et a été incorporé au par. 1 de l'article 49 qui fixe l'objet et les limites des contre-mesures. D'après ce paragraphe,

[l']Etat lésé ne peut prendre de contre-mesures à l'encontre de l'Etat responsable du fait internationalement illicite que pour amener cet Etat à s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu de la deuxième partie.

- 175 Comme on peut le constater, la disposition de l'ancien article 47 est plus explicite. Dans l'actuel article 49, le respect des droits des tiers est posé de manière implicite à travers la limitation des contre-mesures au seul Etat auteur du fait internationalement illicite. Ce n'est qu'après une lecture attentive du paragraphe et surtout du commentaire de celui-ci qu'il devient clair que cette disposition concerne également la protection des droits des Etats tiers¹⁰⁵⁰.

- 176 Cela dit, la question est de savoir si l'illicéité de l'atteinte aux droits d'un Etat tiers entraîne également l'illicéité de la contre-mesure qui l'a causé ; autrement dit si une

contre-mesure touchant des tiers devient illicite même à l'égard de l'Etat auteur du fait contre lequel on réagit. La réponse est à notre avis négative car dans ce monde de plus en plus interdépendant il est difficile, voire impossible, de prendre des contre-mesures sans toucher les droits des tiers. Les contre-mesures touchant, volontairement ou non, les droits des Etats tiers ne sont illicites qu'à l'égard de ces Etats mais demeurent licites vis-à-vis de l'Etat auteur de la violation du droit. Conclure autrement équivaldrait à empêcher tout Etat de réagir à un fait illicite commis à son encontre, ce qui nuirait à l'application du droit international, en l'absence d'un système de réaction collective généralisée à la violation de ce droit. Un Etat prenant des contre-mesures qui affectent le droit des Etats tiers doit s'attendre à ce que sa responsabilité soit engagée par ces Etats tiers pour faire retirer les mesures qui les touchent et pour demander la réparation des dommages subis.

- 177 Comme l'a dit Alexandre Sicilianos, « la rupture du rapport causal entre l'illicite et la réaction constitue le fondement de l'interdiction de prendre les Etats tiers comme cibles »¹⁰⁵¹. De ce fait, là où ce rapport causal existe, les effets subis par le recours à une contre-mesure demeure justifiée. Le choix de la CDI de mettre les dispositions sur les Etats tiers dans l'ancien article 47 traitant des dispositions générales sur les contre-mesures, plutôt qu'à l'article 50 relatif aux contre-mesures interdites, tend justement à « ne pas paraître dénier toute légitimité à des contre-mesures qui porteraient atteinte de façon incidente à des Etats tiers »¹⁰⁵². Dès lors, « si une contre-mesure entraîne la violation d'une obligation envers un Etat tiers, l'illicéité de cette violation ne se trouve pas exclue au motif que la violation est admissible à l'égard de l'Etat ayant, à l'origine, commis un fait illicite »¹⁰⁵³.
- 178 La CDI admet toutefois des exceptions à ce principe lorsqu'il dit que « si l'illicéité de la lésion causée à l'Etat tiers est parfois et malgré tout à exclure, cette exclusion trouvera alors sa justification dans l'intervention d'autres circonstances appelées à jouer dans le cas concret »¹⁰⁵⁴.

B. Les exceptions

- 179 Un rapport préliminaire soumis par Roberto Ago relate ces exceptions. Il y écrit que l'illicéité de la lésion à l'égard de l'Etat tiers peut être exceptionnellement exclue en vertu d'autres circonstances pertinentes telles que le consentement de cet Etat, la force majeure et le cas fortuit ou l'état de nécessité¹⁰⁵⁵. Nous allons donc examiner si ces exceptions peuvent être prises en compte pour excuser la lésion causée par les sanctions des Nations Unies aux droits des tiers. Ayant noté, dans l'introduction générale, que les Etats indirectement touchés par les sanctions des Nations ne sont pas des Etats tiers, au sens juridique strict du terme, mais plutôt des « quasi-Etats tiers »¹⁰⁵⁶, la question sera de savoir si ces derniers peuvent prétendre aux mêmes droits que les Etats tiers. Nous répondrons à cette question après l'examen des circonstances qui pourraient excuser l'atteinte à ces droits des tiers.

1. La force majeure et le cas fortuit¹⁰⁵⁷

- 180 On peut déjà éliminer les excuses de force majeure et de cas fortuit dans la mesure où elles supposent qu'un sujet de droit est amené à agir de manière non conforme à une obligation internationale à cause d'une force irrésistible ou d'un événement extérieur imprévu contre lesquels il n'a pas de recours et qui le mettent dans l'impossibilité

matérielle soit d'agir en conformité avec l'obligation, soit même, parfois, de se rendre compte du fait qu'il adopte un comportement différent de celui que requiert l'obligation en question¹⁰⁵⁸.

- 181 Si l'atteinte par les sanctions onusiennes aux droits des Etats autres que l'Etat responsable du trouble à la paix est bien involontaire et non délibérée, il est toutefois difficile de soutenir que le Conseil de sécurité se trouve dans l'impossibilité matérielle d'agir autrement ou de se rendre compte qu'il adopte des sanctions qui toucheraient ces Etats. S'il en est ainsi, le Conseil n'aurait pas prévu, par exemple, dans la même résolution 748 (1992) imposant des sanctions contre la Libye des mécanismes de traitement des demandes d'assistance pour les Etats qui seraient touchés par l'application des sanctions. En outre, il est difficile de retenir la réaction de force majeure à un événement imprévu quand on sait que le Conseil de sécurité peut réagir à des situations futures, telle qu'une menace contre la paix.

2. L'état de nécessité

- 182 Concernant l'état de nécessité, la réponse devient déjà moins aisée. L'état de nécessité est en effet invoqué pour justifier le non-respect délibéré et de manière tout à fait consciente d'une obligation internationale face à un péril extrêmement grave menaçant un intérêt essentiel de l'entité qui l'invoque, laquelle n'a eu d'autre moyen d'écarter ce péril imminent que par l'adoption de tel comportement non conforme¹⁰⁵⁹. Et il est précisé dans ce cas que « l'intérêt sacrifié sur l'autel de la "nécessité" doit évidemment être moins important que celui qu'on veut par là sauver »¹⁰⁶⁰. Jusqu'ici, l'excuse de nécessité tient en ce qui concerne les actions des Nations Unies car dans les cas de sanctions que nous avons examinés, la préservation de la paix et de la sécurité internationales, but essentiel des Nations Unies, n'aurait pu se faire sans enfreindre l'obligation de ne pas porter atteinte aux droits des tiers. Et on pourrait à la limite admettre que la protection de ces droits serait moins importante que le maintien de la paix et de la sécurité internationales.
- 183 Il faut cependant apporter deux atténuations à cette assertion. La première est qu'en invoquant l'excuse de nécessité « le respect de l'obligation internationale doit... être "self destructive" pour que l'illicéité du comportement non conforme à l'obligation puisse être exclue »¹⁰⁶¹. L'article 25 du Projet final de la CDI exige, quant à lui, que le fait incriminé doit constituer pour l'Etat invoquant la nécessité « le seul moyen de protéger un intérêt essentiel contre un péril grave et imminent »¹⁰⁶². D'abord, il est difficile de croire que le choix de mesures qui ne touchent que l'Etat responsable ou la modification des mesures prises de manière à respecter le droit des tiers soit « auto-destructif » pour les Nations Unies, ou que l'imposition de sanctions globales touchant les Etats autres que l'Etat responsable soit le seul moyen pour lui de maintenir la paix. Il suffit de penser ici aux divers avantages du concept de sanctions ciblées examiné plus haut, et au consensus qui se dégage en faveur de ce concept. Ensuite, si l'on garde à l'esprit le fait que le principe du respect des droits des tiers comporte une obligation de réparation, même en cas d'atteinte involontaire et indirecte, le dédommagement des tiers touchés par les sanctions ne met pas en péril les finances de l'ONU, encore moins sa survie et son bon fonctionnement.
- 184 Dans la pratique actuelle des Nations Unies, l'effectivité de la disposition qui prévoit ce dédommagement (l'article 50 de la Charte) dépend encore beaucoup de la volonté des

Etats membres. La conscience de l'existence de cette obligation de réparation devrait justement faire évoluer la pratique vers une contribution obligatoire aux appels à l'assistance lancés par les Comités des sanctions dans ses recommandations, et entérinés par le Conseil de sécurité dans ses résolutions ou à travers les déclarations de son Président. Il serait même indiqué à cet égard de revenir à la pratique du Conseil de sécurité dans le cas rhodésien où il adoptait une résolution pour faire appel à cette fourniture d'assistance.

- 185 La deuxième atténuation est assez proche de ce qui précède. L'acceptation de l'excuse de nécessité pour justifier l'atteinte aux droits des Etats tiers n'enlève pas l'obligation de réparer les dommages qui en résulteraient. Dans ses commentaires, la CDI a relevé que la pratique des Etats montre l'existence de cas où, tout en se prévalant de l'existence d'un état de nécessité pour justifier leur comportement, des Etats se sont offerts à réparer le dommage matériel causé. On peut dès lors en conclure que « l'exclusion du caractère illicite d'un fait de l'Etat ne comporte pas automatiquement la conséquence que ce fait ne puisse engendrer à d'autres titres une obligation d'indemniser des dommages causés, même si cette obligation ne doit pas être qualifiée d'obligation de "réparer un fait illicite" »¹⁰⁶³. L'article 27 du Projet final de la CDI semble confirmer cela quand il dit que « l'invocation d'une circonstance excluant l'illicéité conformément au présent chapitre est sans préjudice... de la question de l'indemnisation de toute perte effective causée par le fait en question »¹⁰⁶⁴.

3. Le consentement du tiers victime

- 186 Enfin, s'agissant du consentement comme exception au principe de respect des droits des tiers, il est *a priori* tenable car en adhérant aux Nations Unies, les Etats membres se sont engagés, en vertu des articles 25 et 48 de la Charte, à appliquer les sanctions décidées par le Conseil de sécurité et, ainsi, d'en supporter les conséquences.
- 187 Toutefois, si l'on tient compte de la disposition de l'article 20 du Projet d'articles de la CDI qui précise que le fait non conforme au droit international doit rester dans la limite du consentement donné¹⁰⁶⁵, l'acceptation préalable par les Etats d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité ne semble pas être suffisante pour excuser l'atteinte à leurs droits par des sanctions destinées à un autre Etat. Sans revenir sur ce que nous avons dit plus haut sur le rôle de l'article 50 à l'intérieur du chapitre VII de la Charte¹⁰⁶⁶, les Etats ont accepté d'appliquer les mesures des articles 41 et 42, selon les modalités fixées dans les articles 43 à 49 et dans d'autres dispositions pertinentes, parce qu'ils ont reçu la promesse de recevoir une aide en cas de difficultés insurmontables dues à l'application de ces mesures. Ainsi, le consentement des Etats à appliquer les sanctions décidées par le Conseil de sécurité ne va pas jusqu'à l'acceptation d'en subir les effets indirects sans compensation ou assistance. Cela fait partie de l'hypothèse envisagée par la CDI selon laquelle « il se peut qu'un Etat consente à ce qu'un autre Etat commette un certain fait, mais à condition que celui-ci accepte d'indemniser les personnes qui pourraient en subir les préjudices »¹⁰⁶⁷. Dès lors, la règle selon laquelle le droit des Etats tiers doit être respecté ou à défaut une réparation doit être donnée à ces Etats ne semble pas être occultée par l'engagement des Etats membres à appliquer les décisions du Conseil de sécurité.
- 188 En conclusion, l'atteinte aux droits des Etats tiers dans la prise de contre-mesures, même de manière indirecte et involontaire, est illicite en droit international. Et aucune

des exceptions admises à cette règle, basées sur l'invocation de la force majeure, de l'état de nécessité ou du consentement, ne peut être retenue en ce qui concerne les effets des sanctions des Nations Unies sur les Etats autres que l'Etat menaçant ou rompant la paix internationale. Le Conseil de sécurité est donc tenu de concevoir un régime de sanctions de manière à ne pas toucher les droits de ces Etats. Et si, malgré tout, de telles atteintes se produisent, il doit apporter l'assistance nécessaire aux Etats touchés en tant que forme de réparation à laquelle il est tenu en vertu du droit international général.

- 189 La seule question qui reste à éclaircir est celle de savoir si ces Etats, que nous avons qualifié de « quasi-Etats tiers » à l'instar de Jost Delbrück, ont les mêmes droits qu'un vrai Etat tiers, par exemple un Etat membre qui n'a pas participé à l'application des sanctions. Pour Jost Delbrück, un « quasi-Etat tiers » a droit à la réparation des dommages dans deux cas : 1) si les effets secondaires qu'il subit sont disproportionnés, c'est-à-dire "*that other less severe means to achieve the desired end with regard to the third State are not available*"¹⁰⁶⁸ ; et 2) s'il n'a pas participé activement à l'exécution des sanctions décidées¹⁰⁶⁹ ; ce qui, dans le cadre de l'ONU, est contraire aux obligations contractées par les Etats membres en vertu notamment des articles 25 et 48 de la Charte. S'écartant de la conclusion de cet auteur, nous estimons que nos « quasi-Etats tiers » indirectement touchés par les sanctions des Nations Unies peuvent, même s'ils exécutent les sanctions décidées, se prévaloir des droits analogues à ceux des Etats véritablement tiers. Pour ce dire, nous nous appuyons sur la rupture du rapport causal, évoquée plus haut, entre le fait troublant la paix et la sécurité internationales qui se trouve à la base de la réaction du Conseil de sécurité et les dommages subis par les Etats appuyant cette réaction.
- 190 Cela étant, la prévention ou la réduction de ces dommages peuvent également dériver du respect du principe de proportionnalité.

§3. Le respect du principe de proportionnalité

- 191 Le principe de proportionnalité est vu par la jurisprudence et la majorité de la doctrine comme un critère à respecter dans toute mesure de réaction¹⁰⁷⁰. Il s'agit donc de voir ici son application aux sanctions des Nations Unies et la manière dont il pourrait prévenir, ou du moins réduire, les effets secondaires de ces sanctions.

A. Généralités

- 192 Le principe de proportionnalité est généralement considéré¹⁰⁷¹ comme ayant été introduit en droit international dans l'affaire *Naulilaa*¹⁰⁷², même si la notion était déjà présente, plus ou moins explicitement, dans la doctrine des XVII^e, XVIII^e et XIX^e siècles¹⁰⁷³, sinon même bien avant¹⁰⁷⁴. Dans la sentence *Naulilaa*, le Tribunal arbitral dit :
- Même si l'on admettait que le droit des gens n'exige pas que la représaille se mesure approximativement à l'offense, on devrait certainement considérer, comme excessives et partant illicites, des représailles hors de toute proportion avec l'acte qui les a motivées¹⁰⁷⁵.
- 193 Bien que cette condition de proportionnalité ait été posée dans le cadre de représailles armées, l'Institut de droit international, dans sa résolution du 19 octobre 1934¹⁰⁷⁶, a affirmé son applicabilité aux représailles non armées prises en temps de paix. L'honorable institution vient à cette conclusion après avoir assimilé les représailles

armées à un recours à la guerre désormais interdites¹⁰⁷⁷ en vertu du Pacte Briand-Kellog de 1928¹⁰⁷⁸. Les représailles non armées se substituent ainsi aux représailles armées comme moyen de pression à la disposition des Etats.

- 194 Par la suite, la règle a été réaffirmée dans la sentence arbitrale rendue en l'affaire de l'*Accord relatif aux services aériens*¹⁰⁷⁹, puis par la CDI dans ses travaux sur la responsabilité des Etats¹⁰⁸⁰. La règle de la proportionnalité demeure d'ailleurs l'une des dispositions, parmi celles relatives aux conditions et limites de recours aux contre-mesures, à avoir reçu l'adhésion de tous les Etats dans leurs observations sur les dispositions du Projet d'articles de la CDI¹⁰⁸¹.
- 195 Cependant, si l'acceptation de la proportionnalité comme critère de licéité d'une contre-mesure est bien ancrée dans l'ordre juridique international, sa formulation est variable et les critères de son appréciation restent assez imprécis.

B. La formulation de la proportionnalité : de *Naulilaa* à *Gabcikovo-Nagymaros*

- 196 Différentes formulations de la proportionnalité existent dans la jurisprudence et la doctrine, ce qui nous amènera à déterminer laquelle d'entre elles cadre le mieux avec le mécanisme de sanctions des Nations Unies, compte tenu de la nature particulière du sujet lié par l'obligation, à savoir le Conseil de sécurité.

1. La jurisprudence et les travaux de la CDI

- 197 Le principe de proportionnalité peut être formulé de manière négative ou positive. Négativement, le principe veut que les contre-mesures soient non disproportionnées ou hors de toute proportion. Positivement, il demande à ce que les contraintes employées soient proportionnelles à l'offense. La question est de savoir ce qu'est la règle en la matière, autrement dit s'il faudrait apprécier la proportionnalité des mesures ou la disproportion admissible de celles-ci. Jusqu'à l'intervention de l'arrêt de la Cour internationale de Justice dans l'affaire *Gabcikovo-Nagymaros*¹⁰⁸², c'est la formulation négative de la proportionnalité qui a prédominé dans la jurisprudence internationale.
- 198 Ainsi, la sentence issue de l'affaire *Naulilaa* considère comme « excessives, et partant illicites des représailles hors de toute proportion avec l'acte qui les a motivés ». La même sentence précise que « le droit des gens n'exige pas que la représaille se mesure approximativement à l'offense »¹⁰⁸³. Les mesures de représailles ne deviennent illicites que lorsqu'il y a une « disproportion évidente » entre l'acte initial et ces mesures. De même, la sentence rendue dans l'affaire de l'*Accord sur les services aériens* ne considère comme légitimes que les contre-mesures qui ne sont pas « clairement disproportionnées » par rapport à l'acte initial. Les arbitres dans cette affaire ont également considéré que « l'appréciation de la proportionnalité concrète des contre-mesures... ne pourrait être réalisée que d'une manière approximative »¹⁰⁸⁴.
- 199 Dans l'affaire *Gabcikovo-Nagymaros* par contre, la Cour internationale de Justice a opté pour une formulation positive. Elle y dit que « les effets d'une contre-mesure doivent être proportionnés aux dommages subis compte tenu des droits en cause »¹⁰⁸⁵. L'Institut de droit international tenait déjà la même position dans sa résolution de 1934 quand il demandait à l'Etat lésé par un acte illicite de « proportionner la contrainte employée »¹⁰⁸⁶.

- 200 Les travaux de la Commission du droit international ont connu la même évolution. En première lecture du Projet d'articles sur la responsabilité des Etats, la Commission optait pour la formulation négative. L'ancien article 49 de ce Projet stipulait que « les contre-mesures prises par un Etat lésé ne doivent pas être *hors de proportion* avec le degré de gravité du fait internationalement illicite ou ses effets sur l'Etat lésé ». Elle a certes ajouté dans ses commentaires qu'« une contre-mesure qui est disproportionnée, à quelque degré que ce soit, *devrait* être interdite, pour éviter de laisser à l'Etat lésé une latitude excessive risquant d'aboutir à des abus »¹⁰⁸⁷. On voit cependant, par l'utilisation du conditionnel (« *devrait* »), qu'il s'agit plus d'une proposition de développement progressif du droit que de codification pure de la *lex lata*¹⁰⁸⁸.
- 201 Cela dit, la Commission a proposé la formulation positive dans le Projet d'articles qu'elle a finalisé en 2001. S'inspirant des orientations données par la Cour internationale de Justice dans l'affaire *Gabcíkovo-Nagymaros*, l'article 51 de ce Projet stipule que « les contres-mesures doivent être *proportionnelles* au préjudice subi, compte tenu de la gravité du fait internationalement illicite et des droits en cause »¹⁰⁸⁹. D'après la CDI, cette formulation plus stricte « vis[e] à souligner que la proportionnalité [est] une condition *sine qua non* de la licéité »¹⁰⁹⁰. Elle cherche « à répondre à certaines des préoccupations exprimées par les Etats quant au rôle décisif que la condition de proportionnalité aurait à jouer »¹⁰⁹¹.
- 202 On peut toutefois se demander si cette évolution, certes souhaitable, reflète bien le droit positif en la matière. La question se pose d'autant plus que certains Etats, dans leurs observations sur le Projet d'articles adopté en première lecture, semblent encore retenir la formulation négative¹⁰⁹², en accord avec les décisions judiciaires rendues avant l'arrêt *Gabcíkovo-Nagymaros*. On connaîtra la réponse à cette question au moment de l'adoption par l'ensemble des Etats du Projet d'articles qui vient d'être finalisé, soit par une déclaration de l'Assemblée générale, soit par une convention internationale portant sur le sujet, ou par d'autres moyens¹⁰⁹³.

2. La formulation retenue par le nouveau concept de sanctions des Nations Unies

- 203 Si l'on se tourne vers le mécanisme de sanctions des Nations Unies, on a dit que le concept d'évaluation périodique des effets des sanctions imposées évoque la proportionnalité de ces mesures avec leurs objectifs. Ce concept, accepté actuellement par la majorité des Etats, pencherait plutôt vers la formulation négative de la proportionnalité car il semble admettre une certaine disproportion entre les objectifs visés par les sanctions et les effets de celles-ci sur l'Etat-cible ou sur les autres Etats appliquant les sanctions.
- 204 Quand on analyse l'idée qui préside à l'évaluation des effets des sanctions, il ressort que son but est avant tout d'éviter que ces effets soient hors de proportion avec leurs objectifs. Le Conseil de sécurité n'est pas invité, avant toute décision d'imposition ou de maintien des sanctions, à mettre en balance les objectifs de celles-ci et les droits des autres Etats ou de la population civile. Des effets secondaires sont admissibles si les mesures qui les produisent demeurent appropriées pour atteindre l'objectif visé et tant que ces effets secondaires ne soient pas hors de toute proportion. Il est d'ailleurs difficile d'enfermer le Conseil de sécurité dans une équivalence stricte en matière de proportionnalité eu égard au large pouvoir que les Etats ont voulu donner à cet organe pour atteindre l'objectif fondamental de maintien de la paix.

C. L'appréciation de la proportionnalité et son application aux sanctions de l'ONU

- 205 Plusieurs critères d'appréciation de la proportionnalité existent et il s'agit ici de voir celui ou ceux qui sont pertinents pour les sanctions des Nations Unies.

1. Les critères d'appréciation de la proportionnalité

- 206 L'article 51 du Projet d'articles retient comme critères d'appréciation de la proportionnalité le préjudice subi par l'auteur des contre-mesures mais en tenant compte du degré de gravité du fait internationalement illicite et des droits en cause. D'après la CDI, « l'expression "les droits en cause" a un sens large et vise non seulement les effets d'un fait illicite sur l'Etat lésé mais aussi les droits de l'Etat responsable. En outre, la situation d'autres Etats susceptibles d'être affectés peut aussi être prise en considération »¹⁰⁹⁴.
- 207 Ces critères reprennent ceux posés par les sentences *Naulilaa* et *Services aériens* et par l'Institut de droit international. La sentence *Naulilaa* retient le critère de la proportionnalité entre la réaction et l'acte qui l'a motivé. L'Institut du droit international exige de proportionner la contrainte employée à la « gravité de l'acte dénoncé comme illicite et à l'importance du dommage subi ». La sentence rendue dans l'affaire des *Services aériens* reprend les deux critères précédents et introduit un autre élément d'appréciation, à savoir « l'importance des questions de principe incluses dans la violation alléguée », autrement dit l'importance de l'intérêt juridique protégé par l'obligation violée¹⁰⁹⁵.
- 208 Des auteurs avancent également la finalité des contre-mesures comme critère d'appréciation de la proportionnalité. Ainsi Elisabeth Zoller écrit :
- The genuine role of proportionality in countermeasures could be to put into relationship the purpose aimed at, return to the *status quo ante*, and the devices resorted to in order to bring about that return. The countermeasures could be said to respect proportionality when its effects are not disproportionate to the purpose aimed at¹⁰⁹⁶.
- 209 A cet égard, Alexandre Sicilianos relève que l'appréciation de la proportionnalité des moyens employés par rapport aux objectifs poursuivis est une méthode utilisée à la fois en droit interne – notamment par les juridictions administratives – et sur le plan international¹⁰⁹⁷. Dans la pratique, note Laurence Boisson de Chazournes, ce critère de finalité est pris en compte dans l'évaluation de la proportionnalité des contre-mesures dans les relations internationales économiques¹⁰⁹⁸. Cela permet, dit-elle, une appréciation plus précise du principe car « la satisfaction de la condition de proportionnalité s'évalue alors au regard de la portée des contre-mesures et du but recherché par l'Etat auteur de ces mesures, faisant appel à des critères matériels ainsi que qualitatifs »¹⁰⁹⁹. Dans ses observations sur l'ancien article 49 du Projet de la CDI, le gouvernement irlandais fait remarquer que ce critère de finalité est retenu dans la jurisprudence en matière de droits de l'homme¹¹⁰⁰.
- 210 La CDI pense néanmoins que ce critère de finalité a sa place plus dans l'appréciation de la nécessité d'une contre-mesure que dans celle de sa proportionnalité. Elle remarque que « le but des contre-mesures, à savoir inciter l'Etat auteur du fait illicite à s'acquitter de ses obligations est pertinent s'agissant de déterminer si et dans quelle mesure une contre-mesure est licite. C'est toutefois là un problème différent de celui de la

proportionnalité, et il est traité à l'article 11 »¹¹⁰¹. D'après la CDI, la prise en compte du but des contre-mesures permet surtout d'apprécier leur nécessité, en ce sens que la nécessité de recourir à des contre-mesures ou de continuer à y recourir décroît à mesure que les contre-mesures atteignent leurs buts légitimes. Ces buts sont limités à la recherche de la cessation du fait illicite et d'une réparation¹¹⁰². Ainsi, des contre-mesures qui ne sont plus nécessaires pour atteindre ces buts légitimes seront considérées comme illicites.

- 211 On remarquera que les contre-mesures qui demeurent nécessaires mais manifestement disproportionnées par rapport aux objectifs qui leur sont assignés ne pourraient prétendre à la licéité. Ce qui nous permet de conclure, avec Alexandre Sicilianos, que « le critère de la finalité poursuivie est complémentaire de celui des effets des contre-mesures dont il précise la portée »¹¹⁰³.

2. Le critère le plus pertinent pour les sanctions des Nations Unies

- 212 Si on applique le principe de proportionnalité aux sanctions des Nations Unies, le critère le plus pertinent serait justement celui de la finalité, c'est-à-dire la prise en compte des objectifs assignés aux sanctions. Le Conseil serait ainsi amené à limiter le choix et l'intensité des mesures de sanctions à celles qui sont nécessaires pour atteindre l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà. On peut voir une telle référence au critère de finalité des sanctions onusiennes chez Hans-Peter Casser. Selon cet auteur :

Any decision of the Security Council imposing economic sanctions must abide by one of the basic principles of international law: proportionality... In the context of economic sanctions, that principle means that a careful balance must be struck between the conflicting interests involved in the issue, i.e. the interest of the international community in attaining the (legitimate) goal of such sanctions on the one hand, and the interest in avoiding unacceptable harm to the civilian population of the targeted State on the other¹¹⁰⁴.

- 213 Si on observe les concepts d'évaluation préalable et périodique des effets des sanctions, développés pour faire en sorte que les sanctions des Nations Unies soient mieux ciblées et non-disproportionnées, on constate que c'est effectivement le critère de finalité qui est mis en avant. L'idée qui préside à ces évaluations se soucie peu du comportement initial de l'Etat sanctionné, c'est-à-dire de la gravité de ce comportement ou de ses effets sur les intérêts de la communauté internationale. Elle se concentre plutôt sur l'adéquation des mesures imposées et de leurs effets – surtout des souffrances humaines et des difficultés économiques véhiculées par ces mesures – avec l'objectif visé par le régime de sanctions mis en place. La pratique nous montre par exemple que cet objectif peut être la mise en place d'un régime démocratique et majoritaire, l'arrêt d'une pratique de gouvernement contraire aux droits de l'homme, l'arrêt d'une agression armée qui vise en principe le retour au *statu quo ante*, la remise au pouvoir d'un dirigeant élu démocratiquement mais déchu par un coup d'Etat, entre autres.
- 214 Le respect du principe de proportionnalité par le Conseil de sécurité implique que toute mesure ordonnée par lui qui entraîne des effets disproportionnés par rapport à ces objectifs devrait être retirée ou modifiée. Ceci serait un grand pas vers une sanction mieux ciblée car les effets secondaires seront fortement limités par le retrait ou la modification des mesures qui les provoquent. D'ailleurs, comme l'a si bien remarqué le gouvernement autrichien, la simple évocation de la notion de proportionnalité a déjà un effet régulateur indéniable¹¹⁰⁵. Il reste à espérer que les membres du Conseil de

sécurité évoqueront ce principe de proportionnalité chaque fois que le Conseil doit mettre en place un nouveau régime de sanctions ou examiner un régime déjà en place.

- 215 Cela dit, il nous reste encore à examiner une dernière règle juridique permettant d'avoir des sanctions produisant le moins d'effets secondaires possibles.

§4. Le respect des principes fondamentaux du droit international humanitaire

- 216 Les effets secondaires des sanctions des Nations Unies peuvent être fortement réduits si le Conseil de sécurité et les Nations Unies en général tiennent dûment compte des principes fondamentaux du droit international humanitaire lors de la mise en œuvre d'un régime de sanctions. Il est vrai que les règles du droit international humanitaire ne s'appliquent en principe que dans le cas de conflit armé, et que les sanctions économiques ne peuvent pas être assimilées à de tels conflits. Néanmoins, face aux effets néfastes des sanctions sur la personne humaine, le Conseil de sécurité ne devrait pas ignorer ces principes fondamentaux. Cette affirmation, qui va de soi sur le plan moral, puisqu'on ne peut que s'indigner devant les effets humanitaires désastreux des sanctions, peut également avoir sa justification juridique.

A. Les bases juridiques

- 217 Le Conseil de sécurité, dans l'exercice de son pouvoir de sanction, devrait respecter les principes fondamentaux du droit international humanitaire car il est lui-même soumis à l'obligation de respecter et de faire respecter ce droit *en toutes circonstances*, une obligation codifiée à l'article 1^{er} commun aux quatre conventions de Genève de 1949. De plus, il est tenu de prendre en compte les « considérations élémentaires d'humanité », plus absolues encore en temps de paix qu'en temps de guerre, une notion qui est plus qu'une simple règle éthique si l'on s'en tient à la manière dont la Cour internationale de Justice l'utilise.

1. L'article 1^{er} commun aux quatre conventions de Genève de 1949

- 218 Aux termes de cet article : « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et à faire respecter la présente Convention en toutes circonstances ». Luigi Condorelli et Laurence Boisson de Chazournes précisent que l'obligation de respecter en toutes circonstances s'applique non seulement au niveau des règles primaires mais également au niveau des règles secondaires, et empêche ainsi l'entrée en jeu des circonstances excluant l'illicéité dans le cadre de la responsabilité des Etats pour la violation des règles primaires du droit international humanitaire. Quant à l'obligation de faire respecter ces règles, elle implique pour chaque Etat « d'une part, l'obligation de faire lui-même tout ce qui est nécessaire pour que les règles en question soient respectées par ses organes ainsi que par l'ensemble des personnes relevant de sa juridiction, d'autre part, l'obligation d'agir par tout moyen approprié afin que ces règles soient observées par tous, et en particulier par les autres Etats »¹¹⁰⁶. Plus récemment, les deux auteurs notent que *“in diplomat circles, common Article 1 has come to be seen by many as implying a universal obligation for States and international organizations... to ensure that this body of law is implemented wherever a humanitarian problem arises”*¹¹⁰⁷. Au vu de la pratique, point n'est besoin de démontrer que les sanctions des Nations Unies

soulèvent des problèmes humanitaires non seulement pour la population civile des Etats-cibles mais aussi pour la communauté internationale dans son ensemble.

- 219 Les obligations de respecter et faire respecter s'adressent aux Etats parties aux conventions de 1949, et au Protocole additionnel I de 1977 qui les prévoit également à son article 1, par. 1. Mais elles s'imposent aussi à tous les Etats et aux autres sujets du droit international de par la valeur coutumière que ces obligations conventionnelles ont acquis, ou avaient déjà eu bien avant leur codification dans ces instruments. Dans l'affaire *Nicaragua*, la Cour internationale de Justice a affirmé la nature coutumière de cette obligation en ces termes :

La Cour considère que les Etats-Unis ont l'obligation, selon les termes de l'article premier des quatre conventions de Genève, de « respecter » et même de « faire respecter » ces conventions « en toutes circonstances », car une telle obligation ne découle pas seulement des conventions elles-mêmes, mais des principes généraux du droit humanitaire dont les conventions ne sont que l'expression concrète¹¹⁰⁸.

- 220 En tant qu'organe d'un sujet du droit international, le Conseil de sécurité est donc lié par ces obligations coutumières, conformément à ce que nous avons développé au début de ce chapitre. Il s'ensuit que « toute action de tout organe des Nations Unies doit toujours respecter, en toute circonstance, le droit humanitaire », et que « l'ONU se trouve elle aussi soumise au principe “intransgressible” établissant l'obligation de “faire respecter” : par conséquent, non seulement elle ne saurait exempter aucun Etat dudit respect, mais au contraire elle a le devoir précis d'adopter les mesures capables d'assurer l'observation par les Etats des principes humanitaires »¹¹⁰⁹.

- 221 Dans son avis consultatif sur la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, la Cour internationale de Justice a réaffirmé le caractère coutumier de cette obligation, en tant que partie des règles du droit international humanitaire. De plus, elle a qualifié ces règles d'« intransgressibles » de la manière qui suit :

C'est sans doute parce qu'un grand nombre de règles du droit humanitaire applicable dans les conflits armés sont si fondamentales pour le respect de la personne humaine et pour des « considérations élémentaires d'humanité »... que la convention IV de La Haye et les conventions de Genève ont bénéficié d'une large adhésion des Etats. Ces règles fondamentales s'imposent d'ailleurs à tous les Etats, qu'ils aient ou non ratifié les instruments conventionnels qui les expriment, parce qu'elles constituent des principes intransgressibles du droit international coutumier¹¹¹⁰.

- 222 En parlant de « principes intransgressibles », il a été dit que la Cour internationale a apporté une « innovation terminologique »¹¹¹¹, dont la signification dans le domaine qui nous intéresse est qu'« aucune circonstance justificative ne saurait être alléguée afin d'exclure le caractère illicite des comportements contredisant les principes en question. Autrement dit, les circonstances excluant l'illicéité qui sont de mise dans d'autres secteurs de l'ordre juridique international (comme le consentement de la victime, la légitime défense, les contre-mesures ou l'état de nécessité) ne peuvent pas être invoquées dans ce cas précis »¹¹¹². En conséquence, les sanctions, qui sont des règles secondaires et constituent en même temps des circonstances excluant l'illicéité des actes des Etats qui les appliquent, ne sauraient être invoquées pour excuser la violation de ces principes humanitaires.

- 223 On voit ici que les principes intransgressibles ont le même effet d'écarter les circonstances excluant l'illicéité que l'obligation de respecter le droit humanitaire en toutes circonstances. En outre, ces principes intransgressibles sont différents et

supérieurs aux règles normales parce qu'il est difficile de soutenir que les Etats peuvent écarter ces principes fondamentaux du droit international humanitaire par simple accord. Toutefois, la Cour n'a pas conclu au caractère impératif de ces principes. C'est dire que, dans l'avis consultatif, les principes intransgressibles ne sont pas synonymes de règles impératives¹¹¹³.

- 224 Ce refus de la Cour de qualifier ces règles comme impératives viendrait du souci d'apaiser certains juges qui ne veulent pas entendre parler des mots *jus cogens*¹¹¹⁴. Mais on peut également dire que ne voulant pas conclure à l'illicéité des armes nucléaires malgré le fait que leur utilisation est en contradiction avec les principes du droit international humanitaire, la Cour ne peut pas affirmer dans les motifs de sa décision que ces règles sont impératives, et par conséquent non-susceptibles de dérogations, et dire ensuite dans le dispositif qu'il y a tout de même des cas où des actes allant manifestement à l'encontre des principes du droit humanitaire seraient permis, « dans une circonstance extrême de légitime défense dans laquelle la survie même d'un Etat serait en cause »¹¹¹⁵. L'affirmation par la Cour du caractère impératif des principes cardinaux du droit humanitaire l'aurait obligé à conclure à l'illicéité de l'emploi de l'arme nucléaire en toutes circonstances. Quoi qu'il en soit, les principes fondamentaux du droit international humanitaire, qu'ils soient intransgressibles ou impératifs, doivent être respectés par les Etats et les organisations internationales en toutes circonstances, et en priorité sur leurs obligations normales. Le Conseil de sécurité a encore davantage intérêt à respecter ces principes car autrement les Etats pourraient ne pas appliquer les décisions de sanctions qui vont manifestement contre les principes fondamentaux du droit international humanitaire. Ceci nuirait alors non seulement à la crédibilité du Conseil mais également à l'efficacité des sanctions des Nations Unies.
- 225 A côté de cette obligation tirée directement du droit international humanitaire, il y a également l'obligation, dégagée par la Cour internationale de Justice, de prendre en compte les considérations élémentaires d'humanité. Cette obligation n'est prévue dans aucune source formelle du droit international mais sa valeur juridique ne saurait être niée.

2. Les « considérations élémentaires d'humanité »

- 226 Dans les affaires relatives au *Détroit de Corfou*, aux *Activités militaires au Nicaragua et contre celui-ci*, à la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires* et aux *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, la Cour internationale de Justice s'est référée aux « considérations élémentaires d'humanité » comme des principes applicables aussi bien en temps de paix qu'en temps de guerre. Nous commencerons par l'analyse de l'utilisation par la Cour de ces « considérations », leur valeur juridique et leur utilité dans le raisonnement de la Cour. Cette partie de l'analyse se basera essentiellement sur l'article de Pierre-Marie Dupuy qui étudie en profondeur la question¹¹¹⁶. Nous en tirerons ensuite notre propre conclusion par rapport à l'obligation du Conseil de sécurité de respecter les principes du droit international humanitaire sur la base de ces considérations élémentaires d'humanité.

a) Les références de la Cour aux « considérations élémentaires d'humanité »

- 227 Dans l'affaire du *Détroit de Corfou* de 1949, entre l'Albanie et le Royaume-Uni, la Cour s'appuie sur les obligations de notifier l'existence d'un champ de mines dans ses eaux

territoriales, prévue par la Convention VIII de La Haye, pour établir la responsabilité internationale de l'Albanie. Elle affirme cependant que ces obligations sont « fondées non pas sur la Convention VIII de La Haye, de 1907, qui est applicable en temps de guerre, mais sur certains principes généraux et bien reconnus, tels que des considérations élémentaires d'humanité, plus absolues encore en temps de paix qu'en temps de guerre »¹¹¹⁷.

- 228 Dans l'affaire *Nicaragua*, la Cour invoque à deux reprises les « considérations élémentaires d'humanité ». Elle le fait d'abord en rapport avec l'obligation de notifier la présence de mines dans des eaux territoriales, comme ce fut le cas dans l'affaire de 1949¹¹¹⁸. Elle s'y réfère ensuite en parlant de règles applicables aux conflits armés ne présentant pas un caractère international, prévues à l'article 3 commun aux quatre conventions de Genève de 1949¹¹¹⁹.
- 229 Dans l'avis sur les *armes nucléaires*, la Cour renvoie à des « règles du droit humanitaire applicable dans les conflits armés », considérées comme « fondamentales pour le respect de la personne humaine et pour les “considérations élémentaires d'humanité” », selon l'expression utilisée dans l'arrêt de 1949 sur le *Détroit de Corfou*¹¹²⁰.
- 230 Dans l'avis sur *l'édification d'un mur dans le territoire palestinien*, la Cour rappelle le précédent passage de l'avis sur les armes nucléaires et ajoute que ces règles si fondamentales pour le respect de la personne humaine et pour des considérations élémentaires d'humanité « incorporent des obligations revêtant par essence un caractère *erga omnes* »¹¹²¹.
- 231 Pierre-Marie Dupuy constate que « ces “considérations” ne sont prises en compte, en toutes hypothèses, qu'à l'occasion de l'invocation par la Cour de règles dont elle entend souligner l'extrême importance et la nécessité de les voir appliquées par tous »¹¹²². Cette conclusion est confirmée par la référence de la Cour à l'obligation *erga omnes* dans son avis sur le mur en territoire palestinien, qui ne fait pas partie des bases d'analyse de l'auteur. Celui-ci ajoute :
- Du contenu de ces « considérations », on sait seulement deux choses. D'une part, qu'elles sont *élémentaires* au sens, semble-t-il, de fondamentales, et, d'autre part, qu'elles sont *humanitaires* au sens très général où elles ont pour objet de respecter la dignité de la personne humaine¹¹²³.
- 232 Quelle est la valeur juridique de ces « considérations », sur lesquelles nous voulons fonder l'obligation du Conseil de sécurité de respecter les principes du droit humanitaire ? S'agit-il de règles juridiques ou de simples valeurs morales qui ne sauraient lier le Conseil de sécurité ?

b) Valeur juridique et utilité du recours aux « considérations élémentaires d'humanité »

- 233 Concernant la valeur juridique, Pierre-Marie Dupuy soutient qu'on a affaire à une véritable règle juridique. Il dit d'abord que « les “considérations” se situent... à la convergence de l'éthique, du droit applicable et des pouvoirs des juges »¹¹²⁴. Il précise ensuite que « [d]ans l'arrêt de 1949, ces considérations ne sont... pas extérieures au droit. Elles sont le droit lui-même, en tant qu'il existe sous la forme de règles générales »¹¹²⁵. Et il en va de même dans les décisions suivantes de la Cour, même si la formulation de l'avis consultatif de 1996 « semble *a priori* reléguer les “considérations” au rang de sources d'inspiration (et non de droit) pour la pratique étatique ». Toutefois,

poursuit-il, « l'inspiration dont il s'agit dans l'avis n'est... pas une simple invitation. C'est le constat d'existence d'une obligation »¹¹²⁶.

- 234 En ce qui concerne l'utilité de ces « considérations », le même auteur conclut que, fondamentalement, l'objet de leur invocation par la Cour reste le même, à savoir souligner l'importance primordiale des règles ainsi désignées. Ceci, afin d'indiquer aux Etats concernés qu'en tout état de cause, ils ne sauraient échapper à l'application des prescriptions de droit contenues dans les « considérations » ou découlant directement de leur application... Plus particulièrement, l'utilisation des « considérations » par la Cour est destinée à lui permettre de contourner un éventuel obstacle conventionnel, soit que la Convention en question ne soit pas applicable en espèce (Convention VIII de La Haye dans Corfou et Nicaragua 1), soit qu'elle soit écartée par le jeu des réserves à la reconnaissance de juridiction de la Cour par l'une des deux parties au différend (Nicaragua 2), soit que le ou les Etats concernés n'aient pas ratifié la ou les conventions en cause (Corfou et armes nucléaires)¹¹²⁷.
- 235 Dans l'avis de 2004, la Cour n'a pas utilisé les « considérations élémentaires » pour l'applicabilité des règles du droit humanitaire (elle a déjà conclu à cette applicabilité au par. 101 de l'avis). Elle invoque ces termes pour préciser les obligations nées de la méconnaissance de ce droit, précisément pour mettre en avant le caractère *erga omnes* des règles du droit international humanitaire, ce qui lui permet de conclure à l'obligation de tous les Etats « de ne pas reconnaître la situation illicite découlant de la construction du mur dans le territoire palestinien occupé » et « l'obligation de ne pas prêter aide ou assistance au maintien de la situation créée par cette construction »¹¹²⁸.
- 236 Quelles conséquences pourrions-nous en tirer à propos de l'obligation du Conseil de sécurité de respecter les principes humanitaires ?

c) Conséquences sur l'obligation du Conseil de sécurité de respecter les principes humanitaires

- 237 Deux aspects sont à relever des développements qui précèdent. Le premier est que les « considérations élémentaires d'humanité » sont des règles juridiques dans la mesure où la Cour y fait appel pour trancher des aspects d'un différend soumis devant elle. En tant que telles, on peut donc les prendre comme fondement de l'obligation du Conseil de sécurité de respecter les principes humanitaires. Comme source du droit international, ces « considérations » sont à ranger parmi les principes généraux de droit¹¹²⁹ car on a vu que la Cour s'y est référé pour combler les lacunes du droit international ou pour éviter le *non liquet*. Dans la jurisprudence de la Cour, les « considérations » ont constitué la base même de certaines décisions, comme ce fut le cas dans les affaires du *Détroit de Corfou* et du *Nicaragua*. Il s'agit alors de principes généraux du droit international, par opposition aux principes généraux de droit envisagé par l'article 38 du Statut de la Cour, car ces principes sont nés directement dans l'ordre juridique international et n'ont pas été importés et adaptés à partir des différents systèmes juridiques nationaux¹¹³⁰.
- 238 Le deuxième aspect à relever est le fait que la Cour a utilisé ces « considérations » pour rendre applicables des règles du droit international humanitaire à des situations qui, normalement, se trouvent hors du champ d'application desdites règles. Sans les « considérations élémentaires d'humanité », la Cour n'aurait pas pu établir la responsabilité de l'Albanie dans l'arrêt de 1949 car l'obligation d'information des poses de mines dans les eaux territoriales s'impose seulement, d'après la Convention VIII de

La Haye, dans le cadre d'un conflit armé. De même, la Cour n'aurait pas pu conclure, dans l'arrêt de 1986, que les Etats-Unis ont violé l'obligation de ne pas interrompre le commerce maritime pacifique, ou encore décider que ce même Etat, en ne signalant pas l'existence et l'emplacement des mines qu'il a posé, a violé les obligations que le droit international coutumier lui impose à ce sujet¹¹³¹.

239 Le recours aux « considérations élémentaires d'humanité » permet donc d'appliquer des règles existantes du droit international en faveur de la protection de la personne humaine qui autrement ne serait pas applicable, soit *ratione materiae* soit *ratione personae*. C'est une règle juridique, mais une règle qui, en quelque sorte, ouvre la porte à des dispositions plus pertinentes du droit international se rapportant à une situation donnée. C'est à cette règle particulière que nous faisons appel pour fonder l'obligation du Conseil de sécurité de respecter les principes humanitaires dans la mise en œuvre des sanctions économiques. En effet, certains de ces principes sont pertinents pour l'éradication ou la réduction des effets secondaires des sanctions des Nations Unies mais ils ne s'appliquent pas, automatiquement, à de telles activités non militaires.

240 En conclusion, le Conseil de sécurité est tenu, sur la base du droit international coutumier codifié à l'article 1^{er} commun des conventions de Genève, de respecter et faire respecter les principes humanitaires en toutes circonstances. De plus, et au-delà d'éventuelles objections tenant à l'applicabilité *ratione materiae* de ces principes aux sanctions économiques, on peut encore faire appel aux « considérations élémentaires d'humanité ». A cet égard et à l'instar de l'arrêt de la Cour en l'affaire du *Détroit de Corfou*, l'obligation du Conseil de respecter les principes humanitaires dans la mise en œuvre des sanctions économiques est fondée, non pas sur les Conventions de Genève de 1949 et les textes connexes, qui sont applicables en temps de guerre, mais sur les considérations élémentaires d'humanité, plus absolues encore en temps de paix qu'en temps de guerre. La Commission du droit international des Nations Unies rapporte d'ailleurs que, dans la pratique, les Etats ont toujours tenu compte de ces considérations humanitaires dans leurs contre-mesures et même lors de simples mesures de rétorsion¹¹³². Il reste donc au Conseil de sécurité à suivre cette pratique étatique, et aux Etats de le lui faire suivre.

B. Les principes humanitaires pertinents

241 Trois principes du droit international humanitaire nous paraissent particulièrement pertinents pour prévenir ou réduire les effets secondaires des sanctions des Nations Unies. Ces principes interviennent aussi bien au niveau de la conception des sanctions que lors du suivi de leur mise en œuvre. Il s'agit d'abord de ce que Jean Pictet appelle le « principe du droit humain », ensuite du principe de limitation du choix des moyens et enfin du principe de distinction.

1. Le « principe du droit humain »

242 Dans son ouvrage consacré aux principes du droit international humanitaire, Jean Pictet écrit que ces « principes figurent le minimum d'humanité applicable en tout temps, en tous lieux et en toutes circonstances »¹¹³³. Il fait ensuite la distinction entre principes fondamentaux et principes communs. Le premier des principes fondamentaux est « le principe du droit humain » d'après lequel les exigences militaires et le maintien de l'ordre public resteront toujours compatibles avec le

respect de la personne humaine. Ce qui dans le langage contemporain veut dire que la conduite des hostilités et, en tout temps, le maintien de l'ordre public ne sauraient ignorer les impératifs irréductibles du droit humanitaire¹¹³⁴. Il existe donc dans ce domaine des « droits imprescriptibles et inviolables » pour sauvegarder la dignité de la personne humaine¹¹³⁵.

- 243 Ce principe est à rapprocher de la clause de Martens, qui a été posée pour la première fois dans les articles 1 des conventions II et IV de La Haye de 1899 et 1907, et réactualisée par l'article 1, par. 2 du protocole additionnel I de 1977, en ces termes :

Dans les cas non prévus par le présent protocole ou par d'autres accords internationaux, les personnes civiles et les combattants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis, des principes de l'humanité et des exigences de la conscience publique.

- 244 L'application de ces principes aux sanctions des Nations Unies implique que le maintien de la paix et de la sécurité internationales ne doit pas amener à ignorer des règles fondamentales de protection de la personne humaine, que ces règles soient contenues dans le droit international des droits de l'homme, ou exprimées dans le droit international humanitaire.

- 245 Ceci rapproche d'ailleurs les règles du droit international humanitaire avec les règles de protection des droits de l'homme. Dans la pratique, le Conseil de sécurité lui-même met souvent en parallèle ces deux corps de droit. Par exemple, dans la situation entre l'Erythrée et l'Éthiopie le Conseil a affirmé que « les deux parties doivent s'acquitter de toutes les obligations qui leur incombent en vertu du droit international humanitaire, des normes internationales relatives aux droits de l'homme et du droit international des réfugiés »¹¹³⁶. On peut encore voir d'autres rapprochements semblables dans les diverses résolutions du Conseil de sécurité se référant à ces règles juridiques¹¹³⁷.

- 246 En outre, si l'on s'en tient aux effets des sanctions et des conflits armés sur la protection de la personne humaine, une séparation rigide entre ces deux branches n'est plus de mise à l'heure actuelle. En ce temps de mondialisation, les effets des sanctions économiques imposées par l'ensemble de la communauté internationale sont aussi désastreux et meurtriers que les effets d'un conflit armé. C'est ce que semble avoir admis le Conseil de sécurité, dans ses résolutions consacrées à la protection des civils, des femmes et des enfants dans les conflits armés, quand il demande aux parties à ces conflits de respecter les règles pertinentes du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme, tout en s'engageant à agir dans le même sens chaque fois qu'il devrait, en réaction à ces conflits, prendre des sanctions non militaires sur la base de l'article 41 de la Charte¹¹³⁸.

- 247 La prise en compte de ce principe de droit humain amènerait le Conseil de sécurité à concevoir un régime de sanctions qui évite de toucher aux droits élémentaires de la personne humaine, quelles que soient les exigences du maintien de la paix et de la sécurité internationales auxquelles il doit faire face. Ce qui rejoint l'idée du maintien de la paix dans le respect du droit avancée par les États lors de la création de l'ONU.

2. Le principe de limitation du choix des moyens

- 248 Le deuxième principe pertinent à notre problématique est le principe de limitation du choix des moyens, notamment de l'interdiction de l'emploi des armes qui causent des maux superflus aux combattants¹¹³⁹. Selon ce principe, dicit la Cour internationale de

justice, « il est donc interdit d'utiliser des armes leur causant de tels maux ou aggravant inutilement leurs souffrances »¹¹⁴⁰.

- 249 Un rapprochement entre ce principe et les sanctions économiques a été fait récemment dans les travaux de la Commission des droits de l'homme. Il a été dit que « l'incidence la plus importante du droit international, notamment des droits de l'homme et du droit humanitaire, sur les sanctions est que le droit d'imposer des sanctions n'est pas illimité »¹¹⁴¹. Et on a précisé que « cette règle principale est analogue à la règle primordiale du droit humanitaire, à savoir que les moyens de la guerre ne sont pas sans limite... »¹¹⁴².
- 250 En conséquence, le Conseil de sécurité doit concevoir un régime de sanctions à l'aune de ce principe et choisir uniquement des mesures dont il estime qu'elles ne causeraient pas de maux superflus à l'Etat-cible pour l'amener à arrêter son comportement répréhensible. Et si d'aventure de tels maux sont causés malgré les précautions prises, le Conseil doit retirer les mesures qui en sont à l'origine et les remplacer par d'autres qui ne causent inutilement de telles souffrances.
- 251 Les sanctions économiques globales contre l'Iraq sont un exemple typique de tels maux superflus contre un Etat-cible et notamment de souffrances inutiles de sa population. Ces sanctions ont miné le développement économique, social et culturel de cet Etat et fait souffrir ses composants humains, sans que l'on puisse soutenir que toutes ces souffrances aient été utiles pour amener les dirigeants irakiens à suivre les injonctions du Conseil de sécurité. Si dans les sanctions contre la Rhodésie du Sud, l'Afrique du Sud et Haïti les souffrances de la population civile avaient pu être considérées comme des sacrifices utiles pour atteindre l'objectif des sanctions, on ne peut que constater l'inutilité des mêmes souffrances dans le cas de l'Iraq du fait que les objectifs voulus par le Conseil de sécurité en imposant des sanctions pendant treize ans semblent n'avoir jamais été atteints, alors que les catastrophes humanitaires prédites par les hauts responsables des Nations Unies envoyés en mission sur place au début des sanctions étaient bien réelles et le sont encore plusieurs années après la levée du volet économique des sanctions, le volet qui produisait le plus d'effets secondaires.

3. Le principe de distinction

- 252 Le troisième principe humanitaire pertinent pour avoir des sanctions produisant des effets secondaires insignifiants est celui de la distinction entre civils et combattants, dont le but est de protéger la population civile des effets des hostilités. Plusieurs obligations dérivent de ce principe. Les plus pertinentes pour notre étude sont :
- L'interdiction des « attaques dans lesquelles on utilise des méthodes ou moyens de combats dont les effets ne peuvent être limités »¹¹⁴³, ainsi que des « attaques dont on peut attendre qu'elles causent incidemment des pertes en vies humaines dans la population civile... qui seraient excessifs par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu »¹¹⁴⁴ ;
 - L'obligation de protection des biens indispensables à la survie de la population civile qui interdit « d'utiliser contre les civils la famine comme méthode de guerre », « de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage... 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 », ou de faire de ces biens l'objet de représailles¹¹⁴⁵ ;

- L'obligation pour les Puissances imposant des blocus d'accorder le « libre passage de tout envoi de médicaments et de matériel sanitaire... destinés uniquement à la population civile d'une autre Partie contractante, même ennemie », « le libre passage de tout envoi de vivres indispensables, de vêtements et de fortifiants réservés aux enfants de moins de quinze ans, aux femmes enceintes ou en couches »¹¹⁴⁶.

253 On peut encore ajouter à ces règles l'interdiction de peine collective, prévue à l'article 50 des Règlements de La Haye de 1899 et de 1907¹¹⁴⁷. A noter enfin que le principe de distinction et le principe de limitation du choix des moyens ont été qualifiés par la Cour internationale de Justice de « principes cardinaux » du droit international humanitaire¹¹⁴⁸.

254 Dans le contexte des sanctions, le principe de distinction, avec ses nombreuses implications, peut se traduire par l'obligation d'éviter de nuire aux personnes qui n'en sont pas les cibles. En s'inspirant du contenu de ce principe, le Conseil de sécurité devrait fournir la diligence nécessaire pour choisir uniquement les mesures dont les effets peuvent être limités aux personnes responsables de la menace ou de la rupture de la paix. Dans les cas où des effets secondaires sur la population civile s'avéreraient inévitables, la prise en compte du principe de distinction impose au Conseil de ne garder que les mesures dont les incidences sur cette population ne sont pas excessives par rapport à l'objectif visé et attendu par la mise en place du régime de sanctions. Enfin, ce principe devrait amener le Conseil à ne pas utiliser la faim comme moyen de pression et à exempter les médicaments, les matériels médicaux et les denrées alimentaires d'un embargo imposé contre un Etat. On a ainsi dit que “[t]here must be strict adherence to the provisions of the Geneva Conventions on the free flow of essential goods (food and medicines) into countries under sanctions”¹¹⁴⁹.

255 Dans la pratique, on a vu que la gestion et l'évolution des dérogations humanitaires aux sanctions des Nations Unies vont déjà dans le sens du respect de cette dernière obligation, avec l'identification par le Conseil de sécurité et ses organes subsidiaires de nombreux produits humanitaires qui ne devraient plus faire partie d'un régime de sanctions. Ce que le principe de distinction apporte de plus à cette pratique se situe alors au niveau de l'obligation du Conseil de sécurité de suivre cette pratique dans toutes ses actions coercitives à venir. Il donne, à côté des principes du droit des Nations Unies que nous avons évoqués au chapitre III, une base juridique plus précise et plus développée à l'obligation du Conseil de sécurité de prévoir des dérogations humanitaires aux sanctions dans les régimes de sanctions, laquelle s'ajoute à l'obligation de ciblage de ces sanctions aux personnes et entités responsables de la menace ou de la rupture de la paix.

256 Précisons pour terminer que nous invoquons ces trois *principes fondamentaux* du droit international humanitaire pour les appliquer aux sanctions économiques des Nations Unies ordonnées *en temps de paix*. La prise en compte de ces principes par le Conseil de sécurité permettra effectivement d'éviter, ou à la limite de réduire, les effets secondaires des sanctions. Pour ce qui est des sanctions économiques décidées *en temps de conflit armé*, les règles pertinentes du droit humanitaire peuvent être invoquées directement. Comme l'a dit à juste titre Hans-Peter Casser,

International humanitarian law does not directly address the issue of economic sanctions decided in the course of an armed conflict. None of its provisions mentions economic sanctions or deals in any other way explicitly with the humanitarian issues raised by such measures. The absence of specific provisions does not, however, mean that international humanitarian law is irrelevant for examining their effects. Insofar as the Security Council resorts to economic sanctions in the context of an armed conflict to which international humanitarian law applies, that decision must take into account relevant international rules on the protection of various vulnerable groups, in particular the civilian population, against the effects of armed conflict¹¹⁵⁰.

- 257 Dans cette optique, le Conseil de sécurité gardera notamment à l'esprit les dispositions de la IV^e Convention de Genève de 1949¹¹⁵¹, du Protocole I additionnel aux Conventions de Genève¹¹⁵² et du Protocole II¹¹⁵³. En résumé, ces dispositions prévoient le droit de la population civile de recevoir des produits alimentaires, médicales, sanitaires et autres produits essentiels pour sa survie ; l'obligation des Etats d'assurer la jouissance de ce droit par l'autorisation du passage des produits visés dans le cas d'un blocus ; la garantie que ces produits atteignent leur destinataire ; et la non-entrave des travaux des organisations humanitaires, entre autres¹¹⁵⁴.
- 258 En tout état de cause, le droit international humanitaire, en tant que « droit de discernement dans l'utilisation des armes » et « droit du moindre mal »¹¹⁵⁵, a bel et bien sa place dans la recherche de solutions aux effets secondaires des sanctions des Nations Unies. D'ailleurs, le contenu et l'évolution des dérogations humanitaires à ces sanctions, que les Nations Unies ont trouvées comme solution pratique à ces effets, s'alignent sur les exigences du droit international humanitaire.

Conclusion du chapitre v

- 259 Ainsi, les effets secondaires des sanctions des Nations Unies peuvent être évités et fortement réduits en tenant compte de nombreuses règles pertinentes de droit international général. Certes, il est courant de lire dans la doctrine que le Conseil de sécurité dispose d'un pouvoir discrétionnaire dans l'accomplissement de ses fonctions en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales et que, par conséquent, il n'est soumis à aucune règle dans le cadre de cette activité. Selon une version nuancée de cette position, le Conseil de sécurité n'est soumis à aucune règle juridique dans la phase de constatation des trois situations visées par l'article 39, car la Charte ne définit pas ces situations, même s'il est tenu en procédant à la constatation de respecter les buts et principes des Nations Unies. Par contre, le Conseil peut être soumis à certaines règles de droit international pour les phases suivantes relatives au choix des mesures coercitives à appliquer et la gestion de celles-ci.
- 260 Dans l'invocation tout au long de ce chapitre du respect du droit international pour prévenir les effets secondaires des sanctions, nous avons soutenu l'idée que le pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité dans le cadre du maintien de la paix n'implique nullement l'inexistence de limite juridique dans l'exercice de ce pouvoir¹¹⁵⁶. Tout pouvoir est forcément limité par les fins pour lesquelles il a été donné, le contrôle de cette limite étant une autre question. Il ne faut donc pas confondre absence de limite à un pouvoir et absence de contrôle de cette limite¹¹⁵⁷. C'est par le respect de ces limites que l'on arrivera à prévenir les effets secondaires des sanctions ou, du moins, à les réduire considérablement.

- 261 Ces limites au pouvoir de sanction du Conseil de sécurité¹¹⁵⁸ interviennent dès la qualification des trois situations de l'article 39 de la Charte des Nations Unies, tout en admettant que leur degré de précision n'est pas le même pour chacune de ces situations. Il s'agit alors ici d'une sorte de solution idéale aux effets secondaires où l'on essaie tout simplement de limiter le recours aux sanctions, sources de ces effets, aux situations ou différends qui nécessitent assurément un tel recours.
- 262 S'agissant de la constatation d'une menace contre la paix, cette limite est presque inexistante et ne serait soulevée que lorsque le Conseil de sécurité prend une décision invraisemblable, manifestement contraire aux buts et principes des Nations Unies, et pouvant ainsi déclencher des contestations de la part des Etats. Pour ce qui est de la rupture de la paix et de l'acte d'agression, des règles du droit international prohibant les comportements menant à ces situations existent. Et si le Conseil de sécurité n'est pas directement lié par les termes de certaines de ces règles, il doit cependant en respecter l'esprit. Il ne peut ainsi voir une rupture de la paix ou un acte d'agression dans des comportements qui ne relèvent pas de l'usage de la force armée ou, du moins, de comportements équivalents. Et la pratique nous montre que, jusqu'ici, le Conseil est allé plutôt en deçà qu'au-delà de ces règles dans la qualification des faits rentrant dans le cadre de ces deux situations. Preuve en est la constatation d'une rupture de la paix dans une situation flagrante d'agression, telle l'invasion du Koweït par l'Iraq en août 1990. On peut encore citer le silence du Conseil par rapport à la guerre déclenchée unilatéralement contre l'Iraq, en mars 2003, par les Etats-Unis et le Royaume-Uni.
- 263 Ces limites sont plus discernables au stade suivant du processus d'imposition des sanctions, à savoir lors du choix des mesures à appliquer par les Etats. A ce stade, le Conseil de sécurité est soumis au respect de certaines règles juridiques applicables aux mesures de réactions à l'illicite, que ce soit en temps de paix ou en temps de guerre. Ces règles lui sont applicables parce qu'il est un organe d'un sujet de droit international, et parce que les dispositions de la Charte ne prévoient pas expressément l'exclusion de ces règles générales de droit international. Il s'agit alors de règles qui tendent à la protection de la population civile aussi bien de l'Etat-cible des sanctions que des Etats qui les appliquent. Elles sont tirées des instruments relatifs aux droits de l'homme et des principes fondamentaux du droit international humanitaire. Il y a également la règle relative au respect des droits des Etats qui ne sont pas la cible des mesures de réaction à l'illicite, laquelle est particulièrement pertinente pour prévenir les effets des sanctions des Nations Unies sur les Etats chargés de les mettre en œuvre et apporter l'assistance nécessaire à ceux-ci. Et, au moment de choisir les mesures à imposer puis décider de les prolonger, l'appréciation continue de leur proportionnalité avec l'objectif poursuivi et les droits mis en cause par le fait initial, qualifié de menace ou de rupture de la paix, éviterait d'avoir un régime de sanctions productif de considérables effets secondaires. La prise en compte de l'ensemble de ces règles et principes sera ainsi le fondement d'un régime de sanctions bien ciblées, moins grossières et plus humaines, où les effets secondaires seront insignifiants, ou vite corrigés lorsque certains effets demeurent importants.
- 264 Le Conseil de sécurité gardera-t-il à l'esprit ces règles quand il imposera à l'avenir des sanctions contre un Etat ou une entité infra ou trans-étatique ? La pratique nous montre que certaines de ces règles sont déjà prises en compte par le Conseil dans la gestion des sanctions qu'il a décidées. Et on a pu montrer que le respect des règles

relevées dans ce chapitre est assurément un moyen à disposition du Conseil de sécurité pour prévenir les effets secondaires des sanctions des Nations Unies.

- 265 Au cas toutefois où le Conseil de sécurité ignorerait lesdites règles, les Etats membres des Nations Unies qui avouent ne plus vouloir se perpétuer ces effets secondaires disposent-ils de moyens pour l'amener à respecter les règles ainsi que les principes d'affinement des sanctions analysés au précédent chapitre ? Ce sera l'objet du sixième et dernier chapitre de notre étude.

NOTES DE BAS DE PAGE

860. *Réparations des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif du 11 avril 1949, *Recueil 1949*, p. 179. Pour arriver à cette conclusion, la Cour disait : « L'Organisation était destinée à exercer des fonctions et à jouir de droits – et elle l'a fait – qui ne peuvent s'expliquer que si l'Organisation possède une large mesure de personnalité internationale et la capacité d'agir sur le plan international. Elle est actuellement le type le plus élevé d'organisation internationale, et elle ne pourrait répondre aux intentions de ses fondateurs si elle était dépourvue de la personnalité internationale. On doit admettre que ses Membres, en lui assignant certaines fonctions, avec les devoirs et les responsabilités qui les accompagnent, l'ont revêtue de la compétence nécessaire pour lui permettre de s'acquitter effectivement de ces fonctions » ; *ibid.*, p. 179.

861. « Les sujets de droit ne sont pas nécessairement identiques quant à leur nature et à l'étendue de leurs droits » ; *ibid.*, p. 178.

862. *Ibid.*, p. 185.

863. *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Egypte*, avis consultatif du 20 déc 1980, *Recueil 1980*, p. 89, par. 37.

864. Ch. Dominicé, « Le Conseil de sécurité et le droit international », in : *L'ordre juridique international entre tradition et innovation. Recueil d'études*, PUF, Coll. IUHEI, 1997, p. 210.

865. E. David, intervention aux débats sur les Nations Unies et l'élaboration du droit international humanitaire, in L. Condorelli, A.-M. La Rosa & S. Scherrer (dirs.), *Les Nations Unies et le DIH*, p. 198.

866. CIJ, *Réparations des dommages*, *Recueil 1949*, p. 182.

867. A noter que la question des obligations internationales de l'ONU n'a pas été abordée par la Cour dans son Avis de 1949. La question qui lui était posée se rapportait aux droits que possèdent les Nations Unies sur le plan international.

868. « Nous peuples des Nations Unies, résolu... à créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international » (al. 3 du préambule). « Les buts des Nations Unies sont les suivants : 1. Maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix » (art. 1, par 1). « L'Assemblée générale provoque des études et fait des recommandations en vue de : a) encourager le développement progressif du droit international » (art. 13). Il y a aussi bien entendu

le mot « justice » de la Cour internationale de Justice mais il n'y est pas mentionné en tant que principe juridique.

869. Limites tirées de l'art. 24, par. 2, rédigé comme suit : « Dans l'accomplissement de [s]es devoirs, le Conseil de sécurité agit conformément aux buts et principes des Nations Unies. Les pouvoirs spécifiques accordés au Conseil de sécurité pour lui permettre d'accomplir lesdits devoirs sont définis aux Chapitres VI, VII, VIII et XII ». Il y a d'ailleurs un accord général de la doctrine sur ce point, dans la lignée de ce qu'a dit la CIJ en 1948, à savoir que « le caractère politique d'un organe ne peut le soustraire à l'observation des dispositions conventionnelles qui le régissent, lorsque celles-ci constituent des limites à son pouvoir ou des critères à son jugement » ; *Conditions de l'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte)*, avis consultatif du 28 mai 1948, *Recueil 1947-1948*, p. 64.

870. CIJ, *Affaire relative à des questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Libye c. Royaume-Uni)*, Exceptions préliminaires, arrêt du 27 février 1998, *Recueil 1998*, p. 76.

871. A préciser néanmoins que l'article 103 se réfère uniquement à des « obligations en vertu de tout autre accord international », autrement dit que ce pouvoir du Conseil de sécurité d'écarter la portée des droits des Etats n'est incontestable que pour les droits issus du droit international conventionnel.

872. CIJ, *Recueil 1998*, p. 76.

873. P. ex., J. Graham, "Legal Restraints on Security Council Military Enforcement Action", *Michigan JIL*, vol. 17, 1996, p. 287 ; B. Martenczuk, "The Security Council, the International Court and Judicial Review: What Lessons from Lockerbie?", *EJIL*, vol. 10 (3), 1999, pp. 544-545 ; E. De Wet, "Human Rights Limitations" ; et les argumentations de G. H. Oosthuizen, "Piaving the Devil's Advocate: the United Nations Security Council is Unbound by Law", *LJIL*, vol. 12 (3), 1999, pp. 551-563.

874. T. D. Gill, "Legal and some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to Exercise Its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter", *NYIL*, vol. 26, 1995, p. 67.

875. *Ibid.*, pp. 67-68.

876. *Ibid.*, p. 73. A noter que T. D. Gill fait la distinction entre les pouvoirs spécifiques du Conseil – comme ceux dévolus pour le maintien de la paix – et les pouvoirs généraux ou résiduels de celui-ci, et il ne soumet que les derniers aux principes et règles du droit international ; voir *ibid.*, p. 71.

877. UNCIO, vol. VI, p. 46. Le résultat du vote de cet amendement était de 21 voix pour et 21 voix contre, ce qui n'a pas atteint la majorité de 2/3 requise pour l'adoption d'un amendement et son insertion dans la Charte ; *ibid.*, p. 62.

878. *Ibid.*, p. 51 ; souligné dans le texte.

879. *Ibid.*, p. 54.

880. *Ibid.*, p. 54.

881. *Ibid.*, pp. 47-48.

882. *Ibid.*, p. 47. Les italiques sont de nous.

883. *Ibid.*, p. 48. Les italiques sont de nous.

884. *Ibid.*, p. 58.

885. *Ibid.*, p. 58. Les italiques sont de nous.

886. On a mentionné que « sur 23 Puissances ayant présenté des amendements à la Charte, 19 en tout proposèrent des amendements connexes ou similaires à l'amendement égyptien » ; *ibid.*, p. 49. Pour un résumé de ce qui a été proposé par les Etats en ce sens, voir l'intervention du délégué du Panama ; *ibid.*, pp. 55-56.

887. UNCIO, vol. IV, contenant la proposition de Dumbarton Oaks ainsi que les commentaires et projets d'amendements à ce texte de base.

- 888.** Le délégué du Panama, M. Alfaro, déclarait ainsi à la Conférence : « Lorsque le texte de Dumbarton Oaks a été rendu public, l'opinion du monde entier a été étonnée de constater que le droit international n'était mentionné qu'une seule fois dans ce document et qu'en tout cas il n'apparaît pas dans les deux chapitres relatifs aux buts et aux principes » ; UNCIO, vol. VI, p. 100. « Quant au mot "justice", on a constaté également qu'il n'était employé que parce qu'il faisait partie du titre de la Cour internationale de Justice et qu'il n'était pas pour lui-même avec le sens sacré qu'il comporte » ; *ibid.*, p. 101.
- 889.** Suggestions du gouvernement des Pays-Bas en date du 1^{er} mai 1945, UNCIO, vol. IV, p. 465. De nombreux Etats adressaient la même reproche au Projet de Dumbarton Oaks ; p. ex, l'Equateur (*ibid.*, p. 540) et l'Egypte (*ibid.*, p. 639).
- 890.** Amendement proposé le 7 mai 1945 ; *ibid.*, p. 464.
- 891.** Dans ses suggestions du 5 février 1945, ce gouvernement disait qu'il s'agit de « savoir quels seront les principes sur lesquels seront fondées les décisions de l'Organisation. Le projet ne les définit pas. A leur défaut, quelle garantie auront les Etats exposés aux entreprises de la force que leur cause sera entendue dans un esprit de justice ? Le projet devrait fournir l'assurance que certaines normes seront observées ; que les décisions s'inspireront des règles de l'équité et qu'elles respecteront l'indépendance et les autres droits vitaux des Etats » ; *ibid.*, p. 473.
- 892.** Amendement du 21 mars 1945 ; *ibid.*, p. 523 ; voir aussi l'amendement turque du 5 mai 1945, *ibid.*, p. 676.
- 893.** Observations du 27 février 1945 ; *ibid.*, pp. 486-487.
- 894.** Observations du 2 mai 1945 ; *ibid.*, p. 501.
- 895.** Commentaires et amendements du 1^{er} mai 1945 ; *ibid.*, pp. 552 et 572.
- 896.** Observations du 2 mai 1945 ; *ibid.*, p. 657.
- 897.** Voir UNCIO, vol. XX, pp. 791 et s. pour une présentation de l'évolution du texte de la Charte avec la mise en exergue des changements apportés par la Conférence par rapport à la Proposition de Dumbarton Oaks ; le texte du chapitre 1 qui nous intéresse ici se trouve à la page 793.
- 898.** Il semble qu'il y a eu ici une erreur de transcription de l'intervention du délégué égyptien. Dans le texte original, on a écrit « ... toute mention à la justice et à la paix... » alors qu'il ressort clairement des autres phrases de cette intervention que l'on se réfère « à la justice et au droit international », comme modifié ci-dessus. On peut aussi consulter la version anglaise de l'intervention égyptienne pour s'en convaincre ; UNCIO, vol. VI, p. 23.
- 899.** UNCIO, vol. VI, p. 49.
- 900.** *Ibid.*, p. 60.
- 901.** CIJ, "Affaire of Lockerbie", ordonnance du 14 avril 1992, Mesures conservatoires, opinion dissidente du juge Bedjaoui, *Recueil* 1992, p. 45, par. 26.
- 902.** Opinion dissidente du juge Weeramantry ; *ibid.*, p. 65. Les italiques sont de nous.
- 903.** CIJ, *Recueil* 1998, p. 105. Les italiques sont de nous.
- 904.** K. Doehring écrit par exemple : "The United Nations, in their capacity as an international organization, are a subject of international law; they have a legal personality. Every subject of international law is bound by international law...". Il dit encore plus loin : "The existence of objectives rules in international law cannot be challenged as it was the case in former times, and the common view today recognizes the subordination of all legal persons under the rules of objective international law" ; "Unlawful Resolutions of the Security Council and their Legal Consequences", *Max Planck Y. of UN Law*, vol. 1, 1997, pp. 92 et 93. Voir également, entre autres, N. Angelet, "International Law Limits", pp. 72-80 ; M. Bedjaoui, « Un contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité est-il possible ? », in SFDI, *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, colloque de Rennes, Pedone, 1995, pp. 268-272 ; Ch. Dominicé, « Le Conseil de sécurité et le DI », pp. 208-210 et pp. 214-215 ; H.-P. Casser, "Collective Economic Sanctions and International Humanitarian Law. An Enforcement Measure under the United Nations Charter and the Right of Civilians to Immunity: an Unavoidable Clash of Policy Goals?", *ZaöRV*, vol. 56 (4), 1996, pp. 880-889 ; V. Gowlland-Debbas,

“Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility”, ICLQ, vol. 43 (1), 1994, pp. 90-94.

905. Exception prévue à l'article 42 de la Charte.

906. Exception mentionnée à l'art. 2, par. 7, en ces termes : « Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires internes qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte ; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII ».

907. C'est ici que nous rejoignons T. D. Gill quand il écrit : “The Council need not base its determinations upon considerations of international law or even that such considerations must necessarily be taken into account in determining that enforcement measures are warranted in relation to a particular situation” (“Legal and some Political Limitations”, p. 62). Mais encore une fois, cela ne veut pas dire que le Conseil peut faire tout ce qu'il veut au moment de décider d'imposer des sanctions en application du chapitre VII de la Charte.

908. V. Gowlland-Debbas, “Security Council Enforcement Action”, pp. 63-66. Voir aussi Y. Kerbrat, *La référence au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans les résolutions à caractère humanitaire du Conseil de sécurité*, Travaux et recherches de Panthéon-Assas, Paris II, pp. 79-85 ; F.L. Kirgis, “The Security Council's First Fifty Years”, AJIL, vol. 89 (3), 1995, pp. 506-539.

909. V. Gowlland-Debbas, “Security Council Enforcement Action”, p. 64.

910. S/RES/664 (1990), 6 août 1990, al. 2 et 3 du préambule.

911. S/RES/666 (1990), 13 sept. 1990, par. 2. Voir aussi l'al. 5 du préambule.

912. S/RES/667 (1990), 16 sept. 1990, al. 3 du préambule ; également les par. 3 et 6 du dispositif. Le par. 3 de la résolution 674 (1990) se réfère quant à lui aux « principes généraux du droit international ».

913. S/RES/670 (1990), 25 sept. 1990, al. 3 du préambule.

914. S/RES/674 (1994), 29 oct. 1990, al. 3 du préambule. Voir également le par. 1 du dispositif où le Conseil de sécurité exige que l'Iraq mette fin à tous ces actes contraires au droit international.

915. *Ibid.*, par. 8 ; responsabilité réaffirmée au par. 2 (b) de la résolution 686 (1991) et au par. 16 de la résolution 687 (1991).

916. S/RES/1267 (1999), 15 oct. 1999, al. 3 du préambule, et S/PRST/2000/12, 7 avril 2000, pp. 1 et 2.

917. S/RES/1267 (1999), al. 3 du préambule ; S/PRST/2000/12, p. 4 et S/RES/1333 (2000), 19 déc. 2000, al. 13 du préambule.

918. S/RES/1386 (2001), 20 déc. 2001, par. 1, faisant suite à la signature de l'Accord de Bonn, du 5 décembre 2001, sur la création d'un gouvernement intérimaire en Afghanistan (Accord publié sous S/2001/1154).

919. Art. 3 : « En cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international et surgissant sur le territoire de l'une des Hautes Parties contractantes, chacune des Parties au conflit sera tenue d'appliquer au moins les dispositions suivantes... » relatives à la distinction entre combattants et non-combattants et au traitement des personnes mises hors du combat.

920. S/RES/670 (1990), 25 sept. 1990, par. 8. Les italiques sont de nous.

921. S/RES/1373 (2001), 28 sept. 2001, par. 3 (f) Les italiques sont de nous.

922. *Ibid.*, par. 3 (g). Les italiques sont de nous.

923. S/RES/1368 (2001), 12 sept. 2001, par. 1 et S/RES/1373 (2001), al. 3 du préambule. Le Conseil a déjà considéré la répression des actes de terrorisme international comme essentielle dans sa résolution 883 (1993) sur la Libye, même s'il n'a qualifié formellement de tels actes comme une menace contre la paix et la sécurité internationales qu'à partir de la résolution 1368 (2001). Avant, c'était le défaut des autorités visées (Libye, Soudan, Taliban) de démontrer, par des actes

concrets, leur renonciation au terrorisme ou au soutien à des groupes terroristes qui constituait une menace contre la paix et la sécurité internationales.

924. S/RES/1267 (1999), 15 oct. 1999, al. 5 du préambule.

925. S/PRST/2000/12, 7 avril 2000, p. 2 ; S/RES/1333 (2000), 19 déc. 2000, al. 7 du préambule.

926. Notons que les demandes faites dans la résolution 1373 (2001) étaient déjà adressées aux Etats par le Conseil de sécurité, dans sa résolution sur le terrorisme international, mais en des termes généraux et en dehors du contexte de sanction ; cf. S/RES/1269 (1999), 19 oct. 1999, par. 4 (d).

927. Les mesures visées par le Conseil ici concernent en effet les critères d'admission des étrangers sur le territoire des Etats, plus précisément l'appréciation de l'octroi du statut de réfugié. Elles ne concernent pas les mesures qui vont produire leurs effets à l'extérieur, telles que les mesures économiques. Imaginons l'inclusion des précisions analogues dans les mesures d'embargos, par exemple dans le cadre des sanctions contre l'Iraq, où le Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, aurait décidé que :

« Tous les Etats interdiront, conformément aux dispositions du droit international, notamment les normes internationales relatives aux droits de l'homme, la vente ou la fourniture, par leurs nationaux ou depuis leur territoire, de tous produits de base ou de marchandises à toute personne physique ou morale se trouvant en Iraq. »

Bien entendu, cela n'aurait pas facilité la tâche du Comité des sanctions du point de vue du contrôle de l'application des sanctions, mais une telle disposition aurait été pour les Etats une base juridique permettant de revendiquer auprès de ce Comité l'envoi sans restriction à la population civile, mis à part un droit de regard, de biens et marchandises à usage strictement humanitaire, en vertu des règles de droits de l'homme et autres règles internationales pertinentes.

928. Voir p. ex. S/RES/1261 (1999) et 1265 (1999) ; puis *supra*, pp. 181-183, pour plus de développements sur ces engagements.

929. S/PRST/1999/6, 12 fév. 1999, p. 2.

930. Tribunal établi par la résolution 827 (1993) du 25 mai 1993. La décision de principe de créer le Tribunal a été prise dans la résolution 808 (1993) du 22 février 1993, laquelle fut suivie d'un rapport du Secrétaire général (S/25074, 3 mai 1993) contenant des propositions concrètes sur la création du Tribunal.

931. Tribunal créé par la résolution 955 (1994) du 8 novembre 1994.

932. Nous n'allons pas reprendre ici l'argumentation de la Chambre d'appel. Il suffit de renvoyer le lecteur au chapitre II de la décision de la Chambre traitant cette exception de création illégale : *Le Procureur c./ Dusko Tadic, alias « Dule »*, Décision de la Chambre d'appel relative à l'exception préjudicielle sur la compétence, 2 oct. 1995, par. 9-48, notamment par. 32-36.

933. L'on sait toutefois que les travaux du TPIY continuent à ce jour (2005) alors que les mesures coercitives imposées contre l'ex-Yougoslavie ont été déjà levées par le Conseil de sécurité (en 1996).

934. *Procureur c./ Dusko Tadic, alias « Dule »*, par. 38. Voir également le par. 39 de cette décision où la Chambre d'appel répond à la question de savoir si la création du tribunal est une mesure appropriée pour la restauration de la paix.

935. On peut tout de même remarquer, et regretter, que dans sa résolution 1422 (2002), le Conseil de sécurité a considéré que la poursuite de la justice et l'application du droit pourraient être un obstacle au maintien de la paix. Agissant en vertu du chapitre VII de la Charte et notant que tous les Etats ne sont pas parties au Statut de Rome, le Conseil a demandé à la Cour pénale internationale (CPI) de n'engager, pendant une période de 12 mois, aucune enquête ou poursuite contre des responsables ou des personnels affectés par ces Etats aux opérations de maintien de la paix dans le cas où ceux-ci se seraient rendus coupables de crimes tombant sous la compétence de la CPI, à moins que le Conseil en décide autrement (S/RES/1422 (2002), 12 juillet 2002, par. 1).

Cette demande, pour la CPI, est une obligation pour les Etats membres des Nations Unies (par. 3). D'après le Conseil de sécurité, ces restrictions sont dictées par le besoin d'assurer la poursuite des opérations des Nations Unies dont il souligne l'importance pour la paix et la sécurité internationales. Autrement dit, ces poursuites et enquêtes empêchent les Etats de participer aux opérations de maintien et de rétablissement de la paix et de la sécurité internationales (voir les deux derniers alinéas du préambule de la résolution). Cette limitation a été prorogée par la résolution 1487 (2003) du 12 juin 2003 au terme de la première période de 12 mois. Lors de la séance d'adoption de cette dernière résolution, la majorité des Etats ainsi que le Secrétaire général ont parlé de l'inutilité et de la nuisibilité de cette résolution, étant donné l'improbabilité de la situation qu'elle entend s'occuper et de la panoplie de garanties et de contrepoids intégrés dans le Statut de la CPI pour filtrer et rejeter toutes plaintes superficielles. D'autres Etats dénoncent encore l'effet de la résolution 1422 à placer toute une catégorie de personnes au-dessus de la loi, ou l'approche erronée de la résolution qui oppose la juridiction pénale internationale au maintien de la paix alors que les deux sont complémentaires (voir S/PV.4772, 30 p.). En tout cas, le vœux de la majorité des Etats de voir la résolution non renouvelée chaque année a été exaucé, car au 1^{er} juillet 2004, terme de la S/RES/1487 (2003), celle-ci n'était plus renouvelée. Cette déviation temporaire par rapport à la pratique récente de l'utilisation de la justice au service de la paix ne semble donc pas décisive.

936. R. Kolb, *La bonne foi*, p. 357. Voir aussi les pages 326-327 de l'ouvrage sur la théorie de l'« obligatoirété » des actes unilatéraux fondée sur l'estoppel.

937. Art. 30, par. 1, CVDT 1969 : « Sous réserve des dispositions de l'article 103 de la Charte des Nations Unies, les droits et obligations des Etats parties à des traités successifs portant sur la même matière sont déterminés conformément aux paragraphes suivants ».

938. En ce sens, K. Doehring, "Unlawful Resolutions", p. 99. De même, A. Pellet dit que « le Conseil de sécurité, dans le cadre de ses compétences, peut écarter une règle du droit international mais il ne saurait écarter une règle de *jus cogens* » ; « Rapport introductif : peut-on et doit-on contrôler les actions du Conseil de sécurité ? », in SFDI, *Le Chapitre VII de la Charte*, pp. 302 et 307 ; voir également pp. 235 et s.

939. Voir, p. ex., le rapport du juge Bedjaoui (pp. 269 et s.) et les interventions lors des débats de P. Fauteux (pp. 299 et 306), L. Ferrari Bravo (p. 300), M. Bedjaoui (p. 303) ainsi que la conclusion générale de S. Sur (p. 318) dans l'ouvrage précité, SFDI, *Le Chapitre VII de la Charte*.

940. Ch. Dominicé, « L'article 103 et le droit international humanitaire », in Ch. Dominicé, *L'ordre juridique international entre tradition et innovation. Recueil d'études*, PUF, 1997, p. 224.

941. Voir en ce sens, L. Kopelmanas, *L'Organisation des Nations Unies. Fasc. 1 - Les sources constitutionnelles de l'ONU*, Sirey, 1947, pp. 191 et s.

942. Ch. Dominicé, « L'article 103 et le DIH », p. 224. L'on sait en effet que cette notion est apparue en droit international dans les années 1960 à l'occasion de la codification du droit des traités par la Commission du droit international. Parmi les récents ouvrages sur la question, voir R. Kolb, *Théorie du ius cogens international. Essai de relecture du concept*, PUF, 2001, 401 p., et les nombreuses références qui y sont mentionnées (pp. 379-386).

943. Ch. Dominicé, « L'article 103 et le DIH », p. 224.

944. « Est nul tout traité qui, au moment de sa conclusion, est en conflit avec une norme impérative du droit international général. Aux fins de la présente Convention, une norme impérative du droit international est une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des Etats dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international ayant le même caractère ».

945. Ainsi, Christian Dominicé écrit que « le Conseil de sécurité, en sa qualité d'organe des Nations Unies, non seulement doit respecter les normes impératives, mais encore doit être particulièrement attentif à le faire. C'est dire que les décisions qu'il prend dans l'exercice de ses

compétences ne sauraient heurter le *ius cogens* » ; « Le Conseil de sécurité et le droit international », p. 218.

946. *Infra*, Chapitre VI, Section III, pp. 443 et s.

947. Devenu Article 22 du « Projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite », texte final adopté à la 2709^e séance de la CDI, le 9 août 2001, ci-après « Projet final ».

948. ACDI, 1979, vol. II, 2^e partie, p. 134, par. 21. Il est à noter que la CDI s'est montrée plus mesurée à cet égard dans son commentaire du Projet final. Elle dit : « Le terme "sanction" est... souvent employé pour qualifier des mesures prises contre un Etat par un groupe d'Etats ou décidées par une organisation internationale. Mais le terme est imprécis : le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies ne vise que des "mesures", bien que celles-ci englobent un très large éventail de possibilités, y compris le recours à la force armée » ; A/56/10, p. 351, par. 3.

949. ACDI, 1979, vol. II, 2^e partie, p. 134, par. 21. Dans les commentaires de l'article 22 du Projet final, la CDI continue à dire que « [d]ans la doctrine relative aux contre-mesures, il est parfois question d'application d'une "sanction" ou d'une "réaction" à un fait illicite survenu antérieurement... » et que « [l]e mot "sanction" a été employé pour désigner des mesures prises conformément à l'acte constitutif d'une organisation internationale, en particulier le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, encore que dans la Charte figure le mot "mesure" et non le mot "sanction" » ; A/56/10, p. 193, par. 3.

950. Pour reprendre les termes utilisés par L.-A. Sicilianos, « Sanctions institutionnelles et contre-mesures : tendances récentes », in L. Forlati Picchio & L.-A. Sicilianos (eds.), *Les sanctions économiques*, p. 6.

951. Voir notre précédent développement sur cette question, *supra*, pp. 25 et s.

952. Commentaire introductif du chapitre II de la troisième partie du Projet final, A/56/10, p. 351, par. 4.

953. A/56/10, p. 308, par. 2.

954. La CDI cite d'ailleurs comme exemple la résolution 662 (1990) du Conseil de sécurité déclarant l'annexion du Koweït par l'Iraq comme étant sans fondement juridique et nul et non avenue, et demandant à tous les Etats, organisations internationales et institutions spécialisées de ne pas reconnaître cette annexion (A/56/10, p. 310, par. 7).

955. Ce qui ne veut pas dire que l'Etat exécutant échappe, à d'autre titre, à toute responsabilité dans l'application des mesures dictées par le Conseil. Ceci est toutefois une autre question qui dépasse le cadre de notre travail. Pour en savoir plus, voir M. Hirsch, *The Responsibility of International Organizations Toward Third Parties. Some Basic Principles*, Martinus Nijhoff, 1995, 234 p. ; et P. Klein, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruylant, 1998, 673 p.

956. Commentaire introductif au chapitre II de la troisième partie du Projet final, A/56/10, p. 349, par. 1.

957. ACDI, 1979, vol. II, 2^e partie, p. 135, par. 22.

958. On peut d'ailleurs relever dans les commentaires de la CDI de son Projet d'articles sur la responsabilité internationale une certaine indifférence quant à la dénomination. Ainsi, la CDI parle de l'« exercice légitime d'une sanction » comme un comportement ne constituant pas un fait internationalement illicite et par conséquent excluant la responsabilité (ACDI, 1973, vol. II, p. 180, par. 7) ; constate que les contre-mesures sont parfois appelées « sanctions » (ACDI, 1979, vol. II, 2^e partie, p. 128, par. 3) et parle de la faculté pour un Etat « d'appliquer une mesure de sanction à l'encontre de l'Etat auteur de la violation d'une obligation internationale détermine », entendons par là la faculté de prendre des contre-mesures (*ibid.*, p. 129, par. 4). Notons encore que le rapporteur Roberto Ago proposait la notion de sanction pour qualifier ces deux types de contre-mesures admises comme circonstances excluant l'illicéité. Le titre de l'article 30 qu'il

proposait (« Exercice légitime d'une sanction ») est assez éloquent, et cela transparaît aussi à travers les notes de présentation de l'article (voir ACDI, 1979, vol. I, pp. 54 et s.).

959. A/CN.4/488, 25 mars 1998, p. 89.

960. ACDI, 1979, vol. II, p. 135, par. 22.

961. G. Abi-Saab, « Cours général », p. 201.

962. Voir à cet égard comment Elizabeth Zoller démontre le caractère de contre-mesures des sanctions du chapitre VII ; *Peacetime Unilateral Remedies: An Analysis of Counter-measures*, Transnational Publishers, 1984, pp. 106-108.

963. En ce sens, G. Hufbauer & J. Schott, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, Institute for international economics, Washington DC, 1985 ; M. Doxey, *Economic Sanctions and International Enforcement*, The Macmillan Press, 2nd ed., 1980 ; N.D. White, *The UN and the Maintenance of Peace*, et M. Bennouna, « L'embargo dans la pratique des Nations Unies : radioscopie d'un moyen de pression », in E. Yakpo & T. Boumedra (eds.), *Liber Amicorum Mohammed Bedjaoui*, Kluwer Law, 1999, pp. 555-583.

964. A/51/332, p. 24.

965. Voir ACDI, 1983, vol. II, 2^e partie, pp. 45-46.

966. A/56/10, p. 392.

967. *Ibid.*, p. 393.

968. A/CN.4/488, p. 100 (Etats-Unis). Signalons que cet Etat note que « le Conseil de sécurité peut tenir compte des principes relatifs à la responsabilité des Etats lorsqu'il prend ses décisions mais le projet d'articles ne saurait régir celles-ci ». Les conclusions qui suivent cette remarque se rapportent à la prééminence de la Charte et à la préservation de la responsabilité du Conseil de sécurité en matière du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

969. *Ibid.*, p. 101 (France).

970. *Ibid.*, p. 101 (Mongolie). A cet égard, le Royaume-Uni estime que la question de la relation entre les droits et obligations des Etats fondés sur le droit de la responsabilité des Etats et les droits et obligations découlant de la Charte ne doit pas être traitée dans ces projets d'articles parce qu'elle soulève des problèmes complexes qui concernent non seulement l'ONU mais aussi d'autres organisations internationales et régionales (*ibid.*, p. 101).

971. Voir G. Arangio-Ruiz, "Article 39 of the ILC First-Reading Draft Articles on State Responsibility", *Rivista*, fasc. 3 / 2000, pp. 747-769.

972. A/CN.4/488, p. 101 (République tchèque).

973. Ce principe a été rappelé par la CDI dans son Projet d'articles, à l'article 55 ; voir A/RES/56/83, Annexe.

974. Article 55, al. c) de la Charte des Nations Unies.

975. Limites prévues à l'article 50 du Projet final de la CDI. Voir les commentaires dans A/56/10, pp. 359-367.

976. Nous empruntons ici les termes utilisés par H. Hazelzet, "Assessing the suffering from 'successful' sanctions: an ethical approach", in W. J. M. van Genugten & G. A. De Groot (eds.), *United Nations Sanctions: Effectiveness and Effects, Especially in the field of Human Rights. A Multi-disciplinary Approach*, Intersentia, 1999, pp. 71-95, notamment p. 73.

977. Voir en ce sens G. Abi-Saab, « Cours général », p. 62.

978. L. F. Damrosch, "Enforcing International Law", p. 24.

979. Voir V. Gowlland-Debbas, "Security Council Enforcement Action", qui a été l'une des premiers auteurs à mettre en exergue l'évolution de la pratique du Conseil de sécurité qui fait de plus en plus référence à des règles de droit international général dans ses résolutions sanctionnatrices.

980. A/RES/44/215, du 22 déc. 1989.

- 981.** A/RES/46/210, 20 déc. 1991 ; A/RES/48/168, 21 déc. 1993 ; A/RES/50/96, 20 déc. 1995 ; A/RES/52/181, 18 déc. 1997 ; A/RES/54/200, 22 déc. 1999 ; A/RES/56/179, 21 déc. 2001 ; et A/RES/58/198, 23 déc. 2003.
- 982.** A/RES/47/19, 24 nov. 1992 ; A/RES/48/16, 3 nov. 1993 ; A/RES/49/9, 26 oct. 1994 ; A/RES/50/10, 2 nov. 1995 ; A/RES/51/17, 12 nov. 1996 ; A/RES/52/10, 5 nov. 1997 ; A/RES/53/4, 14 oct. 1998 ; A/RES/54/21, 9 nov. 1999 ; A/RES/55/20, 9 nov. 2000 ; A/RES/56/9, 4 déc. 2001 ; A/RES/57/11, 12 nov. 2002 ; A/RES/58/7, 4 nov. 2003 ; et A/RES/59/11, 28 oct. 2004.
- 983.** A/RES/51/22, 27 nov. 1996 ; A/RES/53/10, 3 nov. 1998 ; A/RES/55/6, 8 nov. 2000 ; et A/RES/57/5, 16 sept. 2002.
- 984.** A/RES/51/103, 12 déc. 1996 ; A/RES/52/120, 12 déc. 1997 ; A/RES/53/141, 9 déc. 1998 ; A/RES/54/172, 17 déc. 1999 ; A/RES/55/110, 4 déc. 2000 ; A/RES/56/148, 19 déc. 2001 ; A/RES/57/222, 18 déc. 2002 ; et A/RES/59/188, 20 déc. 2004.
- 985.** Voir, p. ex., A/RES/48/16, par. 2 ; A/RES/51/22, par. 2 et 3 ; A/RES/51/103, par. 1 et 2.
- 986.** A/RES/56/179, par. 2. Les italiques sont de nous.
- 987.** A/RES/58/198, 23 déc. 2003.
- 988.** A/RES/2625 (XXV), 24 oct. 1970. Il s'agit du par. 2 du principe n° 3 relatif à la non-intervention.
- 989.** A/RES/3201 (S-VI), 1^{er} mai 1974, par. 4 al. e) *in fine*.
- 990.** A/RES/3281 (XXIX), 12 déc. 1974, art. 32.
- 991.** Ici, l'Assemblée se réfère à la Déclaration universelle des droits de l'homme, aux autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, aux travaux de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme tenue à Vienne en juin 1993, à la Déclaration de Copenhague adoptée en 1995 suite au Sommet mondial du développement social, aux Déclaration et Programme d'action de Beijing, adoptés en 1995 à l'issue de la 4^e Conférence mondiale sur les femmes, et à la Déclaration d'Istanbul sur les établissements humains et le Programme pour l'Habitat, adoptés en 1996 lors de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II) et leurs examens quinquennaux (voir les références de ces textes dans A/RES/56/148, 19 déc. 2001, al. 6 du Préambule).
- 992.** A/RES/57/222, par. 2.
- 993.** L'Assemblée cite à cet égard sa résolution 1995 (XIX) du 30 décembre 1964, relative aux principes généraux gouvernant le commerce international et les politiques commerciales ; la résolution 152 (VI) du 2 juillet 1983 de la CNUCED sur le rejet des mesures économiques coercitives ; et les principes et règles du GATT et de l'Organisation mondiale du commerce sur la liberté du commerce.
- 994.** A/RES/55/6, al. 2 du préambule.
- 995.** Notamment la déclaration du troisième Sommet ibéro-américain, tenu les 15 et 16 juillet 1993 à Salvador (Brésil) et les déclarations des Sommets suivants, qui proclament la nécessité de mettre fin à l'application unilatérale par un Etat à un autre Etat de mesures de caractère économique et commercial qui portent atteinte à la liberté des échanges internationaux ; le document final de la douzième Conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement des pays non alignés, dans lequel il est affirmé que les mesures économiques coercitives et la promulgation de lois de caractère extraterritorial sont contraires aux règles du droit international et vont à l'encontre des buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies ; la décision de la 34^e session ordinaire de l'Organisation de l'Unité Africaine (publié sous A/53/179), qui se préoccupe de l'imposition des mesures économiques coercitives de caractère extraterritorial et exige l'élimination de ces mesures ; et le document final de la huitième session de la Conférence islamique au sommet, tenue à Téhéran (A/53/72-S/1998/156), qui a noté avec une grave préoccupation que l'application extraterritoriale de la législation interne avait un impact négatif sur l'investissement étranger dans d'autres Etats et a rejeté toutes les mesures coercitives visant

des Etats membres qui cherchent à élargir leur coopération économique et leurs échanges commerciaux.

996. Art. 23 : « 1. Lorsque des Membres chercheront à obtenir réparation en cas de violation d'obligations ou d'annulation ou de réduction d'avantages résultant des accords visés, ou d'entrave à la réalisation d'un objectif desdits accords, ils auront recours et se conformeront aux règles et procédures du présent mémorandum d'accord. »

997. H. Ruiz Fabri, « Le règlement des différends dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce », JDI, 1997, n° 3, p. 719.

998. Article 23, par. 2, al. a) et c) Mémorandum.

999. Voir l'article 4 du Mémorandum pour plus de détails sur cette procédure de consultations.

1000. Voir les articles 7 et 11, relatifs au mandat et fonction des groupes spéciaux.

1001. Voir l'article 16, sur l'adoption des rapports des groupes spéciaux.

1002. Voir l'article 17 du Mémorandum.

1003. Voir les articles 21 et 22 du Mémorandum.

1004. Par exemple, le recours à l'arbitrage en cas de désaccords au sujet du contenu des contre-mesures, ou l'obligation de suspendre, en principe, les concessions dans le même secteur.

1005. Voir ACDI, 1979, vol. II, 2^e partie, p. 132, par. 12-13.

1006. A cet égard, Pierre Klein parle d'une réaction alternative (soit l'ONU, soit les Etats) ou subsidiaire (une réaction des Etats membres à défaut d'action de l'ONU) aux violations graves des normes impératives de droit international. Cet auteur précise que cette idée de réaction alternative et subsidiaire est celle qui correspond le mieux au stade de structuration de la société internationale contemporaine, dans l'attente de l'émergence d'une véritable « communauté internationale » qui demeure jusqu'ici plus « fantasmée » qu'effective ; P. Klein, "Responsibility for Serious Breaches of Obligations Deriving from Peremptory Norms of International Law and United Nations Law", EJIL vol. 13 (5), 2002, pp. 1241-1255.

1007. Adoptée par la résolution 260 (III) A de l'Assemblée générale des Nations Unies le 9 déc. 1948 (UNTS, vol. 78, pp. 277 et s.).

1008. Voir L. Boisson de Chazournes, *Les contre-mesures dans les relations internationales économiques*, Pedone, 1992, pp. 164 et s.

1009. CJCE, Affaire C-162/96, *A. Racke GmbH & co. contre Hauptzollamt Mainz*, 16 juin 1998, par. 45, *Recueil*, pp. 1-3688 et s.

1010. *Ibid.*, par. 46. Voir sur cette question : A. Berramdane. « L'application de la coutume internationale dans l'ordre juridique communautaire », *Cahiers de droit européen*, 2000, n° 1-2, pp. 253-280 ; S. Karagiannis, « Sanctions internationales et droit communautaire : à propos du règlement 1901/98 sur l'interdiction de vol des transporteurs yougoslaves », *RTDEur.*, vol. 35 (3), 1999, pp. 363 et s.

1011. Au sens que le droit civil français donne à ce terme.

1012. M. Bedjaoui, « Un contrôle de la légalité des actes », p. 269.

1013. Voir *supra*, pp. 175 et s.,

1014. Anciennement prévue à l'article 50, al. d, qui stipule qu'« un Etat lésé ne doit pas recourir à titre de contre-mesure... à tout comportement qui déroge aux droits de l'homme fondamentaux ».

1015. A/50/10, p. 174, par. 17.

1016. Article 6, par. 4.

1017. « La protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats », résolution adoptée lors de la session de Saint-Jacques-de-Compostelle, 5-13 sept. 1989.

1018. Texte de la résolution dans AIDI, vol. 63-11, 1990, pp. 339-345.

1019. Société des Nations, *Rapports et résolutions concernant l'article 16 du Pacte*, 13 juin 1927, pp. 11 et s.

1020. Art. 4, par. 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 15 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, art. 27 de la Convention américaine des droits de l'homme.

1021. D'après le par. 2 de l'art. 4 dudit Pacte, adopté le 16 déc. 1966 et entré en vigueur le 23 mars 1976. L'art. 15 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales reprend les mêmes droits, avec le même caractère non dérogeable. Le par. 2 de cet article stipule notamment : « La disposition précédente n'autorise aucune dérogation à l'article 2, sauf pour le cas de décès résultant d'actes licites de guerre, et aux articles 3, 4 (par. 1) et 7 ». Pareillement, l'art. 27 de la Convention américaine des droits de l'homme interdit – même en cas de guerre, de danger public ou dans toute autre situation de crise – la suspension des mêmes droits sus-mentionnés, tout en y ajoutant le droit à la protection de la famille, le droit à un nom, les droits de l'enfant, les droits politiques, ainsi que les garanties indispensables à la protection des droits susvisés. Le par. 2 de l'article précise : « La disposition précédente n'autorise pas la suspension des droits déterminés dans les articles suivants : 3, 4, 5, 6, 9, 12, 17, 18, 19, 20, 23. Elle n'autorise pas non plus la suspension des garanties indispensables à la protection de droits susvisés ».

1022. Prévu à l'art. 6 du PIDCP et à l'art. 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH).

1023. Observation générale n° 6, 30 juil. 1982, par. 1, puis par. 5 ; *in* HRI/GEN/I/Rev.7, 12 mai 2004, p. 141.

1024. Art. 6 et art 24 par. 2 (c) de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CDE).

1025. Voir les résolutions 1261 (1999), 1265 (1999), 1314 (2000), 1325 (2000), 1379 (2001), entre autres.

1026. Art. 25 de la DUDH, art. 27 de la CDE ; pour nous en tenir aux instruments universels.

1027. CESCR, E/C.12/1999/5, Observation générale n° 12, 12 mai 1999, par. 4, *in* HRI/GEN/I/Rev.7, 12 mai 2004, p. 68.

1028. Art. 12 du PIDESC, art. 24 de la CDE, art. 12 de la DUDH.

1029. Art. 26 de la DUDH, art. 13 du PIDESC, art. 28 de la CDE. Voir également l'observation générale n° 13 du Comité des DESC ; E/C.12/1999/10, CESCR, 8 déc. 1999, *in* HRI/GEN/I/Rev.7, 12 mai 2004, p. 77.

1030. Art. 11, par. 2 du PIDESC : « Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit fondamental qu'à toute personne d'être à l'abri de la faim... »

1031. On peut d'ailleurs lier ce droit à l'ancien article 42 du Projet d'articles de la CDI sur la responsabilité internationale des Etats. Cet article interdisait toute réparation ayant pour effet de priver une population de ses propres moyens de subsistance ; voir ACDI, 1993, vol. II, 2^e partie, pp. 55-60.

1032. E/C.12/1997/8, Observation générale n° 8, 12 déc. 1997, par. 1.

1033. *Ibid.*

1034. *Ibid.*, par. 7.

1035. *Ibid.*, par. 5.

1036. Voir *supra*, p. 336, le lien établi par l'Assemblée générale entre la nécessité d'éliminer les mesures économiques unilatérales et la réalisation du droit au développement.

1037. A/RES/2542 (XXVI), art. 2, portant « Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social ».

1038. A/RES/41/128, du 4 déc. 1986, votée par 146 voix contre une et 8 abstentions. Pour une vue d'ensemble du fondement et de l'émergence du concept en droit international, voir R.-J. Dupuy (ed.), *Le droit au développement au plan international*, Colloque de l'Académie de droit international de la Haye, 16-18 oct. 1979, Sijthoff & Noordhoff, 1980, 446 p.

1039. Art. 1, par. 1 et art. 2, par. 1.

- 1040.** Voir G. Abi-Saab, “The Legal Formulation of a Right to Development”, in R.-J. Dupuy (éd.), *Le droit au développement*, pp. 162 et s. ; M. Bedjaoui, « Le droit au développement », in M. Bedjaoui (éd.), *Droit international : Bilan et perspectives*, tome 2, Pedone, 1991, pp. 1253 et s.
- 1041.** A/RES/41/128, art. 1, par. 2 et art. 3, par. 2. Dès 1979, G. Abi-Saab avait déjà mis cet aspect en avant en considérant le droit « collectif » au développement “*as the economic dimension of the right of self-determination, or alternatively as a parallel right to self-determination*” ; in “The Legal Formulation”, p. 164.
- 1042.** A/RES/41/128, art. 3, par. 3.
- 1043.** M. Bedjaoui, « Le droit au développement », p. 1258 ; aspects développés aux pages 1259 à 1264.
- 1044.** Sentence arbitrale du 30 juin 1930, RSA, vol. II, pp. 1035-1077.
- 1045.** RSA, vol. II, p. 1057 (soulignés dans la sentence).
- 1046.** Après avoir statué sur le principe de l’inadmissibilité des représailles touchant des tiers, le Tribunal arbitral conclut : « Les mesures prises par l’Etat allemand... se dirigeaient *directement et volontairement* contre des ressortissants d’Etats innocents des violations... imputées à l’Angleterre et ses alliés. Elles constituent dès lors... des actes contraires au droit des gens » ; RSA, vol. II, p. 1057 (les italiques sont de nous).
- 1047.** ACDI, 1979, vol. II, 2^e partie, p. 133, par. 17.
- 1048.** *Ibid.*, p. 134, par. 18. Les italiques sont de nous.
- 1049.** Voir en ce sens R. Ago qui distinguait entre atteintes directes et délibérées aux droits des tiers et atteintes indirectes et involontaires, pour conclure que « toute lésion d’un droit subjectif d’un Etat tiers reste illicite et exige une réparation » ; ACDI, 1979, vol. I, p. 56, par. 24.
- 1050.** Selon ce commentaire, « [L]es mots “ne... que” au paragraphe 1 s’appliquent aussi bien à la cible des contre-mesures qu’à leur objet et ils visent à exprimer l’idée que les contre-mesures ne peuvent être adoptées que contre un Etat qui est l’auteur du fait internationalement illicite. Les contre-mesures ne peuvent être dirigées contre des Etats autres que l’Etat responsable » ; A/56/10, pp. 355-356.
- 1051.** L.-A. Sicilianos, *Les réactions décentralisées à l’illicite*, p. 99.
- 1052.** Rapport de la CDI à l’Assemblée générale, A/51/10, p. 181, par. 7.
- 1053.** *Ibid.*, p. 182, par. 8. Le commentaire de l’article 49 du Projet final tient également la même conclusion : « Dans le cas où un Etat tiers est le bénéficiaire d’une obligation internationale incombant à l’Etat qui prend des contre-mesures et que cette obligation est violée par les contre-mesures, l’illicéité de la mesure n’est pas exclue à l’égard de l’Etat tiers. En ce sens, l’exclusion de l’illicéité des contre-mesures a un effet relatif, et ne concerne que les relations juridiques entre l’Etat lésé et l’Etat responsable ».
- 1054.** ACDI, 1979, vol. II, p. 135, par. 24.
- 1055.** R. Ago, 8^e rapport sur la responsabilité des Etats, ACDI, 1979, vol. II, 1^{ère} partie, p. 48, par. 98.
- 1056.** *Supra*, pp. 9-10.
- 1057.** Prévu par l’article 23 du Projet final (ancien article 31) comme circonstances excluant l’illicéité.
- 1058.** Voir les commentaires de l’ancien article 31 du Projet de la GDI, ACDI, vol. II, 2^e partie, pp. 135 et s.
- 1059.** Voir les commentaires de l’ancien article 33 (actuel article 25) du Projet d’articles de la CDI, dans ACDI, 1980, vol. II, 2^e partie, pp. 33-50.
- 1060.** *Ibid.*, p. 48, par. 35.
- 1061.** *Ibid.*, p. 35, par. 7.
- 1062.** La Cour internationale de Justice rappelle cette condition dans son arrêt relatif au *Projet Gaba’kovo-Nagymaros* (CIJ, *Recueil* 1997, p. 40, par. 51) et son avis consultatif sur les *Conséquences juridiques de l’édification dans le territoire palestinien occupé* (CIJ, *Recueil* 2004, p. 195, par. 140).

1063. ACDI, 1980, vol. II, p. 50, par. 39.
1064. Texte et commentaires dans A/56/10, pp. 208-221.
1065. Texte et commentaires dans A/56/10, pp. 184-189.
1066. Voir *supra* pp. 77-78.
1067. ACDI, vol. II, 2^e partie, p. 126, par. 19.
1068. J. Delbrück "International Economic Sanctions and Third States", p. 96 (par. 2).
1069. *Ibid.*, p. 96 (par. 3).
1070. Voir L. Boisson de Chazournes, *Les contre-mesures* ; O. Y. Elagab, *The Legality of Non-forcible Counter-measures in International Law*, Clarendon Press, 1988 ; L.-A. Sicilianos, *Les réactions décentralisées à l'illicite*, E. Zoller, *Peacetime Unilateral Remedies*. Pour une analyse récente du principe, voir R. Kolb, « La proportionnalité dans le cadre de contre-mesures et des sanctions – Essai de clarification conceptuelle », in L. Forlati Picchio & L.-A. Sicilianos (eds.), *Les sanctions économiques*, pp. 379-443.
1071. Voir E. Zoller, *Peacetime Unilateral Remedies*, p. 125.
1072. *Responsabilité de l'Allemagne à raison des dommages causés dans les colonies portugaises du Sud de l'Afrique* (ci-après *Naulilaa*), sentence arbitrale du 31 juillet 1928, RSA, vol. II, pp. 1011-1033.
1073. Rapport de la CDI à l'Assemblée générale sur les travaux de sa 47^e session, A/50/10, p. 154.
1074. En effet, on peut se demander si la mythique *lex talionis* ne suppose déjà pas une certaine exigence de la proportionnalité en ce sens que l'on y parle de « œil pour œil, dent pour dent » et non, par exemple, de « la tête entière pour un œil, les mâchoires pour une dent ».
1075. RSA, vol. II, p. 1028.
1076. « Régime des représailles en temps de paix », AIDI, 1934, vol. 38, pp. 708-711.
1077. *Ibid.*, art. 4.
1078. Convention de Paris du 26 août 1928, entrée en vigueur le 24 juillet 1929. L'article 1^{er} de la Convention dispose : « Les Hautes Parties contractantes déclarent solennellement qu'elles condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux et y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles ».
1079. Affaire opposant les Etats-Unis à la France, sentence du 9 déc. 1978, RSA, vol. XVIII, pp. 454-493.
1080. Article 51 du Projet final ; commentaires dans A/50/10, pp. 154-159 et A/56/10, pp. 367-370.
1081. Observations regroupées dans le document A/CN.4/488.
1082. CIJ, *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt du 25 sept. 1997, *Recueil 1997*.
1083. RSA, vol. II, p. 1028.
1084. RSA, vol. XVIII, p. 483.
1085. CIJ, *Recueil 1997*, par. 85.
1086. Résolution de 1934, art. 6, par. 2.
1087. A/50/10, p. 156. Les italiques sont de nous.
1088. Dans les commentaires de l'ancien article 30 de son Projet d'articles, la CDI tenait déjà la même position avant de revenir en arrière quand il s'agissait par la suite de déterminer les conditions et limites du recours aux contre-mesures dans la deuxième partie de ce Projet d'articles. Elle disait alors que « la proportionnalité entre réaction et offense » doit être respectée en tout état de cause (ACDI, 1979, vol. II, 2^e partie, p. 131, note 595) et que des mesures de réactions « cesseraient d'être une forme de contre-mesure légitime au cas où elles ne seraient plus proportionnées à la lésion représentée par l'infraction » (*ibid.*, p. 129, par. 5).
1089. Les italiques sont de nous.
1090. A/55/10, par. 305.
1091. *Ibid.*
1092. Voir A/CN.4/488. Les Etats-Unis ont par exemple relevé que « la proportionnalité est une question d'approximation et non de précision » (*ibid.*, p. 129) et que « le droit coutumier

reconnaît qu'une réponse d'un degré de gravité plus élevé que le fait qui l'a provoqué peut s'imposer dans certaines circonstances pour amener l'Etat en faute à honorer ses obligations » (*ibid.*, p. 135).

1093. Dans son rapport de 2001, la CDI a recommandé à l'Assemblée générale de prendre acte du projet d'articles en l'annexant à une résolution et d'envisager la possibilité de convoquer, à un stade ultérieur, une conférence internationale pour examiner ce projet en vue de la conclusion d'une convention sur ce sujet (A/56/10, par. 72-73). L'Assemblée générale a recommandé ces articles à l'attention des gouvernements et décidé « d'inscrire à l'ordre du jour provisoire de sa cinquante-neuvième session une question intitulée "Responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite" » (A/RES/56/83, 12 déc. 2001, par. 4). Au cours de cette 59^e session, l'Assemblée n'a pas pris de décision quant à la suite à donner à ces articles. Elle a recommandé une fois de plus les articles sur la responsabilité à l'attention des Etats en les invitant à soumettre au Secrétaire général leurs observations écrites concernant cette décision à prendre au sujet des articles. Elle décide alors de s'occuper de nouveau de cette question à sa 62^e session, soit en 2007, en priant entre-temps le Secrétaire général de compiler les décisions des juridictions et organes internationaux se rapportant aux articles, et en invitant les gouvernements à communiquer des informations sur leur pratique à cet égard (A/RES/59/35, 2 déc. 2004).

1094. A/56/10, p. 370, par. 6.

1095. RSA, vol. XVIII, p. 483, par. 83.

1096. E. Zoller, *Peacetime Unilateral Remedies*, p. 135.

1097. L.-A. Sicilianos, *Les réactions décentralisées à l'illicite*, pp. 279-280.

1098. L. Boisson de Chazournes, *Les contre-mesures*, p. 187.

1099. *Ibid.*, p. 196.

1100. A/CN.4/488, p. 136.

1101. A/50/10, p. 159, par. 10. Après la fusion des différentes parties du Projet, cet article 11 est devenu l'article 47 du Projet adopté en première lecture. Dans le Projet final de 2001, l'ancien article 47 a été incorporé dans l'article 49 relatif à l'objet et aux limites des contre-mesures, cité plus haut.

1102. Voir les commentaires de l'ancien article 47 dans A/51/10, pp. 177-182.

1103. L.-A. Sicilianos, *Les réactions décentralisées à l'illicite*, p. 280.

1104. H.-P. Gasser, "Collective Economic Sanctions and IHL", p. 882.

1105. Voir A/CN.4/488, p. 134.

1106. L. Condorelli et L. Boisson de Chazournes, « Quelques remarques à propos de l'obligation des Etats de "respecter et faire respecter" le droit international humanitaire "en toutes circonstances" », in G. Swinarski (ed.), *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge*, CICR / Martinus Nijhoff, 1984, pp. 22 et 24.

1107. L. Boisson de Chazournes & L. Condorelli, "Common Article 1 of the Geneva Conventions revisited: Protecting Collective Interests", RICR, vol. 82, March 2000, p. 70 (les italiques sont de nous).

1108. *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, arrêt du 27 juin 1986, *Recueil 1986*, p. 114, par. 220.

1109. L. Condorelli, « La compatibilité des sanctions du Conseil de sécurité avec le droit international humanitaire – Commentaire », in V. Gowlland-Debbas (ed.), *United Nations Sanctions*, p. 236.

1110. Avis consultatif du 8 juillet 1996, *Recueil 1996 (I)*, p. 257, par. 79.

1111. L. Condorelli, « La Cour internationale de Justice sous le poids des armes nucléaires : *Jura non novit curia* ? », RICR, n° 823, janvier-février 1997, p. 17.

1112. *Ibid.*, p. 18.

1113. Comparer à cet égard le par. 83 et le par. 79 de l'avis consultatif.

1114. L. Condorelli, « La compatibilité des sanctions », p. 238.

1115. Par. 2 E, al. 2 *in fine* du dispositif de l'avis consultatif. Sur la notion de survie de l'Etat évoquée dans cette décision, voir M. »G. Kohen, "The Notion of 'State Survival' in International Law", in L. Boisson de Chazournes & Ph. Sands (eds.), *International Law, the International Court of Justice and Nuclear Weapons*, Cambridge University Press, 1999, pp. 293-314.
1116. P.-M. Dupuy, « Les "considérations élémentaires d'humanité" dans la jurisprudence de la Cour internationale de Justice », in R.-J. Dupuy (dir.), *Droit et justice. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Pedone, 1999, pp. 117-130.
1117. CIJ, *Recueil* 1949, p. 22.
1118. CIJ, *Recueil* 1986, p. 112, par. 215.
1119. *Ibid.*, p. 113, par. 218.
1120. CIJ, *Recueil* 1996 (I), p. 257, par. 79.
1121. CIJ, *Recueil* 2004, p. 199, par. 157.
1122. P.-M. Dupuy, « Les considérations élémentaires d'humanité », p. 118.
1123. *Ibid.*, p. 121. Les italiques sont de l'auteur.
1124. *Ibid.*, p. 119.
1125. *Ibid.*, p. 119.
1126. *Ibid.*, p. 125.
1127. *Ibid.*, p. 126.
1128. CIJ, *Recueil* 2004, pp. 199-200, par. 157 et 159.
1129. Dans l'extrait cité plus haut de son arrêt de 1949, la Cour parle de ces « considérations » comme des « principes généraux et bien reconnus » ; CIJ, *Recueil* 1949, p. 22.
1130. D'après Pierre-Marie Dupuy, ces « considérations » sont « à ranger parmi les "principes généraux du droit international", à raison même de leur généralité et de leur relative indépendance à l'égard de la pratique étatique » ; « Les considérations élémentaires d'humanité », p. 120.
1131. CIJ, *Recueil* 1986, p. 147, par. 6 et 8.
1132. Voir A/50/10, pp. 178-179, par. 21-22.
1133. J. Pictet, *Développement et principes du droit international humanitaire*, Institut Henry-Dunant / Pedone, 1983, p. 73.
1134. *Ibid.*, p. 76.
1135. Voir J. Pictet, *Commentaire. La Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne*, Genève, 1952, p. 89.
1136. S/RES/1320 (2000), 15 sept. 2000, al. 3 du préambule.
1137. Voir *supra*, pp. 311 et s.
1138. *Ibid.* De même, par une déclaration de son Président, le Conseil de sécurité a encore reconnu « l'importance de la dimension humanitaire au regard du maintien de la paix et de la sécurité internationales » et « fait observer qu'il importe que le personnel de maintien de la paix ait une formation appropriée en matière de droit international humanitaire et de droits de l'homme et en ce qui concerne la situation particulière des femmes et des enfants ainsi que des groupes vulnérables » ; S/PRST/2000/7, par. 4 et 8.
1139. Article 35 du Protocole additionnel I, qui se lit comme suit : « 1. Dans tout conflit armé, le droit des Parties au conflit de choisir des méthodes ou moyens de guerre n'est pas illimité. 2. Il est interdit d'employer des armes, des projectiles et des matières ainsi que des méthodes de guerre de nature à causer des maux superflus ».
1140. CIJ, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, *Recueil* 1996, p. 257, par. 78.
1141. Commission des droits de l'homme, Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, document de travail établi par Marc Bossuyt relatif aux « Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'homme » ; E/CN.4/Sub.2/2000/33, 21 juin 2000, par. 18.
1142. *Ibid.*, p. 36, note 7.

1143. Protocole additionnel I (1977), art. 51, par. 4 al. c.
1144. *Ibid.*, art. 51, par. 5 al. b.
1145. *Ibid.*, art. 54, par. 1, 2 et 4.
1146. Convention (IV) de Genève (1949), art. 23.
1147. Art. 50 : « Aucune peine collective, pécuniaire ou autre, ne pourra être édictée contre les populations à raison des faits individuels dont elles ne pourraient être considérées comme solidairement responsables ».
1148. *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, Recueil 1996, p. 257, par. 78.
1149. H. C. Sponeck, "Sanctions and Humanitarian Exemptions", p. 86.
1150. H.-P. Gasser, "Collective Economic Sanctions and IHL", pp. 884-885.
1151. Articles 16, 23, 55, 59-61, 108-111 et 143.
1152. Articles 10, 54, 69, 70 et 71.
1153. Articles 14 et 18.
1154. Pour une plus longue analyse, voir H.-P. Casser, "Collective Economic Sanctions and IHL", pp. 885 et s.
1155. Déclaration du juge Bedjaoui, jointe à l'avis consultatif sur la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, CIJ, Recueil 1996 (I), p. 272, par. 20.
1156. Pour Michael Bothe, « la meilleure formule juridique pour exprimer cette situation est de reconnaître au Conseil de sécurité non pas un pouvoir discrétionnaire, mais une marge d'appréciation [car] il est implicite dans le concept même de marge d'appréciation qu'il ne s'agit pas d'un pouvoir illimité » ; « Les limites des pouvoirs du Conseil de sécurité », in R. J. Dupuy (ed.), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité*, p. 70.
1157. Voir à cet égard la critique des thèses affirmant l'inexistence de limites juridiques à la constatation des situations de l'article 39 du fait de l'absence de définition de celles-ci, dans M. Zambelli, « La constatation des situations de l'article 39 », pp. 112 et s.
1158. Nous avons déjà eu l'occasion de s'attarder sur ces questions ailleurs (« Le droit des Nations Unies et les limites au pouvoir de sanction du Conseil de sécurité », in L. Forlati Picchio et L.-A. Sicilianos (eds.), *Les sanctions économiques*, pp. 211-277), et nous nous bornerons ici à quelques commentaires.

Chapitre VI. Les moyens à disposition des États pour faire appliquer les solutions de prévention des effets secondaires

p. 382-468

- 1 Il y a donc des règles juridiques dont le respect par le Conseil de sécurité permet de prévenir, ou du moins de réduire, les effets secondaires des sanctions des Nations Unies. On compte bien entendu sur les États membres du Conseil pour faire en sorte que celui-ci suive de lui-même ces règles. Mais qu'advient-il lorsque ce dernier les ignore, pour des considérations d'opportunités politique et stratégique, acceptées par la majorité des membres du Conseil, ou pour cause d'usage du veto par l'un des membres permanents, ou encore pour toutes autres raisons ? Le système des Nations Unies en général, et les États en particulier, disposent-ils de moyens pour faire en sorte que le Conseil de sécurité suive ces règles de prévention des effets secondaires des sanctions ?
- 2 Si l'on se base sur le droit international général, il est difficile de faire appel à ce propos aux règles de la responsabilité internationale, qui amèneraient les États à prendre des contre-mesures contre l'Organisation des Nations Unies pour que celle-ci mette un terme à la violation de ces règles. La difficulté tient notamment à la rareté des mesures qu'on pourrait prendre dans ce cas de figure, et à l'identification de la cible de ces mesures en ce que l'Organisation n'agit qu'à travers les États et n'a pas en quelque sorte de consistance physique¹¹⁵⁹.
- 3 Concernant le système onusien, la Charte des Nations Unies ne prévoit pas non plus un système de contrôle judiciaire des actes des organes politiques comme l'aurait envisagé une Constitution nationale à propos des actes du pouvoir exécutif. Ce système aurait établi une procédure de contrôle de conformité des actes des organes de l'Organisation par rapport à sa Charte constitutive, par laquelle les États ou les autres organes demanderaient à l'organe judiciaire compétent de déclarer la nullité d'une décision d'un organe déterminé. Ce silence de la Charte ne veut toutefois pas dire que de tel contrôle ne peut pas exister dans le système onusien, comme le montrent les débats de

ces dernières années relatifs à la possibilité de contrôle des actes du Conseil de sécurité par la Cour internationale de Justice.

- 4 Dans le cadre de ce chapitre, nous n'allons pas nous pencher sur cette question en tant que telle car, depuis l'affaire de *Lockerbie*¹¹⁶⁰, elle a été déjà largement étudiée¹¹⁶¹. Nous allons envisager la question d'appréciation des actes du Conseil de sécurité sous un autre angle que celui du contrôle judiciaire¹¹⁶². Car il ne s'agit pas de faire appel à l'équivalent d'un recours en annulation ou d'un recours pour excès de pouvoir, prévus dans certains systèmes juridiques internes ou dans certaines organisations internationales régionales. Il s'agit plus d'une question de contre-pouvoir des Etats à une décision du Conseil de sécurité qui ne respecterait pas les règles pertinentes permettant de réduire les effets secondaires des sanctions. Le but est d'amener le Conseil à retirer de lui-même ou à modifier les mesures illicites qui produisent des effets secondaires.
- 5 L'un des moyens d'exercice de ce contre-pouvoir est la recherche d'une constatation par la Cour internationale de Justice de l'illicéité de cette décision (Section I). D'autres voies sont encore disponibles, notamment l'utilisation des pouvoirs généraux de l'Assemblée générale (Section II) et, comme solution de dernier recours, la non-adhésion des Etats au régime de sanctions mis en place par le Conseil de sécurité (Section III).

Section I. La recherche devant la Cour internationale de justice d'une constatation d'illicéité d'une décision contraire aux règles de prévention

- 6 Si le Conseil de sécurité ne respecte pas les règles de prévention des effets secondaires énoncées précédemment, les Etats peuvent y réagir en faisant constater ce non-respect par la Cour internationale de Justice. En l'absence de mécanisme bien élaboré de contrôle judiciaire, la question est de savoir, en premier lieu, comment arriver à utiliser l'autorité de la Cour à cette fin et, en deuxième lieu, quel est le résultat concret qu'on peut en attendre. Les Etats ont à cet égard deux voies possibles : par voie contentieuse, à l'occasion d'un différend interétatique qui soulève une question de légalité des actes du Conseil (§1); ou par voie consultative, à travers les actions des Etats au sein des organes et institutions habilités à demander un avis consultatif (§2). Il faut préciser d'emblée que la possibilité d'obtenir une telle constatation par voie contentieuse est limitée par le caractère particulier de la justice internationale.

§1. L'improbable obtention d'une constatation d'illicéité par voie contentieuse

- 7 L'obtention par voie contentieuse d'une décision d'illicéité des actes du Conseil de sécurité est limitée, en premier lieu, par le fait que la Cour n'est ouverte qu'aux Etats, et aux seuls Etats qui ont accepté sa juridiction¹¹⁶³. Ainsi, la règle posée à l'article 34 du Statut de la Cour¹¹⁶⁴ réduit fortement les entités habilitées à prendre l'initiative de l'action de constatation, puisque sont ainsi exclus de cette faculté les individus, les organisations non gouvernementales (ONG) et même les organisations internationales. Or, on a vu que ce sont les individus qui demeurent les vrais victimes des effets

secondaires des sanctions des Nations Unies et qui seraient, par conséquent, les plus intéressés à faire constater l'illicéité des décisions qui sont à l'origine de ces effets, avec le but ultime d'amener le Conseil à modifier ou à retirer ces décisions. Il en va de même des ONG et des organisations internationales qui rencontrent ces problèmes d'effets secondaires des sanctions dans leurs activités quotidiennes. Elles essaient déjà d'y apporter des solutions en aval, et si elles en avaient l'opportunité, elles ne se priveraient pas de soutenir une solution qui intervient à la racine du mal, telle que la saisine de la CIJ pour faire apprécier la licéité d'une mesure de sanction.

- 8 En deuxième lieu, la Cour ne peut trancher un désaccord né de l'application des sanctions que lorsque ce désaccord porte sur un point de droit ou susceptible d'être réglé sur la base du droit, autrement dit lorsqu'il y a un différend¹¹⁶⁵. Il a été ainsi dit que « [l]a fonction de la Cour est de dire le droit, mais elle ne peut rendre des arrêts qu'à l'occasion de cas concrets dans lesquels il existe, au moment du jugement, un litige réel impliquant un conflit d'intérêts juridiques entre les parties »¹¹⁶⁶. C'est dire que l'obtention d'un jugement déclarant l'illicéité d'une décision du Conseil de sécurité est liée au hasard d'un différend entre Etats et ayant un rapport avec l'application d'une mesure coercitive. De tels différends sont rares, compte tenu du fait que les Etats appliquant les sanctions des Nations Unies n'ont qu'un rôle d'agents des Nations Unies du fait de l'impulsion collective desdites sanctions. Le non-respect des obligations internationales régissant la mise en œuvre de ces sanctions ne leur est pas toujours imputable, sauf lorsque les règles non respectées relèvent du *jus cogens*. On ne créerait pas non plus un différend juste pour pouvoir poser des questions de licéité d'une décision de sanction du Conseil de sécurité.

- 9 Deux possibilités ont été tout de même avancées¹¹⁶⁷. La première vient de l'hypothèse où l'Iraq et le Koweït auront à soumettre à la Cour un différend relatif à la délimitation de leur frontière.

The Court would then have to look at the actions of the Security Council in setting up the Boundary Commission that has now demarcated the boundary. The Court would have to consider whether the result of that Commission's work was a boundary line legally binding on both States. In order for the Court to decide this question, it would have to examine whether the Council had the power to set up such an organ with binding effect¹¹⁶⁸.

- 10 Pertinente en soi, cette possibilité ne se rapporte pas tout à fait à un différend découlant des effets secondaires des sanctions, tels que nous les entendons dans le cadre de ce travail¹¹⁶⁹.
- 11 La deuxième possibilité se rapproche davantage du problème des effets secondaires des sanctions, notamment ceux sur la population civile de l'Etat-cible. Il s'agit du cas où cet Etat intente une action devant la Cour contre un autre Etat appliquant les sanctions, claiming that the latter is acting in breach of a bilateral or multilateral treaty between the parties. The applicant State might then argue that the Council resolution is outside its powers and not in accordance with the purposes and principles of the Charter, and is therefore not a valid obligation under the Charter, making Article 103 inapplicable¹¹⁷⁰.
- 12 Il s'agit d'une hypothèse où l'on peut effectivement soumettre à l'appréciation de la Cour une décision du Conseil de sécurité produisant des effets secondaires.
- 13 Le problème est qu'il n'est pas sûr que l'on arrivera à en obtenir un jugement de la Cour constatant l'illicéité de cette décision. Car du point de vue des Etats appliquant cette mesure, la décision du Conseil de sécurité y afférent est en principe une circonstance

excluant l'illicéité de leurs actes. La jurisprudence de la Cour montre que les décisions des organes de l'ONU valablement adoptées et prises pour atteindre les buts déclarés de l'Organisation bénéficient d'une présomption de validité¹¹⁷¹. Du fait de cette présomption de validité de toute résolution imposant des sanctions, les Etats doivent respecter leurs obligations, prévues dans la Charte, d'appliquer et de faire appliquer les décisions du Conseil de sécurité, quel que soit leur avis sur la licéité desdites décisions et quelles que soient les autres obligations conventionnelles qui seraient touchées par cette application. Dans l'exemple ci-dessus, l'Etat appliquant les sanctions ne fait donc que remplir son obligation onusienne, laquelle prime sur ses autres obligations conventionnelles. Une exception possible à cette obligation serait le cas d'une décision manifestement illicite ou *ultra vires*, quoique les dispositions pertinentes de la Charte ne prévoient aucunement une telle exception¹¹⁷².

- 14 Il est toutefois à remarquer qu'une juridiction internationale a par le passé examiné une résolution du Conseil de sécurité prise pour le maintien de la paix, écartant ainsi en quelque sorte cette présomption de validité d'une résolution valablement adoptée. Il s'agit de la Chambre d'appel du Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie qui a été saisie d'une exception préjudicielle d'incompétence et qui, malgré des opinions contraires dont celle du Procureur, s'est déclarée compétente pour apprécier la légalité de la décision du Conseil de sécurité créant le Tribunal pénal¹¹⁷³.
- 15 Cela étant, il reste à noter que, conformément à une jurisprudence constante, la compétence de la Cour n'est pas limitée par le fait que le Conseil de sécurité est déjà saisi de la même question¹¹⁷⁴. Les raisons avancées sont que « 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 du différend »¹¹⁷⁵. Dès lors, une fois passés les obstacles mentionnés précédemment, l'examen par la Cour d'une décision coercitive contestée ne sera pas freiné par le fait que celle-ci se rapporte à une question dont le Conseil de sécurité est saisi et pour laquelle il a déjà entrepris des actions. Nous verrons plus tard que la situation n'est pas, juridiquement, la même en ce qui concerne les relations entre le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale dans leurs agissements en faveur de la paix et de la sécurité internationales.
- 16 En conclusion, spéculer sur un différend mettant en cause une mesure coercitive du Conseil de sécurité, lequel surviendrait entre deux Etats ayant accepté la compétence de la Cour, n'est pas le moyen idéal pour faire constater par cette Cour l'illicéité d'une décision du Conseil de sécurité qui produit des effets secondaires et violant ainsi des règles internationales auxquelles le Conseil est soumis.
- 17 Toutefois, dans l'hypothèse où l'on arriverait tout de même à avoir une telle constatation, la portée de celle-ci serait considérable¹¹⁷⁶, et ce, malgré le principe de l'autorité relative du jugement de la Cour, énoncé à l'article 59 de son Statut¹¹⁷⁷. En effet, un arrêt qualifiant une décision coercitive du Conseil de sécurité comme étant non conforme au droit des Nations Unies ou au droit international général peut difficilement être ignoré par le Conseil de sécurité, du fait de l'autorité de la Cour et du fait de la réaction des Etats face à cet arrêt. Face à une telle constatation de la Cour, les Etats non parties au différend qui auraient déjà contesté ladite décision ne se priveraient pas de mettre en avant la constatation, et pourraient s'y appuyer pour demander au Conseil de sécurité de modifier ou de retirer la décision incriminée.

- 18 A partir de là d'ailleurs, les conséquences pratiques d'une constatation d'illicéité d'une décision du Conseil résultant d'une procédure contentieuse sont les mêmes que celles issues d'une procédure consultative.

§2. Les possibilités d'une constatation d'illicéité par voie consultative

- 19 Le recours à la compétence consultative de la Cour offre plus de possibilités d'obtenir un avis juridique sur un aspect d'un régime de sanctions, source d'effets secondaires et allant au-delà des limites posées par la Charte et par le droit international général. N'étant pas limité à l'existence d'un différend, l'exercice de cette compétence peut englober toute situation qui soulève une question juridique. Comme il a été précisé, la Cour peut « donner un avis non seulement sur l'interprétation de la Charte, mais sur toutes les questions qui pourraient toucher à l'appréciation de la validité des actes des organes politiques »¹¹⁷⁸. L'obtention d'un tel avis n'est toutefois pas aisée car elle obéit à diverses conditions procédurales et substantielles. Une fois obtenue, sa portée juridique serait en revanche importante pour la question qui nous occupe.

A. Les conditions d'obtention d'un avis consultatif constatant l'illicéité d'une décision de sanction

- 20 Il s'agit ici de voir les conditions pour obtenir de la Cour un tel avis. D'une manière générale, il faut d'abord obtenir une décision de demande d'avis consultatif par un organe habilité. Une fois cette décision acquise, la demande doit porter sur une question juridique suscitée par les effets secondaires et rattachée à l'activité de l'organe concerné. Enfin, il faut encore, après avoir établi sa compétence, que la Cour ne trouve pas de raisons décisives de refuser de donner l'avis demandé.

1. L'obtention de la décision de demande d'un avis consultatif

- 21 Dans la pratique, une demande d'avis consultatif tire son origine lointaine de l'initiative d'un Etat ou d'une ONG.

a) L'initiative de la demande d'avis consultatif

- 22 Pour ce qui est des initiatives étatiques, et dans le cadre de l'Assemblée générale, les Etats – individuellement ou en groupe – peuvent présenter la proposition de demande soit directement à l'Assemblée soit à ses organes subsidiaires. Sur ce dernier point et concernant la question relative aux effets secondaires des sanctions, cette proposition peut, par exemple, être soumise à la sixième Commission ou au Comité spécial de la Charte.
- 23 Comme on l'a dit plus haut, le Comité spécial de la Charte s'est beaucoup penché sur le problème des effets secondaires des sanctions des Nations Unies et a fait plusieurs recommandations relatives aux solutions à apporter à ce problème. On peut même dire qu'il fait office d'anti-chambre de réflexions des organes principaux de l'ONU sur la question des effets secondaires des sanctions, entre autres fonctions. En tant que tel, on aurait pu s'attendre à ce que le Comité inclut parmi les solutions au problème d'effets secondaires des sanctions une demande d'avis consultatif sur les questions juridiques

suscitées par ces effets. Etrangement, une telle idée n'a pas été proposée au sein du Comité jusqu'ici. On peut certes y retrouver des propositions de demandes d'avis consultatifs à la Cour internationale de Justice, mais la seule qui a un lien direct avec les effets secondaires des sanctions n'a pas été endossée par l'Assemblée générale, celle-ci préférant la voie des recommandations à travers sa résolution 51/242 de 1997¹¹⁷⁹.

- 24 En ce qui concerne les avis consultatifs inspirés par des ONG, on peut citer comme exemple les deux avis sur les armes nucléaires de 1996. En commentant celui sur la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, Manfred Mohr qualifie l'obtention de cet avis comme une « histoire d'un succès des ONG »¹¹⁸⁰. Il dit que la demande d'avis soumise par l'Assemblée générale est l'aboutissement d'une campagne internationale, intitulée "World Court Project", lancée en mai 1992 à Genève par des ONG, dont il présente ainsi les acteurs :

Les protagonistes en étaient à l'origine, le très respectable Bureau international de la paix à Genève, l'Association internationale des médecins pour la prévention de la guerre nucléaire, qui est bien connue, et l'*International Association for Lawyers Against Nuclear Arms (IALANA)*, constituée en 1980. Une dizaine d'autres ONG (internationales), dont *Greenpeace International*, sont encore venues s'y ajouter plus tard. Ainsi, ce qui au départ ressemblait aux positions sans grand avenir de quelques « pacifistes » irréductibles est devenu en peu de temps un mouvement mondial, englobant de nombreux acteurs non gouvernementaux et gouvernementaux¹¹⁸¹.

- 25 En critiquant les actions de ces ONG dans ses opinions relatives à ces deux avis consultatifs, le juge Oda fait encore mieux ressortir, indirectement, le rôle prépondérant des ONG dans la présentation des demandes d'avis consultatif¹¹⁸². Il dit notamment que c'est à la suite de l'échec des tentatives de conclusion d'une convention sur l'interdiction de l'utilisation ou de la menace d'utilisation des armes nucléaires que des ONG avaient lancé le projet de faire constater par la CIJ l'illicéité de l'utilisation des armes nucléaires sur la base du droit international général. Pour ce faire, ces ONG ont fait pression avec succès sur les Etats membres « non alignés » à l'Assemblée générale des Nations Unies et à l'Assemblée mondiale de la santé de l'OMS¹¹⁸³.
- 26 Ainsi, une demande d'avis consultatif peut être inspirée par un Etat, un groupe d'Etats ou des ONG. Ces dernières peuvent jouer le rôle de catalyseurs d'un processus de demande d'avis consultatif dans le cadre des effets secondaires des sanctions, si l'on se réfère à leurs actions en faveur des victimes indirectes de celles-ci et les critiques, généralement justifiées, qu'elles adressent à l'égard des sanctions onusiennes¹¹⁸⁴.
- 27 Une fois arrivée devant l'organe compétent, la proposition doit encore obtenir la majorité nécessaire pour son adoption et sa présentation comme une demande d'avis consultatif de cet organe. Cette majorité dépend de chaque organe et de leurs règles de procédure respectives. S'agissant particulièrement de l'Assemblée générale, la règle n'est pas claire et la pratique loin d'être uniforme. Dans un cas, une demande d'avis peut être considérée par l'Assemblée générale comme une question non importante, donc soumise à la majorité simple. Dans d'autre cas, la proposition de demande sera considérée comme une question importante et adoptée à la majorité qualifiée de deux tiers. Il n'y a donc pas de règle établie en la matière et tout dépend de la nature de la question à poser.
- 28 On voit ainsi qu'il n'est pas facile pour un Etat ou un groupe d'Etats d'obtenir une décision d'un organe de l'ONU portant demande d'avis consultatif. Il n'est cependant pas impossible que face à de graves problèmes sociaux, économiques et humanitaires

posés par une décision de sanction du Conseil de sécurité, un consensus pourrait se dégager à propos d'une initiative d'un groupe d'Etats ou d'ONG. Une demande portant sur la compatibilité de ces problèmes avec les dispositions de la Charte relatives aux droits de l'homme aurait pu être posée à la Cour, notamment si l'on garde à l'esprit que le problème des effets humanitaires des sanctions se trouve au centre des préoccupations de nombreux Etats, organes et institutions du système des Nations Unies. Sur ce point cependant, l'Assemblée générale semble avoir privilégié la voie de la recommandation en n'endossant pas la proposition faite en ce sens au sein du Comité spécial de la Charte¹¹⁸⁵. Ce choix ressort également de sa résolution 51/242 de 1997 où l'idée d'une consultation de la Cour sur le problème de compatibilité interne entre les sanctions et certains principes des Nations Unies n'a pas été abordée¹¹⁸⁶.

b) Les organes compétents pour demander un avis consultatif sur les questions juridiques relatives aux effets secondaires des sanctions

- 29 A l'opposé de la procédure contentieuse de la Cour, limitée aux Etats, la procédure consultative n'est ouverte, aux termes de l'article 65 de son Statut, qu'aux organisations internationales¹¹⁸⁷. L'article 96 de la Charte indique les titulaires de cette compétence de demander un avis consultatif, à savoir l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité et d'autres organes et institutions spécialisées autorisées par l'Assemblée générale¹¹⁸⁸. Le même article précise encore que la demande d'avis consultatif doit porter sur une question juridique, une condition réaffirmée par la Cour dans son avis de 1962¹¹⁸⁹ et les avis ultérieurs. Enfin, le champ sur lequel porte cette question n'est pas le même pour les organes des Nations Unies et pour les institutions spécialisées.
- 30 Sur la base de ces diverses dispositions, nous allons donc voir les organes compétents pour demander un avis à la Cour sur les questions juridiques soulevées par les effets secondaires des sanctions. Par « organes compétents », nous entendons ici non seulement les organes statutairement habilités à présenter une demande d'avis consultatif mais encore ceux qui peuvent effectivement demander un avis consultatif sur les questions particulières qui nous intéressent. Parmi les organes des Nations Unies, il s'agit de l'Assemblée générale, du Conseil de sécurité et du Conseil économique et social. Parmi les institutions spécialisées, nous avons la FAO, l'OMS et l'UNESCO.

i) Parmi les organes des Nations Unies

- 31 L'Assemblée générale peut demander des éclaircissements à la Cour sur toute question juridique intéressant les Nations Unies du fait de sa compétence générale à l'égard des questions ou affaires relatives à la Charte, même si on peut s'interroger sur l'étendue exacte de cette compétence générale¹¹⁹⁰. La CIJ a confirmé cette compétence générale de l'Assemblée dans son avis consultatif sur la *Licéité, de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires* (par. 11 et 12), en précisant notamment ce qui suit :

L'article 96, par. 1, de la Charte ne saurait... être interprété comme limitant la faculté qu'a l'Assemblée générale de demander un avis aux seules circonstances dans lesquelles elle peut prendre des décisions à caractère exécutoire. Que les activités de l'Assemblée dans les matières susmentionnées ne la conduisent à formuler que des recommandations sont dès lors indifférentes aux fins d'apprécier si elle avait compétence pour poser à la Cour la question dont elle est saisie¹¹⁹¹.

- 32 L'Assemblée se trouve exactement dans ce cas pour ce qui est de ses décisions dans le domaine du maintien de la paix internationale, qui nous intéresse ici. Du fait de sa compétence générale, elle est la plate-forme idéale pour faire constater par voie consultative l'illicéité d'une décision du Conseil de sécurité. Les seuls obstacles à cet égard sont la volonté et le consensus politiques des Etats. Si ces deux éléments sont réunis, l'Assemblée pourra faire appel à la Cour pour se prononcer sur la licéité d'une décision du Conseil qu'elle estime ne pas respecter les règles juridiques mentionnées aux précédents chapitres.
- 33 Quant au Conseil de sécurité, la possibilité de demander un avis consultatif est limitée aux questions juridiques ayant un rapport avec le maintien de la paix et de la sécurité internationales¹¹⁹². D'un point de vue pratique toutefois, il est peu probable que le Conseil de sécurité demande à la Cour un avis consultatif sur la validité de ses propres décisions après qu'il les a prises. A la limite, le Conseil pourrait faire cette demande avant de prendre sa décision, dans le cas où il douterait de la licéité d'une proposition de décision dont il est saisi. Mais cela nous semble encore improbable et est d'ailleurs peu compatible avec l'exigence de rapidité qui préside à son action coercitive.
- 34 Enfin, le Conseil économique et social (ECOSOC) pourrait poser à la Cour une question sur la compatibilité des mesures économiques coercitives des Nations Unies avec les règles relatives aux droits de l'homme. En tant qu'organe autorisé, l'ECOSOC est soumis à la limitation du par. 2 de l'article 96 qui est celle de poser des questions rentrant dans le cadre de leurs activités. Cette condition est ici remplie. D'une part, la question de compatibilité mentionnée rentre dans le cadre de l'activité de l'ECOSOC d'assurer et d'encourager le respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous. D'autre part, il est clair que l'imposition de mesures coercitives économiques pourrait empêcher cet organe de remplir sa mission en ce domaine.

ii) Parmi les institutions spécialisées

- 35 Comme l'ECOSOC, les institutions spécialisées autorisées par l'Assemblée générale à demander un avis consultatif ne peuvent poser que des questions juridiques se rapportant à leurs activités, ce qui fait que seules quelques-unes des seize institutions spécialisées actuellement autorisées pourraient demander un avis consultatif sur des questions relatives aux effets secondaires des sanctions. A voir la nature de ces effets secondaires, il nous semble que ces organisations soient limitées à la FAO, l'UNESCO et l'OMS. Etant donné que la capacité de l'OMS à poser à la Cour une question sur les conséquences sanitaires d'une activité a été déjà abordée par la Cour dans l'avis consultatif sur la *Licéité de l'utilisation de l'arme nucléaire*¹¹⁹³, nous allons nous concentrer sur les demandes à présenter par la FAO et l'UNESCO.
- 36 • La FAO
- 37 La FAO peut mettre en avant son principal objectif, réitéré récemment lors du Sommet mondial de l'alimentation qui s'est tenu à Rome du 13 au 17 novembre 1996, pour demander à la Cour les implications de certaines mesures économiques sur la jouissance des droits essentiels que l'Organisation entend assurer. A l'issue de ce Sommet en effet, les Etats « ont proclamé leur volonté politique et leur engagement commun et national de parvenir à la sécurité alimentaire pour tous et de déployer un effort constant afin d'éradiquer la faim dans tous les pays et, dans l'immédiat, de réduire de moitié le nombre des personnes sous-alimentées avant 2015 »¹¹⁹⁴. Ils y

réaffirment ensuite « le droit de chaque être humain d'avoir accès à une nourriture saine et nutritive conformément au droit à une nourriture adéquate et au droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim »¹¹⁹⁵. Les Etats membres de la FAO précisent encore que « la nourriture ne doit pas être utilisée comme instrument de pression politique et économique »¹¹⁹⁶.

38 Des liens plus explicites entre la jouissance de ces droits et la paix ont été aussi affirmés. On a ainsi dit que « [l]a sécurité alimentaire est une tâche complexe, qui incombe d'abord à chacun [des] gouvernements. Ceux-ci doivent créer un environnement propice et adopter des politiques assurant la paix, ainsi que la stabilité sociale, politique et économique, l'équité et l'égalité entre les sexes... La persistance de la faim à une telle échelle, constitue une menace à la fois pour les sociétés nationales et, par l'intermédiaire de divers mécanismes, pour la stabilité de la communauté internationale elle-même »¹¹⁹⁷. Enfin, il a été dit plus tard que « la paix n'est pas le silence des armes, c'est apaiser la faim, lutter contre l'injustice et bannir la pauvreté »¹¹⁹⁸.

39 Au vu de ce qui précède, la FAO pourrait, par exemple, poser à la Cour internationale de Justice la question de savoir si, et dans quelle mesure, l'imposition de mesures tendant à l'interdiction d'exportation vers un pays est compatible avec le droit à une nourriture adéquate et le droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim. Dans le cas où la Cour conclut à une incompatibilité, elle peut encore demander quelles en seraient les conséquences juridiques pour les Etats, agissant à titre personnel ou à l'intérieur d'un organe de l'organisation. Des réponses à ces questions permettraient à la FAO de mieux remplir sa mission, rappelée ci-dessus, et d'éclairer ses organes quant à leurs droits et obligations face à des sanctions économiques qui ont effectivement des incidences sur la réalisation des activités de cette Organisation.

40 • L'UNESCO

41 On peut faire la même analyse pour l'UNESCO dont l'objectif principal est de « contribuer au maintien de la paix et de la sécurité dans le monde en resserrant, par l'éducation, la science, la culture et la communication, la collaboration entre nations, afin d'assurer le respect universel de la justice, de la loi, des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, que la Charte des Nations Unies reconnaît à tous les peuples »¹¹⁹⁹. Et il est précisé que « pour s'acquitter de cette mission, l'UNESCO remplit cinq grandes fonctions [dont] : l'avancement, le partage et le transfert des connaissances en s'appuyant d'abord sur la recherche, l'enseignement et la formation ; l'action normative : élaborer, réviser, appliquer des "lois internationales" [et] l'expertise apportée aux Etats membres pour leurs politiques et projets de développement (la "coopération technique") »¹²⁰⁰.

42 Toutes ces activités peuvent être perturbées par les sanctions économiques des Nations Unies. Poser à la Cour des questions juridiques soulevées par la non-jouissance des droits sus-mentionnés du fait des sanctions permettrait de clarifier les droits qui peuvent être écartés par le Conseil de sécurité dans l'exercice de son pouvoir de sanction et ceux qui doivent absolument être respectés. Ceci peut à son tour amener à mieux prévoir aussi bien les effets secondaires probables d'une mesure coercitive déterminée que des actions à faire pour les réduire. Dans tous les cas, on peut dire que ces questions remplissent l'une des exigences pour la recevabilité d'une demande d'avis consultatif, à savoir que la question posée à la Cour soit « pertinente au regard de

maints aspects des activités et préoccupations » de l'organe ou de l'institution demandeur¹²⁰¹.

- 43 Une fois que la Cour a déclaré la demande d'avis recevable *ratione personae et ratione materiae*, il faut encore tenir compte de la discrétion de la Cour de donner ou non un avis.

2. La discrétion de la Cour de refuser un avis consultatif comme condition supplémentaire

- 44 Du passage de l'article 65 du Statut selon lequel « la Cour peut donner un avis consultatif... », les commentateurs concluent que la Cour est habilitée à refuser un avis, même si la question qui lui est posée est une question juridique, au cas par exemple où elle estimerait qu'y répondre serait inopportun, vu les circonstances de l'espèce¹²⁰². Cette faculté « sauvegarde l'indépendance de la Cour et sa fonction judiciaire vis-à-vis des organes politiques habilités à lui demander des avis consultatifs. La Cour ne doit accéder à de telles demandes que si leur objet est approprié à un examen judiciaire »¹²⁰³. Et elle est tirée « du fait qu'on ne peut lui imposer une obligation en ce domaine si elle risquait de porter atteinte à l'intégrité de sa fonction judiciaire »¹²⁰⁴.

- 45 Dans la jurisprudence de la Cour, l'affirmation de cette discrétion s'est toujours accompagnée de la précision selon laquelle la réponse à une demande d'avis consultatif constitue une participation de la Cour à l'action de l'ONU et que, en principe, elle ne devrait pas être refusée, sauf si des « raisons décisives » tenant aux circonstances de l'espèce pouvaient l'y inciter¹²⁰⁵. Or, comme le fait remarquer Georges Abi-Saab, l'adjectif « décisives » intrigue dans la mesure où “*what is compelling constrains or exerts compulsion which, by definition, negates choice*”¹²⁰⁶. En effet,

How can a course of action dictated by “compelling reason” be considered an exercise of discretion which, also by definition, assumes a large freedom of choice? In other words, what is the real impact of these “compelling reasons” on discretion?

¹²⁰⁷.

- 46 Il en conclut qu'en fin de compte, la Cour n'a pas beaucoup de liberté pour refuser un avis consultatif. Un exemple particulièrement édifiant en est, dit-il, la demande d'avis consultatif sur la *Licéité des armes nucléaires*, au vu notamment du résultat des votes relatifs à l'avis et du besoin qu'avait senti chaque juge de joindre une opinion ou une déclaration exprimant ses réserves sur certaines parties de l'avis. “*Had the Court really felt it legally had any margin of discretion it would no doubt have used that discretion to get out of this almost impossible situation*”¹²⁰⁸.
- 47 Robert Kolb tient la même conclusion quant à l'absence d'une réelle discrétion de la Cour en matière d'avis consultatif. Le sens de la formule « la Cour peut », dit-il, n'est pas l'introduction d'une quelconque discrétion, problème distinct des préoccupations de l'époque, mais qu'« il s'agissait d'accorder expressément une faculté auparavant contestée, et déclarée même incompatible avec la fonction judiciaire, dans les textes constitutionnels de la Cour »¹²⁰⁹.
- 48 A bien y voir, l'affirmation de la discrétion de la Cour de refuser un avis pour des « raisons décisives » introduit *de facto* des conditions supplémentaires pour l'obtention d'un avis consultatif, en plus de celles prévues expressément dans la Charte. En effet, si les organes et institutions compétents veulent que leurs demandes aboutissent, ils doivent tenir compte de la jurisprudence de la Cour et rédiger leurs questions de

manière à éviter les faits considérés auparavant par la Cour comme pouvant être des « raisons décisives »¹²¹⁰. Il a été dit à cet égard que “*after seventy-five years of judicial practice, they have been refined and reduced to a relatively small number of considerations which are invoked from case to case, and which phenomenologically correspond to a set of ‘conditions of admissibility’ whose contours are now well-defined through the cumulative and ‘consistent jurisprudence’ of the Court*”¹²¹¹. En conclusion,

the “discretionary power” of the Court thus comes down to no more than a wider margin of appreciation of the general considerations of admissibility (« recevabilité générale » in French) of requests for advisory opinions, considerations whose default would mean that answering the question would be incompatible with the judicial function and not merely “inopportune” or “inconvenient” for the Court or for any other instance, and would thus constitute one of those “compelling reasons” which alone ‘should lead [the Court] to refuse to give the requested opinion’¹²¹².

49 Ainsi, en rédigeant leurs demandes d’avis consultatif, les organes et institutions pouvant demander un avis sur les problèmes juridiques suscités par les effets secondaires des sanctions des Nations Unies doivent veiller à ne pas poser des questions générales sans conséquence pratique, même si la Cour a toujours dit que ce qui importe c’est que la question soit juridique, abstraite ou non. Ils doivent également veiller à ce que la question posée n’ait pour effet d’amener la Cour à « tourner le principe selon lequel un Etat n’est pas tenu de soumettre un différend au règlement judiciaire s’il n’est pas consentant »¹²¹³; autrement dit une question qui la conduirait à revenir sur le principe dégagé dans l’affaire de l’*Or monétaire*¹²¹⁴ et réaffirmé dans l’affaire du *Timor oriental*¹²¹⁵.

50 Il s’agit bien entendu d’une appréciation qui reste sous l’entière discrétion de la Cour. Tout ce que les organes et institutions peuvent faire c’est d’essayer d’écarter tout obstacle possible à l’obtention d’un avis consultatif qu’ils demandent. Pour ce qui est de la pratique,

[l]a Cour actuelle n’a jamais, dans l’exercice de ce pouvoir discrétionnaire, refusé de répondre à une demande d’avis consultatif. La décision de ne pas donner l’avis consultatif que sollicitait l’Organisation mondiale de la Santé dans l’affaire sur la *Licéité de l’utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé* a été fondée sur le défaut de compétence de la Cour...¹²¹⁶.

51 Une fois passés les obstacles politique, procédural et substantiel à l’obtention d’un avis consultatif, la pertinence du recours à la compétence consultative de la Cour comme moyen de pression pour amener le Conseil à respecter les règles de prévention des effets secondaires des sanctions dépend de la portée juridique de l’avis donné.

B. La portée juridique d’un avis consultatif constatant l’illicéité d’une décision de sanction

52 Quelle serait la portée d’un avis qui jugerait une décision du Conseil de sécurité imposant une mesure de sanction comme non conforme à l’esprit et à la lettre de la Charte ? La réponse à cette question dépend du contenu exact de la décision demandée à la Cour, que nous analyserons sur la base de sa pratique en la matière. Elle repose également sur la force juridique rattachée à un avis consultatif, *de jure* et *de facto*.

1. La pratique de la Cour en matière de constatation de validité d'une décision d'un organe international

- 53 L'analyse de cette pratique de la Cour nous permettra de bien cerner les décisions que les Etats peuvent attendre et obtenir quand ils soumettent à l'appréciation de la Cour une décision du Conseil de sécurité. Les Etats attendent-ils de la Cour une simple constatation de la conformité de l'acte avec les règles pertinentes ou demandent-ils plus, à savoir l'annulation de cet acte ?
- 54 Différentes réponses peuvent être données à cette question, à la lumière de trois cas où la Cour a eu à apprécier des actes d'un organe d'une organisation internationale : dans l'avis du 7 juin 1955 relatif à la *Procédure de vote applicable aux questions touchant les rapports et pétitions au territoire du Sud-Ouest africain* ; dans l'avis du 8 juin 1960 sur la *Composition du Comité de la sécurité maritime de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime* ; et implicitement dans l'avis du 20 juillet 1962 relatif à *Certaines dépenses des Nations Unies*.

a) La décision obtenue dans l'avis de 1955 sur le Sud-Ouest africain

- 55 Dans cet avis, l'Assemblée générale avait posé deux questions à la Cour. Dans un premier temps, elle demandait si l'article F de sa résolution 844 (IX) du 11 octobre 1954¹²¹⁷ – relatif à la procédure de vote que l'Assemblée devra suivre dans l'examen des rapports et pétitions relatifs au territoire du Sud-Ouest africain – est une interprétation exacte d'un avis consultatif donné par la Cour en 1950¹²¹⁸. L'Assemblée demandait ensuite : « Si cette interprétation de l'avis consultatif de la Cour n'est pas exacte, quelle procédure de vote l'Assemblée générale devrait-elle suivre pour prendre des décisions sur les questions touchant les rapports et les pétitions relatifs au Territoire du Sud-Ouest africain ? »¹²¹⁹.
- 56 Après avoir examiné la décision de l'Assemblée générale qui lui a été soumise, la Cour a constaté que l'article F de la résolution 844 (IX) est une interprétation exacte de l'avis de la Cour en 1950. Cette constatation l'a ainsi dispensé d'examiner la deuxième question¹²²⁰.
- 57 Dans l'optique de notre étude, il faut retenir de cet avis que les Etats, à travers l'Assemblée générale, ont demandé à la Cour une constatation de conformité d'une décision d'un organe de l'ONU, et la Cour a procédé à cette constatation. L'action des Etats va même plus loin que la simple demande de constatation car si la Cour devait constater la non-conformité de la décision, elle aurait été invitée à indiquer les mesures à prendre par l'organe politique pour corriger les déviations effectuées. Les Etats donnaient donc à la Cour à la fois le droit d'apprécier la conformité d'une décision d'un organe d'une organisation internationale et le droit d'indiquer les moyens de mettre fin à une éventuelle non-conformité. Il faut néanmoins préciser qu'il s'agit ici d'une conformité avec une décision judiciaire internationale, et non avec les dispositions de la Charte.

b) La décision issue de l'avis de 1960 sur le Comité de la sécurité maritime de l'IMCO

- 58 Dans l'avis consultatif portant sur la composition de ce Comité, l'Assemblée de l'IMCO posait à la Cour la question suivante : « Le Comité de la sécurité maritime de l'Organisation intergouvernementale de la navigation maritime, élu le 15 janvier 1959,

a-t-il été établi conformément à la Convention portant création de l'Organisation ? ». D'après l'article 28a de cette Convention : « Le Comité de la sécurité maritime se compose de quatorze Membres élus par l'Assemblée parmi les Membres, gouvernements des pays qui ont un intérêt important dans les questions de sécurité maritime. Huit au moins de ces pays doivent être ceux qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes... »

- 59 En procédant à l'élection des membres du Comité, l'Assemblée n'avait toutefois élu ni le Liberia ni le Panama qui occupaient, respectivement, le troisième et le huitième rang des pays membres ayant les flottes de commerce les plus importantes¹²²¹. Pour justifier cet acte, l'Assemblée de l'IMCO disait avoir un pouvoir discrétionnaire de déterminer quels membres de l'Organisation ont un intérêt important dans les questions de sécurité maritime et ainsi le pouvoir d'écarter, parmi les huit pays possédant les flottes de commerce les plus importantes, ceux qui, à son avis, n'ont pas cet intérêt important. On avançait encore que ce pouvoir discrétionnaire de l'Assemblée s'étendrait à la détermination des pays possédant ou non les flottes de commerce les plus importantes¹²²².
- 60 Dans son avis, la Cour dit que les pays qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes sont ceux qui ont immatriculé les plus forts tonnages¹²²³. Elle en conclut qu'en n'élisant ni le Liberia ni le Panama, qui se rangeaient parmi les huit premiers pays par le tonnage immatriculé, l'Assemblée ne s'était pas conformée à l'article 28a de la Convention. Par conséquent, le Comité élu le 15 janvier 1959 n'avait pas été établi conformément à la Convention portant création de l'Organisation de la navigation maritime¹²²⁴.
- 61 Dans cet avis, la Cour a été invitée à apprécier uniquement la validité constitutionnelle de la décision de l'Assemblée de l'IMCO. Et on remarque que la Cour se contente, conformément à cette demande, de constater l'illicéité de la décision de l'Assemblée de l'IMCO sans en préciser les conséquences juridiques ni pour la décision déclarée illicite ni pour le Comité élu sur la base de cette décision. Elle renvoie implicitement cette tâche de précision des conséquences de sa constatation à l'auteur de la décision¹²²⁵. Mais c'est la première fois que la Cour a été emmenée à se prononcer sur la licéité d'une décision d'un organe d'une organisation internationale. Dans l'avis examiné précédemment en effet, il ne s'agissait pas tout à fait d'une demande d'appréciation de la licéité d'une décision mais plutôt d'une requête aux fins d'interprétation authentique d'un avis que la Cour avait donné auparavant.

c) La décision reçue de l'avis de 1962 relatif à Certaines dépenses des Nations Unies

- 62 Dans cette procédure, l'Assemblée générale posait à la Cour la question suivante :
- Les dépenses autorisées par [diverses] résolutions de l'Assemblée générale relatives aux opérations des Nations Unies au Congo entreprises en exécution des résolutions du Conseil de sécurité... et de l'Assemblée générale, et les dépenses... relatives aux opérations de la Force d'urgence des Nations Unies entreprises en exécution des résolutions de l'Assemblée générale, constituent-elles des « dépenses de l'Organisation » au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte des Nations Unies ?
- 63 Avant d'examiner cette question en détail, la Cour avait pris en considération l'opinion selon laquelle il faut tenir compte, comme préliminaire à la question posée, du rejet d'un amendement français au projet de résolution soumettant la demande d'avis

consultatif, qui tendait à ce que la Cour donne un avis sur le point de savoir si les dépenses relatives aux opérations en question avaient été décidées conformément aux dispositions de la Charte¹²²⁶. La Cour fait remarquer que ce rejet « ne constitue pas une injonction pour la Cour d'avoir à écarter l'examen de la question de savoir si certaines dépenses ont été décidées "conformément aux dispositions de la Charte", si la Cour croit opportun de l'aborder »¹²²⁷. Après cette précision, la Cour commence l'examen des résolutions pertinentes de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité. Elle examine notamment la manière dont ces résolutions traitaient les dépenses de la FUNU et de l'ONUC ainsi que le point de savoir si la création de ces forces et opérations de maintien de la paix constitue une « action » au sens des articles 11 et 12 de la Charte¹²²⁸.

- 64 Dans cet avis, il n'a pas été expressément demandé à la Cour d'apprécier la licéité des résolutions par lesquelles l'Assemblée générale engageait des dépenses relatives aux opérations des Nations Unies au Congo et au Moyen-Orient. Néanmoins, en répondant à la question posée, la Cour a été amenée à rechercher si, dans la structure et l'économie générale de la Charte, « il se trouve une base quelconque qui permettrait d'admettre une limite implicite à l'autorité budgétaire de l'Assemblée générale »¹²²⁹. Pour ce faire, la Cour a dû apprécier si la répartition des dépenses liées aux opérations de maintien de la paix ne dépassait pas la compétence de l'Assemblée générale du fait que ces dépenses touchent au maintien de la paix et de la sécurité internationales qui relève du Conseil de sécurité.
- 65 Pour notre propos, on peut prendre cet avis comme une demande indirecte de constatation de conformité de la décision de l'Assemblée générale avec les dispositions de la Charte puisque la Cour a été amenée à apprécier si l'Assemblée générale avait la compétence non seulement d'autoriser les actions qui entraînaient les dépenses engagées¹²³⁰ mais encore de répartir lesdites dépenses¹²³¹. Dans son avis consultatif, la Cour constate la conformité des diverses résolutions contestées avec les dispositions et l'économie générale de la Charte. A supposer que la Cour était arrivée à une conclusion opposée, cette simple constatation d'illicéité, même sans indication des conséquences à en tirer, aurait vidé les décisions de l'Assemblée générale de leur sens car les Etats contestant ces décisions en auraient profité pour ne pas payer leur quote-part telle que répartie par les résolutions pertinentes de l'Assemblée.

d) Appréciation

- 66 Il est difficile de tirer une conclusion générale et définitive sur la base de cette pratique peu abondante de la Cour sur l'appréciation des actes d'une organisation internationale. On peut tout de même avancer que ce qui est généralement demandé à la Cour est une constatation d'illicéité de ces actes, et non leur annulation. Concernant la suite à donner à cette constatation, la Cour se refuse à la préciser en l'absence d'une demande expresse en ce sens. Elle se borne à constater l'illicéité de l'acte incriminé, défère cette décision juridique à l'organe auteur de l'acte, et laisse celui-ci en tirer lui-même les conséquences. La Cour ne va pas demander expressément à cet organe de retirer sa décision ni indiquer la manière dont il doit rendre son comportement conforme aux règles pertinentes.
- 67 Ainsi, une demande d'avis consultatif portant sur une décision de sanction du Conseil de sécurité n'amènera pas la Cour à annuler celle-ci en cas d'illicéité, ni à indiquer au Conseil les mesures nécessaires pour mettre fin à cette situation illicite. L'avis à donner

par la Cour se contenterait de constater, expressément ou implicitement, l'illicéité et laisserait au Conseil de sécurité le soin d'en tirer les conséquences pratiques. D'ailleurs, cette solution correspond mieux à la nécessaire prise en compte de la marge d'appréciation du Conseil dans le choix des mesures coercitives pour maintenir ou rétablir la paix.

- 68 Des auteurs abondent en ce sens. José Alvarez fait remarquer que *“the ICJ... has engaged, and will continue to engage, in variegated forms of ‘review’, but that judicial review will not soon extend to a judicial finding that some particular Council action is ‘null and void’”*¹²³². La raison en est qu'il s'agit de *“judicial (de)legitimation, not the threat of a binding finding of nullity”*¹²³³. Pour Erika De Wet, la Cour est incompétente pour déclarer la nullité d'une décision des organes des Nations Unies et elle ne ferait probablement pas une constatation d'illicéité. Cet auteur écrit notamment : *“In practice, the Court would not lightly reach the conclusion that a resolution of the General Assembly or Security Council is illegal...”*¹²³⁴. *“Even if the Court were to give an opinion against a specific resolution, it would still not be able to declare it null and void, since that act would be beyond its competence”*¹²³⁵.
- 69 D'autres auteurs posent tout de même la question de la sanction juridique d'une décision illicite du Conseil de sécurité. Doit-elle être considérée comme nulle et, dans l'affirmative, s'agit-il de nullité relative ou de nullité absolue ? D'abord, il faut dire qu'au vu de ce qui précède, une décision du Conseil de sécurité déclarée illicite est difficilement tenable et sera normalement retirée ou modifiée, même si la Cour ne se prononcera pas forcément sur ce point. Quant à la question posée ci-dessus, on peut adopter deux approches pour y répondre. D'un point de vue théorique,
- the answer to the question whether an illégal Security Council décision is voidable or null and void *ab initio*... depends on the availability of a procedural remedy. If one denies that the Court is compétent to review Council décisions, the conclusion must be that the décision is null and void *ab initio*. If one assumes that the Court can review the Council's decisions, this implies that those decisions are voidable¹²³⁶.
- 70 En d'autres termes, à partir du moment où l'on admet qu'aucun organe ne peut déclarer formellement, et selon une procédure préétablie, la nullité d'une décision d'un organe d'une organisation internationale, cette décision devrait être considérée comme invalide dès sa naissance, une fois que son caractère illicite a été constaté (nullité absolue). On doit ainsi effacer ses effets dès l'origine. Par contre, si une procédure d'annulation est prévue, la décision ainsi que ses effets restent valables jusqu'à ce que l'organe de contrôle compétent ait prononcé sa nullité (nullité relative)¹²³⁷.
- 71 Si l'on abandonne néanmoins le terrain de la construction théorique pour se pencher sur l'aspect pratique, la même conclusion est difficilement tenable. Se référant à l'exemple de la jurisprudence du Conseil de sécurité maritime de l'IMCO, Elihu Lauterpacht fait déjà observer que *“in these circumstances, it is difficult to classify the unlawful act as being void or voidable, for the solution ultimately adopted contains elements of each class of act”*¹²³⁸. Parlant d'une manière plus générale, Ebere Osieke constate :
- It appears from the jurisprudence of the International Court of Justice and the law and practice of international organizations, unless there are express provisions to the contrary, substantive *ultra vires* acts and decisions of international organizations are not void *ab initio*, but only cease to give rise to binding legal obligations with effect from the date of their invalidation¹²³⁹.
- 72 Ainsi, ce qui est recherché en demandant un avis consultatif n'est pas une déclaration de nullité de la décision contestée mais sa « (dé)légitimation », de manière – en ce qui nous concerne – à amener le Conseil de sécurité à modifier cette décision, sous peine de

perdre la légitimité de son action, voire sa propre légitimité. Comme l'a dit José Alvarez,

many pronouncements that the World Court might foreseeably make may either help or hurt the Council's image: from an advisory opinion critical of the Council, to a decision dismissing either a request for an advisory opinion or a contentious case incidentally casting doubt on a Council action, or even to a decision affirming the Council's edicts but containing dissenting or concurring opinions that give its actions a particular interpretative gloss¹²⁴⁰.

- 73 Ce qui précède nous donne déjà un aperçu de la valeur à attacher à un avis consultatif.

2. Valeur et portée juridique d'un avis consultatif constatant l'illicéité d'une décision de sanction

- 74 D'un point de vue strictement juridique, les avis consultatifs de la Cour n'ont pas de force obligatoire ni à l'égard des Etats ni à l'égard des organes du système des Nations Unies. Les avis ne sont pas non plus revêtus de l'autorité de la chose jugée du fait tout simplement qu'aucune disposition de la Charte ne prévoit de tels effets¹²⁴¹. Ce caractère non-obligatoire d'un avis consultatif a été précisé par la Cour en ces termes : « La réponse de la Cour n'a qu'un caractère consultatif : comme telle, elle ne saurait avoir d'effet obligatoire »¹²⁴².
- 75 Ce caractère s'explique aussi par le fait que l'objet d'un avis consultatif est de donner des conseils d'ordre juridique aux organes et institutions qui en font la demande et non de régler un différend entre Etats¹²⁴³. La réponse à une demande d'avis consultatif constitue une participation de la Cour à l'action de l'Organisation et, en tant que telle, tend à guider et à assister les organes et institutions du système des Nations Unies dans l'accomplissement de leurs devoirs, en clarifiant les problèmes juridiques auxquels ils font face.
- 76 Ce qui précède ne veut toutefois pas dire que les avis consultatifs sont dépourvus de tout effet juridique. Un avis de la Cour n'est « pas une consultation ordinaire, semblable à celle que le Conseil pourrait demander à un comité de juristes, par exemple »¹²⁴⁴. Donnés en considération et sur la base du droit en vigueur, les avis constituent une « *authoritative and impartial interpretation of the law* »¹²⁴⁵. L'autorité de fait rattachée à un avis consultatif vient ainsi de l'assimilation de la procédure consultative à la procédure contentieuse dans l'examen par la Cour de la question qui lui est posée, c'est-à-dire des soins que la Cour apporte à l'argumentation et au respect de tous les principes de bonne justice dans l'exercice de sa fonction consultative. Dès l'époque de la Cour permanente de Justice internationale, il a été déjà affirmé que « [l]a Cour, étant une Cour de justice, ne peut pas se départir des règles essentielles qui dirigent son activité de tribunal, même lorsqu'elle donne des avis consultatifs »¹²⁴⁶. La Cour internationale de Justice rappelle qu'elle « est un corps judiciaire et, dans l'exercice de sa fonction consultative, elle doit rester fidèle aux exigences de son caractère judiciaire »¹²⁴⁷. Michael Reisman en tire la conclusion suivante : « *A statement of the law, rendered according to due process by a court obliged to decide according to law, cannot help but say something authoritative about the law* »¹²⁴⁸. Il a été d'ailleurs constaté que l'autorité judiciaire et l'impartialité de la Cour font que les avis qu'elle a donnés ont été généralement suivis dans la pratique¹²⁴⁹.
- 77 Dès lors, un tel avis pourrait difficilement être ignoré par le Conseil de sécurité et les autres organes des Nations Unies. Rappelons encore que point n'est besoin pour la Cour

de déclarer formellement la nullité ou l'inexistence de la décision. Sans forcément aller jusqu'à la constatation formelle de l'illicéité comme dans le cas de la jurisprudence IMCO, « il suffit que la décision apparaisse clairement à l'organe politique comme incompatible avec l'interprétation des textes de la Charte sur lesquels elle repose. Et il appartiendra à l'organe politique d'en tirer les conséquences »¹²⁵⁰. A cet égard, il a été justement observé que

the most important effect of any such decision would be the fact that it would undermine the legitimacy of the Council decision concerned. Any State seeking such a decision would probably be more interested in the public relations effect of the decision than in its legal effect. Such a State would be using the Court to mobilise world opinion in support of its cause¹²⁵¹.

- 78 De ce point de vue, le recours à la compétence consultative de la Cour est bien un des moyens de contre-pouvoir à disposition des Etats face à une décision de sanction qui produit des effets secondaires, en violation des règles internationales pertinentes.
- 79 Si le Conseil de sécurité ne tient pas compte de la constatation de la Cour, les Etats pourraient prendre l'initiative de ne plus appliquer la décision déclarée illicite. Cette initiative peut se traduire par un refus total d'appliquer ou par une application partielle des mesures décidées, auquel cas les Etats procéderaient eux-mêmes aux corrections nécessaires du régime de sanctions mis en place. De tels comportements nuiront non seulement à la crédibilité du Conseil de sécurité mais aussi à l'efficacité du régime de sanctions, compromettant ainsi la mission de maintien de la paix.
- 80 Pour le Conseil de sécurité, cette perspective de désobéissance générale devrait constituer une pression supplémentaire pour tenir compte de l'avis et agir en conséquence, surtout si l'opinion publique internationale a été mobilisée par les Etats. Ceci ferait sûrement partie de "*pervasive force*" avancée par Jose Alvarez lorsqu'il souligne : "*For an ICJ decision to effectively invalidate a Council decision, states would generally have to give the Court's decision more pervasive force than the law requires*"¹²⁵². D'ailleurs, on peut penser que le Conseil de sécurité ne continuerait pas à maintenir et à faire appliquer une décision déclarée illicite par la Cour internationale de Justice, organe judiciaire principal des Nations Unies.
- 81 En conclusion, la demande d'avis consultatif constitue une réelle possibilité de faire changer une décision du Conseil de sécurité jugée illicite. Même si cette procédure n'est ouverte qu'à certains organes et institutions spécialisées du système des Nations Unies, la pratique nous montre que les Etats et les ONG peuvent participer activement à l'obtention d'un tel avis juridique, soit en tant qu'initiateur de la procédure soit, en ce qui concerne les Etats, en soumettant des observations écrites et orales à la Cour.
- 82 Cela n'occulte pas toutefois les limites de cette démarche, que ce soit au niveau de l'obtention de la décision de demande d'avis, ou au niveau du résultat qu'on peut en attendre. Ce résultat dépend dans une large mesure de l'attitude du Conseil à l'égard de l'avis à donner par la Cour, bien que les Etats ne soient pas dépourvus de moyens de pression pour l'amener à en tenir compte.
- 83 D'ailleurs, la Cour internationale de Justice n'est pas le seul moyen de délégitimation des décisions du Conseil de sécurité. Certains organes subsidiaires créés par le Conseil de sécurité peuvent tenir le même rôle, tels par exemple les tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda. Dans l'accomplissement de leurs mandats, ces organes judiciaires subsidiaires, qui sont indépendants de l'organe principal qui les a créés étant donné à la nature de leur fonction¹²⁵³, peuvent être

amenés à se prononcer sur la validité de la résolution les créant ou des décisions qu'ils sont chargés d'appliquer. Des organes judiciaires internes aux Etats peuvent aussi examiner la légalité des décisions du Conseil de sécurité ou des mesures internes d'application des Etats, notamment quand ces décisions touchent les droits fondamentaux de l'homme¹²⁵⁴. On peut encore ajouter l'Assemblée générale à ces organes de délégitimation des décisions du Conseil de sécurité, à laquelle tous les Etats sont représentés et peuvent agir directement sur les travaux du Conseil.

Section II. L'utilisation des pouvoirs de l'Assemblée générale

- 84 Pour dénoncer avec plus de force que s'ils le font individuellement une décision ou une pratique de sanctions du Conseil de sécurité entraînant des effets secondaires, les Etats peuvent recourir à l'Assemblée générale, et ce, de deux manières : utiliser le pouvoir de recommandation de cet organe sur toutes questions rentrant dans le cadre de la Charte ou se rapportant aux pouvoirs et fonctions de l'un des organes de l'ONU (§1), et réagir contre ces décisions et activités du Conseil à l'occasion de l'examen des rapports annuels soumis par ce dernier à l'Assemblée générale (§2).

§1. Le recours au pouvoir de recommandation de l'Assemblée générale

- 85 Basé sur des dispositions précises de la Charte, ce pouvoir de recommandation a été effectivement utilisé par l'Assemblée générale au cours des dernières années pour se prononcer sur les activités coercitives du Conseil de sécurité, y compris sur les questions des effets secondaires des sanctions.

A. Les bases juridiques du pouvoir de recommandation de l'Assemblée générale

- 86 Diverses dispositions de la Charte permettent à l'Assemblée générale de faire des recommandations aux autres entités gravitant autour de l'ONU. Toutes ne sont toutefois pas pertinentes pour l'objet de notre étude, et même celles qui le sont connaissent certaines limites.

1. Les dispositions pertinentes de la Charte

- 87 Les articles 10, 11, 12, 13, 14, 58 et 105 de la Charte des Nations Unies habilitent l'Assemblée générale à faire divers types de recommandations destinées aux Etats et aux autres organes de l'ONU. Dans le cadre de cette étude, nous allons nous limiter aux types de recommandations qui, d'une part, portent sur les questions générales relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales et, d'autre part, se rapportent aux pouvoirs et fonctions des organes de l'ONU, en particulier à ceux du Conseil de sécurité. Sont ainsi exclues de notre étude les recommandations faites par l'Assemblée dans le cadre de règlement de différend ou autre situation susceptible de menacer la paix (articles 12 et 14), celles pour le développement de la coopération internationale (article 13), les recommandations en vue de coordonner les programmes et activités des institutions spécialisées (article 58), et enfin celles se rapportant à la jouissance des

privilèges et immunités de l'Organisation sur le territoire de chacun des Etats membres (article 105).

88 Avant d'aller plus loin, rappelons qu'aux termes de l'article 18 de la Charte, l'Assemblée générale prend ses décisions « sur les questions importantes » à la majorité de deux tiers des membres présents et ayant droit de vote, c'est-à-dire tous les Etats membres sauf ceux faisant l'objet d'une suspension de ce droit pour cause d'arriérés de paiement de contributions au budget de l'Organisation (article 19). Les « recommandations relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales », qui nous intéressent ici, font partie des questions définies, dans la Charte elle-même, comme importantes.

89 Ces recommandations sont celles que l'Assemblée générale peut faire en vertu des articles 10 et 11 de la Charte. L'article 10 stipule :

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, et, sous réserve des dispositions de l'Article 12, formuler sur ces questions ou affaires des recommandations aux Membres de l'Organisation des Nations Unies, au Conseil de sécurité, ou aux Membres de l'Organisation et au Conseil de sécurité.

90 Quant à l'article 11, il se lit comme suit :

1. L'Assemblée générale peut étudier les principes généraux de coopération pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, y compris les principes régissant le désarmement et la réglementation des armements, et faire, sur ces principes, des recommandations soit aux Membres de l'Organisation, soit au Conseil de sécurité, soit aux Membres de l'Organisation et au Conseil de sécurité.

2. L'Assemblée générale peut discuter toutes questions se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont elle aura été saisie par l'une quelconque des Nations Unies, ou par le Conseil de sécurité, ou par un Etat qui n'est pas Membre de l'Organisation conformément aux dispositions du paragraphe 2 de l'Article 35, et, sous réserve de l'Article 12, faire sur toutes questions de ce genre des recommandations soit à l'Etat ou aux Etats intéressés, soit au Conseil de sécurité, soit aux Etats et au Conseil de sécurité. Toute question de ce genre qui appelle une action est renvoyée au Conseil de sécurité par l'Assemblée générale, avant ou après discussion.

91 L'article 10 établit la compétence générale de l'Assemblée de discuter et de faire des recommandations sur tout ce qui touche à la réalisation des buts et principes de l'ONU ainsi que sur les pouvoirs et les fonctions des autres organes de l'Organisation. Et il a été dit que « l'article 10 n'interdit aucunement à l'Assemblée de discuter la manière dont le Conseil s'acquitte de ses pouvoirs et de lui adresser des recommandations à cet égard »¹²⁵⁵.

92 L'article 11 développe la compétence générale conférée à l'article 10 dans la question relevant du maintien de la paix. Le paragraphe 1 de cette disposition précise que l'Assemblée peut étudier et faire des recommandations sur les *principes généraux* relatifs au maintien de la paix et de la sécurité internationales, et ce, sans aucune limitation, contrairement à son pouvoir de recommandation tiré des autres dispositions citées. Par contre, les recommandations que l'Assemblée générale pourrait faire sur des *questions concrètes* qui se posent en matière de paix et de sécurité internationales, c'est-à-dire sur des situations ou différends en cours, sont limitées par le paragraphe 2 de l'article 11.

2. Les limites au pouvoir de recommandation de l'Assemblée générale

- 93 L'exercice des pouvoirs de recommandation de l'Assemblée générale, mis à part celui sur les principes généraux relatifs au maintien de la paix, est soumis à une « double limite »¹²⁵⁶, tirée notamment du par. 1 de l'article 12 et du par. 2 *in fine* de l'article 11.

a) Les limites tirées de l'article 12, par. 1 : le principe et la pratique

- 94 D'après l'article 12, par. 1 de la Charte :

Tant que le Conseil de sécurité remplit, à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, les fonctions qui lui sont attribuées par la présente Charte, l'Assemblée ne doit faire aucune recommandation sur ce différend ou cette situation, à moins que le Conseil de sécurité ne le lui demande.

- 95 Précisons d'emblée que, pour les recommandations à faire en vertu de l'article 10, la limite ne concerne que les recommandations sur les questions relatives au maintien de la paix, à l'exclusion de celles sur toutes autres questions ou affaires rentrant dans le cadre de la Charte ou se rapportant aux pouvoirs et fonctions des autres organes de l'Organisation. En outre, il a été dit que « le paragraphe 1 de l'Article 12 s'applique aux organes subsidiaires de l'Assemblée générale, y compris la CNUCED et ses organes, tels le Conseil de commerce et du développement »¹²⁵⁷. Enfin, « une requête pour avis consultatif ne constitue pas en soi une “recommandation” de l'Assemblée générale “sur un différend ou une situation” »¹²⁵⁸.

- 96 Interprétant la restriction de l'article 12 sur la base de la pratique de l'Assemblée générale, le Bureau des affaires juridiques des Nations Unies précise, pour commencer, que

[l']article 12, paragraphe 1, interdit à l'Assemblée générale de faire des recommandations sur un différend ou une situation lorsque le Conseil de sécurité remplit ses fonctions à l'égard de ce différend ou de cette situation, excepté lorsque le Conseil de sécurité en présente la demande. Le texte n'interdit pas à l'Assemblée générale de débattre ou de discuter de ce différend ou de cette situation. Par conséquent, il n'y a aucun obstacle juridique à l'examen de la question concernée, y compris par l'audition des pétitionnaires¹²⁵⁹.

- 97 Et l'avis juridique continue :

L'Assemblée générale n'a jamais considéré que l'Article 12, paragraphe 1, lui interdisait d'adopter toute résolution portant sur un différend ou une situation dont était saisi le Conseil. Les deux organes ont toujours été saisis au même moment d'un certain nombre de questions, sur lesquelles ils ont adopté des décisions et des recommandations¹²⁶⁰.

- 98 Et il est dit « [qu']un des objectifs principaux de l'Article 12, paragraphe 1, est d'éviter que l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité ne prennent des décisions contradictoires »¹²⁶¹.

- 99 Dans la pratique actuelle, le fait que le Conseil soit déjà saisi d'une situation ou d'un différend susceptible de porter atteinte à la paix n'empêche plus l'Assemblée générale d'adopter une résolution sur la question.

- 100 C'est ce que la Cour internationale de Justice a constaté dans son avis consultatif sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*. Analysant l'évolution de l'interprétation de l'article 12 par les deux organes concernés, la Cour remarque que ces organes, dans un premier temps, considéraient l'article 12

comme un obstacle à la formulation par l'Assemblée générale de recommandations sur une question relative au maintien de la paix et de la sécurité internationales qui est inscrite à l'ordre du jour du Conseil de sécurité. C'est ce qui conduisait l'Assemblée à refuser durant sa 4^e session de recommander certaines mesures concernant la question indonésienne, au motif, entre autres, que le Conseil demeurait saisi de la question. Cela amenait aussi le Conseil à rayer à plusieurs reprises certaines questions de son ordre du jour afin de permettre à l'Assemblée de délibérer sur ceux-ci¹²⁶². La Cour relève ensuite que la pratique a évolué à partir des questions du Congo en 1961 et des colonies portugaises en 1963 où l'Assemblée générale adoptait des recommandations alors que ces questions étaient toujours à l'ordre du jour du Conseil. Elle reprend à cet égard un avis du conseiller juridique de l'ONU selon lequel l'Assemblée avait interprété les mots « remplit... les fonctions » employés à l'article 12 de la Charte comme signifiant « remplit... les fonctions en ce moment »¹²⁶³.

101 Le juge Kooijmans, dans son opinion individuelle attachée à cet avis consultatif, va dans le même sens en disant que « l'Assemblée générale ne doit faire aucune recommandation sur un différend ou une situation, *tant que* le Conseil de sécurité remplit ses fonctions à l'égard de ce différend ou de cette situation »¹²⁶⁴. Il ajoute que l'interprétation de cette disposition doit se faire à la lumière de la résolution 377 A (V) de l'Assemblée générale où l'exercice du droit de veto par un membre permanent du Conseil de sécurité est un élément suffisant pour conclure que cet organe n'exerce plus ses fonctions à l'égard de la question objet du veto, au sens de l'article 12 de la Charte¹²⁶⁵. Ceci est à lire à la lumière de la précision par la Cour des conditions de mise en œuvre de la procédure de la résolution 377 A (V), qui sont de deux ordres : d'une part, l'existence d'un manquement du Conseil de sécurité à s'acquitter de sa responsabilité principale en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales du fait de l'usage du veto par un de ses membres permanents et, d'autre part, le fait que la situation objet de ce manquement présente une menace contre la paix ou constitue une rupture de la paix ou un acte d'agression¹²⁶⁶.

102 Par rapport à l'article 12, la Cour conclut alors qu'il y a « ... une tendance croissante à voir l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité examiner parallèlement une même question relative au maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Dans cette tendance, le Conseil a une propension « à privilégier les aspects de ces questions touchant à la paix et à la sécurité internationales » tandis que l'Assemblée « les envisage sous un angle plus large et en examine également les aspects humanitaires et économiques »¹²⁶⁷. Ne s'arrêtant pas à la constatation de cette évolution, la Cour va jusqu'à l'avaliser en « estim[ant] que la pratique *acceptée* de l'Assemblée générale, telle qu'elle a évolué, est compatible avec le paragraphe 1 de l'article 12 de la Charte »¹²⁶⁸. La Cour semble constater ici que cette pratique de l'Assemblée est « acceptée », à la différence du service juridique du Secrétariat qui se contente de mettre en exergue cette pratique pour écarter la limite de l'article 12. En concluant que cette pratique est compatible avec le paragraphe 1 de l'article 12, la Cour semble alors dire que la limite posée par ce paragraphe ne tient plus, que la pratique « acceptée » de l'Assemblée est venue modifier le droit écrit de la Charte. Il est regrettable que la Cour ne précise pas dans ce passage par qui la pratique de l'Assemblée est acceptée et quelle est la valeur juridique de cette acceptation. En tout cas, il contraste avec son avis sur la *Namibie* où elle disait que l'interprétation constante et uniforme de l'abstention volontaire d'un membre permanent du Conseil de sécurité comme étant un vote affirmatif de ce membre, au sens de l'article 27, par. 3 de la Charte, « a été généralement acceptée par

les Membres des Nations Unies et constitue la preuve d'une pratique générale de l'Organisation »¹²⁶⁹. Dans cet avis, il est bien précisé que l'acceptation émane des Etats membres et celle-ci a valeur de pratique générale constitutive d'une coutume.

- 103 Au vu de ce qui précède, la limite au pouvoir de recommandation de l'Assemblée sur des questions touchant la paix et la sécurité internationales se trouverait-elle uniquement au paragraphe 2 de l'article 11 de la Charte ?

b) Les limites tirées de l'article 11, par. 2 in fine

- 104 Cette disposition prescrit que toute question se rattachant au maintien de la paix déferée à l'Assemblée par un Etat ou un organe, « qui appelle une action est renvoyée au Conseil de sécurité par l'Assemblée générale, avant ou après discussion ». Le pouvoir de recommandation de l'Assemblée ne va donc pas jusqu'à autoriser une action. La question est ici de définir ce qu'on entend par « action ». On a relevé que cette question a été « longuement débattue à San Francisco mais les travaux préparatoires sont trop confus pour être d'une quelconque utilité »¹²⁷⁰. Dans son avis consultatif sur *Certaines dépenses des Nations Unies*, la Cour internationale de Justice a eu l'occasion de donner une interprétation de cette disposition et préciser le sens du mot « action », en ces termes :

La Cour estime que la sorte d'action dont il est question à l'article 11, paragraphe 2, est une action coercitive... Le mot « action » doit signifier une action qui est uniquement de la compétence du Conseil de sécurité ... L'« action » qui est uniquement de la compétence du Conseil de sécurité est celle dont il est fait mention dans le titre du chapitre VII de la Charte, à savoir, « Action en cas de menace contre la paix, de rupture de paix et d'acte d'agression ». Si l'on interprétait le mot « action » au paragraphe 2 de l'article 11 comme voulant dire que l'Assemblée générale ne peut faire que des recommandations de caractère général concernant, dans l'abstrait, la paix et la sécurité, et non pas relatives à des cas particuliers, ce paragraphe n'aurait pas prévu que l'Assemblée générale puisse faire des recommandations sur des questions dont elle aurait été saisie par un Etat ou par le Conseil de sécurité. En conséquence la dernière phrase du paragraphe 2 de l'article 11 n'est pas applicable quand l'action en question n'est pas une action coercitive¹²⁷¹.

- 105 De tout ce qui précède, nous pouvons relever que, malgré la primauté du Conseil de sécurité en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'Assemblée générale peut faire des recommandations sur des questions se rapportant à cette matière, même si le Conseil en est déjà saisi, du moment que ces recommandations ne visent pas à autoriser des mesures coercitives¹²⁷².
- 106 Pour ce qui est de la réserve de l'article 12, la recommandation interdite à ce titre, si interdiction il y a encore au vu de la pratique actuelle, ne concernerait que la recommandation sur un différend ou une situation susceptible de menacer ou de troubler la paix et la sécurité internationales et, comme telle, adressée aux Etats concernés par ce différend ou cette situation. Cette réserve peut aussi concerner une recommandation par l'Assemblée générale de mesures économiques, diplomatiques ou autres adressée à tous les Etats, lorsque le Conseil de sécurité impose déjà les mêmes mesures, pour respecter l'objectif de l'article 12 d'éviter que les deux organes ne prennent des décisions contradictoires sur une même affaire et au même moment.
- 107 La recommandation que l'Assemblée générale pourrait adresser au Conseil de sécurité sur la manière d'appliquer les sanctions des Nations Unies n'est donc pas limitée par

cet article. Ceci est d'autant plus vrai quand on pense à l'avis de 2004 de la Cour internationale de Justice et que « [d]ans la pratique de l'Organisation des Nations Unies, l'Article 12 n'a pas été interprété comme empêchant l'Assemblée générale d'examiner et de discuter des points figurant à l'ordre du jour du Conseil et de faire des recommandations à leur sujet »¹²⁷³. On peut citer comme exemple de cette interprétation large de la restriction de l'article 12 les discussions récentes de l'Assemblée générale sur les questions générales relatives aux sanctions. Comme on va le voir, ces discussions ont eu lieu alors que le même thème est inscrit à l'ordre du jour du Conseil de sécurité. Un autre exemple est la discussion puis la recommandation portant sur des situations concrètes dont est encore saisi le Conseil de sécurité.

B. L'exercice du pouvoir de recommandation sur les questions relatives aux sanctions

- 108 L'adoption, le 15 septembre 1997, de la résolution 51/242 est un exemple d'exercice du pouvoir de recommandation de l'Assemblée générale sur les questions relatives aux sanctions.

1. Un exemple particulièrement approprié : la résolution 51/242

a) Origine et contexte

- 109 La résolution 51/242 est le fruit à la fois de la volonté de l'Assemblée générale d'exercer pleinement ses pouvoirs de recommandations attribués par la Charte et de l'examen des propositions faites par le Secrétaire général dans son « Agenda pour la paix »¹²⁷⁴. En effet, dans sa résolution 47/120 A, l'Assemblée s'est déclarée « résolue à exercer pleinement et effectivement les fonctions et pouvoirs visés aux Articles 10 et 14 de la Charte des Nations Unies, en conformité avec les autres dispositions pertinentes de la Charte »¹²⁷⁵. Et il a été dit que cette dernière précision [« en conformité avec les autres dispositions pertinentes de la Charte »], exigée par les membres permanents du Conseil de sécurité, renvoie à l'article 12¹²⁷⁶. Faisant suite à cet engagement, l'Assemblée a adopté, à l'unanimité, la résolution 51/242, intitulée « Supplément à l'Agenda pour la paix ». Comme son titre l'indique, la résolution est l'aboutissement des discussions des propositions contenues dans l'« Agenda pour la paix » au sein de l'Assemblée et de ses organes subsidiaires. L'Annexe II de cette résolution est consacrée à la « Question des sanctions imposées par l'Organisation des Nations Unies »¹²⁷⁷.
- 110 L'adoption de la résolution peut être qualifiée d'« historique » dans la mesure où elle est à ce jour la seule résolution qui aborde la question relative aux sanctions dans sa généralité. Des résolutions antérieures de l'Assemblée contiennent des recommandations sur les sanctions mais uniquement sur un seul aspect de celles-ci. C'est le cas notamment des résolutions successives sur l'assistance aux Etats connaissant des difficultés économiques particulières du fait de l'application des sanctions¹²⁷⁸. En outre, la résolution 51/242 semble être le point de départ d'un processus de recherche de moyens – juridiques, techniques, politiques et économiques – tendant à améliorer le mécanisme de sanctions des Nations Unies.
- 111 La période suivant son adoption a été marquée par la multiplication d'études et propositions pratiques sur divers aspects des sanctions, aussi bien au Conseil de sécurité qu'en dehors du système des Nations Unies. Du côté du Conseil de sécurité, le mouvement a commencé en 2000 avec la séance spéciale qu'il a consacrée à l'examen

des questions générales sur les sanctions. Lors de cette séance, le Conseil reprenait et discutait les propositions qui avaient déjà été examinées par les autres organes. Il créait en outre un groupe de travail officieux pour continuer ces examens¹²⁷⁹. Cette attitude du Conseil tranche avec sa pratique antérieure où il a porté peu d'attention sur ces questions, comme le témoignent les déclarations successives de son Président relatives à l'« Agenda pour la paix »¹²⁸⁰. Pour les discussions en dehors des Nations Unies, on a déjà mentionné les trois cycles d'études organisés à partir de 1998, à savoir le processus d'Interlaken sur les sanctions financières, le processus de Bonn-Berlin consacré aux embargos sur les armes et les sanctions relatives aux voyages et à l'aviation, et le processus de Stockholm sur l'application et le contrôle des sanctions ciblées sur le plan interne. Et l'on a encore vu que les résultats de ces études ont été présentés aux Nations Unies et certaines recommandations qui y sont contenues ont déjà reçu un début d'application.

b) Fondements juridiques

- 112 S'il faut préciser la ou les dispositions sur lesquelles se base la résolution 51/242 de l'Assemblée générale, nous pouvons déjà retenir l'article 10 de la Charte, même si cette résolution ne se réfère expressément à cette disposition ni à aucune autre disposition de la Charte. L'article 10 a été néanmoins mentionné dans la résolution 47/120 A, laquelle figure dans le préambule de la résolution 51/242. Au-delà de ce renvoi implicite, on a vu que l'article 10 établit la compétence générale de l'Assemblée de faire des recommandations sur toute question se rattachant à la Charte, et la question relative aux sanctions imposées par les Nations Unies en fait sans aucun doute partie. Le même article l'autorise également à faire des recommandations sur les fonctions de l'un quelconque des organes de l'Organisation, ce qui est le cas en l'espèce à propos de la manière dont le Conseil de sécurité devrait exercer son pouvoir coercitif.
- 113 On peut aussi baser la résolution 51/242 sur les dispositions de l'article 11 de la Charte. Au titre du paragraphe 1 assurément, parce qu'on peut qualifier le contenu de la résolution comme des recommandations adressées au Conseil de sécurité sur les principes généraux applicables aux sanctions en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Au titre du paragraphe 2 éventuellement, dans la mesure où il s'agit de recommandations sur une question se rattachant au maintien de la paix et qui ne proposent pas « une action », au sens de mesures coercitives, mais seulement la manière dont cette « action » devrait être menée. Dans l'esprit de la résolution 51/242, l'initiative et la conception de l'« action » restent aux mains du Conseil de sécurité. Le seul doute est que les recommandations que l'Assemblée générale fait sur la base de l'article 11 doivent porter sur des questions concrètes – différend ou situation entre Etats – susceptibles de mettre en danger la paix et la sécurité internationales, lorsque l'Assemblée en est saisie par un Etat ou par d'autres organes de l'Organisation, en vertu de l'article 35 de la Charte¹²⁸¹. Certes, cette dernière limite est somme toute assez hypothétique puisque l'Assemblée générale doit toujours avoir été saisie par un Etat pour qu'une question arrive à son agenda. Mais il faut reconnaître que ni l'origine de la résolution ni l'objet des recommandations qui y sont contenues ne portent sur une situation ou différend en cours.
- 114 En tout cas, la résolution 51/242 est particulièrement appropriée comme exemple d'utilisation du pouvoir de recommandation de l'Assemblée générale pour faire changer la pratique du Conseil de sécurité en matière de sanctions. Elle intervient après

ces années où l'on a assisté à l'existence, d'une ampleur sans précédent, d'effets secondaires des sanctions des Nations Unies, ainsi que des critiques et revendications qui s'ensuivirent. La résolution apporte, dans son Annexe II, des réponses à ces revendications et recommande au Conseil de sécurité certaines mesures pouvant améliorer le mécanisme de sanctions des Nations Unies.

c) Les recommandations faites dans la résolution 51/242

- 115 Ces recommandations touchent divers aspects des sanctions des Nations Unies, à commencer par le concept même de sanction, puis les conditions de leur imposition et de leur levée, leur exécution et les travaux des Comités des sanctions, le problème des effets secondaires à l'endroit de la population civile de l'Etat visé et à l'égard des autres Etats. Dans cette partie de l'étude, nous verrons notamment les recommandations adressées au Conseil de sécurité au sujet de la solution à apporter au problème des effets secondaires des sanctions.

i) Les recommandations relatives aux effets secondaires à l'intérieur de l'Etat-cible

• Les recommandations générales

- 116 La résolution 51/242 reconnaît qu'à côté des effets humanitaires dommageables à la population civile de l'Etat, les sanctions des Nations Unies ont aussi des effets négatifs sur la capacité et les activités de développement de cet Etat. L'Assemblée y note que « [d]ans certains cas, l'application de sanctions peut... ne pas être compatible avec les programmes de développement bilatéraux ou multilatéraux »¹²⁸². Elle dit alors que tous ces effets « devraient être réduits le plus possible en mentionnant, dans les résolutions du Conseil de sécurité, les exceptions dictées par les impératifs humanitaires ».
- 117 A cet égard, des directives régissant la formulation de ces exceptions devraient être élaborées. Les régimes de sanctions doivent également permettre la création des conditions nécessaires à l'acheminement du matériel humanitaire voulu vers la population civile¹²⁸³, lequel doit se faire « rapidement et de façon impartiale »¹²⁸⁴. Dans cet effort de réduction des effets secondaires, l'Assemblée recommande encore de prendre en compte les « souffrances particulières des groupes les plus vulnérables, tout en gardant à l'esprit les situations d'urgence qui pourraient se présenter, en raison, par exemple, des courants massifs de réfugiés »¹²⁸⁵.
- 118 Allant plus loin, l'Assemblée générale préconise d'exempter des régimes de sanctions imposés par les Nations Unies les denrées alimentaires, les médicaments et les fournitures médicales. D'autres produits essentiels pour la population ainsi que les équipements médicaux, agricole et éducatif de base ou courant devraient également être exemptés, même si les produits et les équipements qui feront effectivement l'objet de l'exemption doivent être précisés dans une liste à dresser par le Conseil de sécurité ou ses organes subsidiaires¹²⁸⁶. Et l'on a vu que quelques années plus tard, le Conseil de sécurité a modifié le régime des dérogations humanitaires aux sanctions contre l'Iraq dans le sens de ces recommandations de l'Assemblée générale, sur la base, entre autres, de la note du Président du Conseil en date du 29 janvier 1999¹²⁸⁷. L'Assemblée ajoute en outre que l'assistance des institutions financières internationales et des organisations régionales et intergouvernementales concernées devrait être sollicitée pour l'évaluation des vulnérabilités et des besoins humanitaires des pays visés, non seulement au moment de l'imposition des sanctions mais aussi par la suite à intervalles

réguliers¹²⁸⁸. Il s'agit ici d'un appel à une évaluation préalable des effets potentiels des sanctions et une évaluation périodique des effets réels des mesures décidées, que nous avons examiné au chapitre iv de notre étude.

• Les recommandations sur le rôle des Comités des sanctions

- 119 Après ces recommandations d'ordre général, l'Assemblée aborde les travaux des Comités des sanctions. Elle estime que ceux-ci devraient accorder la priorité aux demandes de fournitures de marchandises destinées à la population civile, présentées pour des raisons humanitaires, et ces demandes devraient être traitées rapidement¹²⁸⁹. A cet effet, l'Assemblée recommande d'améliorer le « système d'autorisation (signatures) » pour l'envoi des fournitures humanitaires afin d'éviter les retards dans la procédure d'approbation des demandes. De plus, « les raisons pour lesquelles une demande est “bloquée” ou “laissée en suspens” devraient être immédiatement communiquées au demandeur »¹²⁹⁰. De même, les Comités devraient accorder la priorité aux problèmes humanitaires que pourrait engendrer l'application des sanctions.
- 120 Si on analyse ces dernières recommandations, il semble que l'Assemblée générale envisage de faire tenir un double rôle aux Comités des sanctions chaque fois qu'il leur apparaît qu'un pays cible des sanctions est sur le point d'être confronté à un problème humanitaire. D'un côté, ces Comités devraient informer immédiatement le Conseil de sécurité de l'imminence de ce problème. De l'autre, ils sont appelés à suggérer au même organe des modifications à certains régimes de sanctions aux fins de prendre d'urgence des mesures correctives¹²⁹¹. L'Assemblée entend donc ici faire tenir aux Comités des sanctions un nouveau rôle préventif, à côté du rôle uniquement curatif qu'ils tiennent d'habitude.

ii) Les recommandations relatives aux effets sur les Etats non visés par les sanctions

- 121 Pour les effets secondaires à l'égard des Etats appliquant les sanctions, l'Assemblée dit que « [t]out en tenant compte de l'importance des résolutions adoptées par consensus dans ce domaine, le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et d'autres organes compétents devraient intensifier leurs efforts pour faire face aux problèmes économiques particuliers des pays tiers touchés par les régimes de sanctions »¹²⁹². Dans ce cas, l'Assemblée préconise de faire tenir le même rôle préventif aux Comités des sanctions. Ainsi, lorsque ceux-ci estiment qu'un problème a été causé par l'application des sanctions, ils devraient, d'une part, attirer l'attention du Conseil de sécurité sur ce point et, d'autre part, suggérer des modifications à certains régimes de sanctions pour pouvoir prendre d'urgence des mesures correctives susceptibles de régler les problèmes particuliers constatés¹²⁹³. Ceci participe de l'idée d'évaluation périodique des sanctions examinée plus haut, sauf qu'ici l'Assemblée générale désigne les Comités des sanctions comme les premiers responsables de cette évaluation, et non les services du Secrétariat.
- 122 De plus, l'Assemblée estime que les pays visés ou touchés par les sanctions, de même que les organisations concernées, devraient pouvoir mieux exercer leur droit d'expliquer ou de présenter leurs points de vue aux Comités des sanctions, et ces derniers devraient créer les conditions nécessaires à cette fin¹²⁹⁴. Enfin, il a été dit d'une manière générale que « [l]es déclarations et les décisions des comités des sanctions contribuent considérablement à l'application uniforme d'un régime de sanctions. Ces

déclarations et ces décisions doivent être compatibles entre elles et avec les résolutions du Conseil de sécurité »¹²⁹⁵.

- 123 En définitif, ces recommandations de la résolution 51/242 ont été à la source de nombreux changements dans la gestion des sanctions des Nations Unies. Elles entérinent aussi certaines tendances observées dans la pratique ou des suggestions faites par ses organes subsidiaires. Elles ne constituent toutefois pas le seul exemple d'exercice du pouvoir de recommandation de l'Assemblée générale dans les questions relatives aux sanctions. On peut aussi mentionner les recommandations adressées par l'Assemblée au Conseil de sécurité à propos de l'embargo sur les armes contre la Bosnie-Herzégovine.

2. Les recommandations de l'Assemblée générale dans la gestion de la situation en Bosnie-Herzégovine

- 124 L'on sait qu'après les proclamations successives d'indépendance de la part des républiques formant l'ancienne République fédérale socialiste de Yougoslavie, des conflits ont éclaté dans la région. En réaction à ces conflits, le Conseil de sécurité a imposé, par sa résolution 713 (1991) en date du 21 septembre 1991, un embargo général sur les armes à l'encontre de toutes les républiques. Face au nettoyage ethnique en cours dans la partie de la Bosnie-Herzégovine sous la domination de sa population d'origine serbe, les autorités officielles bosniaques ont fait une demande en indication de mesures conservatoires auprès de la Cour internationale de justice, le 20 mars 1993.
- 125 Cette demande tendait à ce que la Cour reconnaisse à la Bosnie-Herzégovine le droit naturel de légitime défense et que, par conséquent, la résolution 713 (1991) du Conseil de sécurité soit interprétée d'une manière telle qu'elle autorise, d'une part, cet Etat à acheter des armes pour se défendre contre le génocide qui est en cours et, d'autre part, les autres Etats à lui procurer de telles armes¹²⁹⁶. La Cour a esquivé ces questions en arguant que la base de sa compétence dans cette affaire, en l'occurrence l'article IX de la Convention sur le génocide, ne lui permet d'examiner que les droits prévus par cette convention ou les demandes rentrant dans le champ d'application de celle-ci¹²⁹⁷.
- 126 Le 18 décembre 1992, c'est-à-dire avant la demande de mesures conservatoires de la Bosnie-Herzégovine et l'ordonnance y afférente de la Cour, l'Assemblée générale a adopté la résolution 47/121 où elle s'adresse au Conseil de sécurité à propos des questions qui vont faire plus tard l'objet de la demande de la Bosnie-Herzégovine. Dans le préambule de sa résolution, l'Assemblée prend d'abord acte du rapport de Tadeusz Mazowiecki, rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, qui a déclaré qu'« un autre facteur contribuant à l'intensité du "nettoyage ethnique" dans les zones sous domination serbe était le net déséquilibre entre les armes dont disposaient la population serbe et la population musulmane de Bosnie-Herzégovine »¹²⁹⁸. L'Assemblée regrette ensuite « profondément que les sanctions imposées par le Conseil de sécurité n'aient pas eu l'effet désiré, à savoir mettre un terme aux actes agressifs des forces irrégulières serbes et monténégrines »¹²⁹⁹. Réaffirmant le droit naturel de légitime défense individuelle et collective de la Bosnie-Herzégovine, l'Assemblée générale :

Prie instamment le Conseil de sécurité, vu la responsabilité qui lui incombe de maintenir la paix et la sécurité internationales, de demander une nouvelle fois aux forces serbes et monténégrines de se conformer à toutes les résolutions pertinentes... et, plus particulièrement, d'examiner plus avant, *d'urgence et au plus tard le 15 janvier 1993*, les mesures à prendre, notamment les suivantes :

a) Au cas où les forces serbes et monténégrines ne respecteraient pas intégralement toutes les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, autoriser, en vertu des dispositions du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, les Etats membres, agissant en collaboration avec le Gouvernement de la République de Bosnie-Herzégovine, à *utiliser tous les moyens nécessaires* pour défendre et rétablir la souveraineté, l'indépendance politique, l'intégrité territoriale et l'unité de la République de Bosnie- Herzégovine ;

b) *Ne plus appliquer à la République de Bosnie-Herzégovine l'embargo sur les armes* décrété contre l'ex-Yougoslavie en vertu de la résolution 713 (1991) du Conseil de sécurité...

1300

127 Cette résolution est déjà intéressante par le seul fait que l'Assemblée générale y fait une recommandation sur une situation concrète portant atteinte à la paix, alors que le Conseil de sécurité en est saisi et une action coercitive est déjà ordonnée.

128 Mais en plus, la recommandation de l'Assemblée porte sur l'appréciation même de la situation par le Conseil de sécurité. Elle constitue une sorte de rappel à l'ordre de celui-ci face à sa réticence à modifier le régime de sanctions en cours malgré les rapports révélant les effets pervers de ce régime sur la commission de génocide en Bosnie-Herzégovine, ainsi que la publicité de ces effets lors de la procédure devant la Cour internationale de Justice. On pense notamment à cet égard à la recommandation de l'Assemblée de ne plus appliquer à la Bosnie-Herzégovine l'embargo sur les armes du moment que les sanctions imposées n'aient pas eu l'effet désiré. Il importe également de noter la fermeté de la demande de l'Assemblée qui impose un délai de réaction au Conseil de sécurité, lequel dure à peine un mois (du 18 décembre 1992, date de la résolution, au 15 janvier 1993). Enfin, l'Assemblée recommande ici au Conseil de passer aux sanctions militaires (« utiliser tous les moyens nécessaires ») à la fois pour faire respecter les résolutions pertinentes et pour défendre et rétablir la souveraineté, l'indépendance politique, l'intégrité territoriale et l'unité de la Bosnie-Herzégovine. Il s'agit ici d'une confirmation de notre propos selon lequel le recours assez rapide à l'action armée, coordonnée et contrôlée par l'ONU, devrait être envisagée lorsque des violations massives des droits de l'homme sont commises et que ce recours constitue le seul moyen de les faire cesser.

Remarque conclusive

129 On vient ainsi de voir qu'en utilisant son pouvoir de recommandation, l'Assemblée générale peut se prononcer sur la manière dont le Conseil de sécurité doit s'acquitter de sa responsabilité principale en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales, et indiquer les modifications à y apporter. Ces recommandations n'ont sûrement pas la même force juridique qu'un éventuel avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur les mêmes questions. Néanmoins, leur poids politique n'est pas négligeable étant donné que, dans les discussions précédant l'adoption de ces recommandations, les Etats se voient offrir une tribune où ils peuvent critiquer la manière dont le Conseil de sécurité applique les sanctions et, par-là, qualifier les actes du Conseil par rapport aux règles juridiques pertinentes. Ces qualifications seront discutées, reprises par d'autres organes ou instances, internationales ou régionales, et il peut en ressortir un consensus général sur les actions coercitives souhaitables et acceptables, ou sur celles qui ne sont plus tolérables.

130 Ainsi, les recommandations adoptées par l'Assemblée générale dans une résolution peuvent refléter ce consensus général de l'ensemble de la communauté internationale, que le Conseil de sécurité pourrait par la suite difficilement ignorer. Les

recommandations expriment les changements désirés par les Etats sur certains aspects des sanctions. A ce titre, elles peuvent être considérées soit comme un instrument de pression pour le respect des règles pertinentes en la matière ; soit comme l'expression d'une *opinio juris* en vue de l'émergence de nouvelles règles applicables aux sanctions des Nations Unies, et qui précéderait une pratique subséquente du Conseil de sécurité ; soit encore comme une simple indication du changement souhaité dans un régime de sanction déterminé. Et on peut voir que certaines des recommandations de l'Assemblée générale ont été suivies par le Conseil de sécurité dans la pratique, notamment quand elles appuient des études faites ailleurs ou reprennent celles faites par ses organes subsidiaires.

- 131 Ces jugements et opinions sur les actions coercitives décidées par le Conseil de sécurité peuvent aussi être présentés à l'occasion de l'examen des rapports annuels soumis par cet organe.

§2. L'utilisation du pouvoir d'examen des rapports d'activités du conseil de sécurité

- 132 La Charte prévoit l'obligation pour le Conseil de sécurité de faire des rapports sur ses activités et habilite l'Assemblée générale à étudier ces rapports. Lors des quatre premières décennies d'activités de l'Assemblée générale, ce pouvoir n'a pas été utilisé comme un pouvoir d'examen des activités du Conseil de sécurité. Depuis le début des années 1990 toutefois, des démarches ont été entreprises pour l'exercice effectif et constructif de ce pouvoir, touchant aussi bien la forme et le contenu des rapports à soumettre par le Conseil de sécurité que les modalités d'examen de ceux-ci au sein de l'Assemblée générale.

A. Le pouvoir de l'Assemblée d'examiner les rapports du Conseil de sécurité

- 133 Des dispositions précises de la Charte prévoient cet examen des rapports du Conseil de sécurité par l'Assemblée générale, même si la pratique des deux organes n'a pas été toujours à la mesure des préoccupations qui présidaient à l'adoption de ces dispositions.

1. Les dispositions pertinentes de la Charte

- 134 A l'article 24 de la Charte, les Etats membres des Nations Unies ont conféré au Conseil de sécurité la responsabilité principale en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Ils lui ont donné à cet effet mandat pour agir en leur nom. En contre-partie de cette légitimation collective, le paragraphe 3 dudit article prévoit : « Le Conseil de sécurité soumet *pour examen* des rapports annuels et, le cas échéant, des rapports spéciaux à l'Assemblée générale ». La compétence pour étudier ces rapports est dévolue à l'Assemblée par le par. 1 de l'article 15, ainsi rédigé :

L'Assemblée générale reçoit et *étudie* les rapports annuels et les rapports spéciaux du Conseil de sécurité ; ces rapports comprennent un *compte rendu* des mesures que le Conseil a décidées ou prises pour maintenir la paix et la sécurité internationales¹³⁰¹

- 135 A la Conférence de San Francisco, ces dispositions soulevaient la question de savoir si elles donnent à l'Assemblée générale un pouvoir de contrôle des actes du Conseil de

sécurité et lui permettent ainsi de formuler des recommandations sur ces actes, ou encore si l'Assemblée a à approuver ou à désapprouver lesdits rapports.

- 136 D'après Hervé Cassan, « [l]es débats de la Conférence de San Francisco autour de l'article 15, paragraphe 1, furent... l' une des manifestations de l'affrontement plus général qui opposa les tenants d'une Organisation élitiste préservant l'indépendance du Conseil de sécurité aux défenseurs d'une Organisation "démocratique" qui souhaitaient réserver à l'Assemblée générale un droit de contrôle sur l'ensemble des activités des organes de l'Organisation »¹³⁰². Sans entrer dans les détails, il ressort de ces débats que :

1. L'Assemblée générale n'a pas un pouvoir de contrôle des actions du Conseil de sécurité sur la base de cet article. Elle n'a pas à approuver ou à désapprouver formellement le rapport qui lui est soumis dans la mesure où cela peut s'interpréter comme une subordination du Conseil à l'Assemblée. Par conséquent, on ne peut pas tirer de l'article 15, par. 1, une exception à l'égalité et à l'indépendance entre les organes principaux, établies par la Charte¹³⁰³ ;
2. Par contre, « l'Assemblée générale a le droit de soumettre ces rapports à un examen détaillé et à une discussion approfondie... Si l'action de l'Assemblée générale est destinée à exercer un effet quelconque, l'Assemblée doit être en mesure d'arriver à des conclusions, sur le fond des rapports présentés, et d'exprimer ces conclusions. Ceci impliquerait nettement la faculté de faire des recommandations quant aux sujets mêmes des rapports »¹³⁰⁴. Il convient toutefois de relativiser cette faculté, car « il ressort implicitement des débats que le pouvoir de recommandation suggéré par l'article 15, paragraphe 1, ne peut pas être interprété comme s'exerçant à l'égard du rapport lui-même (ce qui équivaldrait à un droit d'approbation ou de désapprobation du document) mais seulement à l'égard des situations évoquées dans le rapport »¹³⁰⁵.

2. La pratique

- 137 Si l'on se tourne vers la pratique, il faut distinguer entre la pratique d'avant les années 1990 et celle qui vient après. Avant les années 1990, le Conseil de sécurité a considéré dès l'origine ses rapports annuels comme de simples transmissions de documents, qui ne contiennent que des exposés de faits dénués de toute motivation et destinés uniquement à « donner une idée des activités du Conseil au cours de la période examinée »¹³⁰⁶. De même, l'obligation du Conseil de sécurité de faire, le cas échéant, des rapports spéciaux sur les mesures qu'il a prises pour maintenir la paix est restée lettre morte. Après plus d'un demi-siècle d'activités, le Conseil de sécurité n'a jamais établi de rapports spéciaux sur aucun des régimes de sanctions qu'il a imposées. On a ainsi dit que « [l]es rapports spéciaux adressés par le Conseil à l'Assemblée générale concernent tous le problème particulier de l'admission des Etats membres. Ils constituent l'une des formes matérielles par laquelle se réalisent les modalités prévues par l'article 4 de la Charte »¹³⁰⁷
- 138 Au début, l'Assemblée générale ne semblait pas avoir contesté cette conception du Conseil de sécurité de son obligation de rendre compte. On a rapporté que lors de ses trois premières sessions, elle a certes accepté l'opinion selon laquelle les rapports du Conseil de sécurité devaient constituer la base de la discussion en séance plénière mais celle-ci n'a pas été vraiment mise en œuvre. Dès la quatrième session, l'Assemblée générale ne fait que prendre acte sans discussion des rapports du Conseil de sécurité et

ne les examine pas au fond¹³⁰⁸. Entre 1971 et 1974, un petit changement de cette pratique est intervenu lorsque l'Assemblée demandait aux Etats membres de donner leurs observations sur les rapports annuels en vue de renforcer l'effectivité du Conseil de sécurité. L'Assemblée attirait ensuite l'attention du Conseil sur les observations qui ont été reçues¹³⁰⁹. Depuis lors, et jusqu'au début des années 1990, la pratique de l'Assemblée qui consiste à prendre note, sans discussions, des rapports du Conseil de sécurité reprenait.

- 139 Dans les ouvrages portant commentaires de la Charte des Nations Unies, les auteurs concluent donc à l'absence d'utilisation par l'Assemblée de son pouvoir d'examen et de discussion des rapports du Conseil de sécurité. Ces ouvrages s'appuient sur la pratique d'avant les années 1990 et n'ont pas relevé la nouvelle tendance de l'Assemblée générale dans l'exercice de ce pouvoir. Et même si les derniers commentaires, parus en 2002, mentionnent l'existence de ces débats, ils concluent encore à l'acceptation sans hésitation des décisions du Conseil de sécurité¹³¹⁰ ou à l'inexistence de débats de fond des rapports annuels du Conseil de sécurité¹³¹¹. Or, face à la fréquence des activités coercitives du Conseil de sécurité dans les années 1990, la question de l'utilisation effective de ce pouvoir a été relancée par les Etats au sein de l'Assemblée, tranchant ainsi avec sa pratique établie en la matière.

B. Les récentes démarches pour l'exercice effectif du pouvoir d'examen des rapports du Conseil de sécurité

- 140 Dans l'analyse de ces démarches, nous allons d'abord retracer le processus de changement de position de l'Assemblée générale par rapport à l'examen des rapports annuels du Conseil de sécurité, relever ensuite les critiques effectivement adressées aux actions coercitives du Conseil, et voir enfin les réactions de ce dernier suite à ces changements et critiques

1. La quête d'exercice effectif du pouvoir conféré par les articles 15 (1) et 24 (3) de la Charte

- 141 Cette quête a commencé par la remise en cause par l'Assemblée générale de sa propre pratique antérieure. Elle s'est par la suite accentuée avec la revendication d'un rapport annuel plus analytique, régulièrement réitérée au fil des années.

a) La reconsidération de la pratique de l'Assemblée générale en matière d'examen des rapports du Conseil de sécurité : origine et fondement

- 142 A partir de 1992 et la résolution 47/233, l'Assemblée générale a cherché à exercer pleinement le pouvoir d'examen des décisions et activités du Conseil de sécurité à travers la discussion des rapports annuels de ce dernier. Les Etats membres ont notamment insisté sur le fait que les dispositions des articles 15 et 24 indiquent que les rapports du Conseil sont soumis à l'Assemblée, non pour simple information, mais pour examen et pour étude, en tant que compte-rendu sur la manière dont le Conseil a rempli le mandat que ces Etats lui a donné.
- 143 On a précisé plus tard que ce compte-rendu est en lui-même important car c'est « le moyen le plus utile de tenir la majorité des Etats, notamment ceux qui ont des ressources humaines limitées, au courant des activités très diverses de

l'Organisation »¹³¹². Le débat sur les rapports annuels permet aux Etats membres de donner leur avis sur l'activité du Conseil et d'en examiner l'efficacité. Ainsi, l'Assemblée générale a, dans sa résolution 47/233, encouragé les Etats membres à participer activement aux débats et examens approfondis des rapports du Conseil de sécurité¹³¹³.

- 144 Sur la base des déclarations des Etats au cours de ces débats, la volonté de l'Assemblée de discuter sur le fond les rapports du Conseil est présentée comme un moyen de renforcer l'efficacité et la crédibilité de celui-ci en lui donnant l'occasion de prendre en compte les « idées créatrices et constructives qui se dégagent » de cette discussion¹³¹⁴. On la considère aussi comme un moyen de renforcer la foi des Etats au Conseil de sécurité, un renforcement qui passe par la transparence, la responsabilité et le suivi de l'application de ses décisions¹³¹⁵. En outre, la discussion des rapports du Conseil est considérée comme une occasion de faire fonctionner, de manière coordonnée, les principaux organes de l'Organisation¹³¹⁶.
- 145 L'objectif majeur de ces discussions, a-t-on encore dit, est de « défendre le principe de la responsabilité,... fondamental pour l'efficacité des activités de l'ONU dans le domaine de la paix et de la sécurité »¹³¹⁷, et ce, en vertu du principe juridique selon lequel « il n'y a pas octroi de pouvoir sans obligation redditionnelle »¹³¹⁸. On a encore avancé que la présentation de son rapport annuel « permet au Conseil de sécurité de solliciter l'appui politique de l'Assemblée générale pour ses décisions »¹³¹⁹.
- 146 Toutefois, ces débats et examens approfondis ne peuvent être efficaces sans un changement du contenu et du mode de présentation des rapports du Conseil de sécurité. C'est ainsi que, dans une résolution ultérieure, l'Assemblée générale « encourage le Conseil lorsqu'il lui soumet des rapports, à présenter en temps voulu *un compte rendu clair et complet* de ses travaux, y compris ses résolutions et autres décisions, dont les mesures prises en vertu du Chapitre VII de la Charte »¹³²⁰. C'est l'amorce d'une demande de présentation d'un rapport analytique, tranchant avec la pratique habituelle d'un rapport descriptif.

b) La revendication d'un rapport annuel analytique

- 147 La demande d'un tel rapport a été faite clairement par l'Assemblée générale dans sa résolution 51/193, adoptée en 1996 sur l'initiative du Mouvement des pays non-alignés. L'Assemblée y « invite le Conseil de sécurité à lui présenter, en temps opportun, des rapports qui rendent compte de ses travaux, *quant au fond, de manière, analytique et concrète* »¹³²¹. Elle y prie en outre le Conseil d'« indiquer dans quelle mesure les résolutions de l'Assemblée générale relatives à des questions relevant de la compétence de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité ont été prises en considération par le Conseil dans son processus de prise de décision »¹³²². Ces appels ont été repris par les Etats lors de la discussion des rapports annuels aux sessions de l'Assemblée, avec divers arguments. Il serait intéressant de synthétiser les arguments en faveur de ce rapport analytique avant de voir le contenu souhaité d'un tel rapport.

i) L'apologie d'un rapport annuel analytique

- 148 Dans les discours tenus par les Etats à l'occasion de l'examen des rapports annuels du Conseil de sécurité, plusieurs raisons ont été données pour justifier leur revendication d'un rapport plus analytique. A la 50^e session de l'Assemblée générale, par exemple, le délégué de l'Ukraine note que « [l]es sanctions, imposées au nom de tous les Membres

de l'Organisation des Nations Unies, touchent aux intérêts économiques et autres de nombreux pays. A cet égard, l'examen de ces sanctions doit se faire publiquement. Pour cette raison, nous pensons qu'il serait bon d'envisager de publier les comptes rendus analytiques de toutes les consultations plénières du Conseil de sécurité. Cela permettrait aux Membres de l'ONU d'avoir une vue claire des motifs et des raisons qui sous-tendent telle ou telle action, ou non-action, du Conseil de sécurité »¹³²³.

- 149 De son côté, le représentant du Chana a affirmé : « Si le Conseil de sécurité continue d'adopter des résolutions comme diktats que tous les Etats Membres sont censés appliquer scrupuleusement, comme pour la résolution 1373 (2001), alors il n'est que juste qu'il s'explique pleinement de ses mesures auprès de l'ensemble des Membres de l'ONU pour en obtenir l'appui, la compréhension et la coopération, indispensables à l'instauration de la paix et de la sécurité et au développement »¹³²⁴. Le représentant du Brésil soutient pour sa part que « le Conseil de sécurité a un rôle si important et ses décisions affectent à un tel point la communauté internationale que ne pas réussir à en rendre compte de manière appropriée est contraire aux intérêts du Conseil »¹³²⁵. On a également critiqué devant l'Assemblée générale le mode d'adoption par le Conseil de sécurité de son rapport annuel qui, préparé par le Secrétariat, est souvent adopté sans aucune discussion ou réflexion sérieuse au sein du Conseil¹³²⁶.
- 150 Un Etat a présenté un argument financier quant à cette nécessité d'avoir un rapport analytique. Après l'adoption du rapport annuel 2000-2001, le représentant du Singapour, membre du Conseil de sécurité à l'époque, déclare devant cet organe que, « au fil des années, ce rapport s'est allongé et si on estime son coût à environ 600 dollars la page, ce projet de rapport nous coûtera 350 340 dollars. Je pense que si nous allons dépenser une telle somme il est tout à fait justifié d'examiner le produit qui nous est présenté »¹³²⁷. Devant l'Assemblée générale, le même Etat développe cet argument en faisant une comparaison entre le dernier rapport annuel du Secrétaire général (A/56/1) et celui du Conseil de sécurité (A/56/2). Il dit que le premier est « à la fois bref et analytique. Il est long de 45 pages et coûte 46 000 dollars à produire. Par comparaison, le rapport du Conseil de sécurité compte 571 pages et coûte environ 581 000 dollars »¹³²⁸. Le représentant du Singapour souligne alors qu'une grande partie de ce rapport coûteux est superflue puisqu'il ne fait que reproduire des documents déjà disponibles ailleurs. Il propose de remplacer cette reproduction inutile par une simple liste des cotes des documents, ou le renvoi à un site web, et de consacrer le reste du rapport à une analyse des activités du Conseil. « En faisant simplement cela, dit-il, l'ONU pourrait épargner un demi-million de dollars chaque année »¹³²⁹.
- 151 Bref, ce que les Etats demandent est une évaluation précise de la performance du Conseil de sécurité, plutôt qu'« une anthologie de décisions déjà connues des Etats membres »¹³³⁰ et un « gaspillage illimité des ressources financières »¹³³¹.

ii) Le contenu souhaité d'un rapport annuel analytique

- 152 Au fil des années et des critiques des rapports présentés par le Conseil de sécurité, les Etats ont apporté des précisions sur ce que devrait être un rapport annuel analytique de cet organe. Il s'agit d'un rapport qui contient une évaluation par le Conseil de l'utilité de ses propres activités, avec une analyse des problèmes rencontrés et des résultats obtenus¹³³². Ce rapport devrait contenir des données sur ce que le Conseil a accompli au cours de l'année précédente, une analyse de la façon dont chaque question a été traitée, de ce qui a été accompli, de la façon dont il s'est acquitté de ses tâches, des

moyens d'améliorer le traitement des questions, et des obstacles qui entravent la mise en œuvre de ses décisions¹³³³.

- 153 Ainsi, le rapport annuel doit être une base d'analyse susceptible de permettre aux Etats non-membres du Conseil de sécurité de prendre connaissance des causes et raisons qui sont à la base des positions et décisions de celui-ci¹³³⁴. Un rapport analytique devrait aussi indiquer dans quelle mesure le Conseil de sécurité a tenu compte des résolutions de l'Assemblée générale sur des questions d'intérêt commun pour les deux organes – par exemple les recommandations sur des questions relatives aux sanctions que l'on a vues précédemment – et de quelle manière ces questions ont été dûment prises en considération dans le processus d'adoption d'une résolution¹³³⁵.
- 154 Allant un peu plus loin que les autres Etats, le gouvernement du Singapour a proposé qu'un rapport analytique et condensé du Conseil doive contenir trois parties principales, à savoir : une description, une analyse et des prescriptions¹³³⁶. La partie véritablement analytique se trouverait dans la deuxième partie où seront examinées les activités du Conseil de sécurité, sur la base des questions clefs à suggérer par l'Assemblée générale¹³³⁷. Quelques Etats se sont déjà déclarés en faveur de cette proposition au cours de la même session¹³³⁸. Enfin, il a été proposé de calquer le rapport annuel du Conseil de sécurité sur celui du Secrétaire général, ou à la limite que le Conseil s'en inspire¹³³⁹.
- 155 A noter pour terminer qu'il a été encore demandé au Conseil de sécurité d'établir des rapports spéciaux sur certains régimes de sanctions particulièrement importants. Ces rapports spéciaux, dont la soumission est prévue au par. 2 de l'article 15 de la Charte, devraient avoir le même caractère analytique que les rapports annuels. De tels rapports ont été demandés par l'Assemblée générale dans sa résolution 51/242, en ces termes :
- Compte tenu de leur grande importance pour nombre de pays, les différents régimes de sanctions devraient faire l'objet de rapports spéciaux établis par le Conseil de sécurité et présentés à l'Assemblée générale pour examen¹³⁴⁰
- 156 Des rapports spéciaux thématiques ont été également jugés utiles, qui porteraient, par exemple, aux défis posés par la mise en œuvre des régimes de sanctions et au terrorisme international¹³⁴¹. Et on a estimé que si le Conseil avait présenté des rapports spéciaux sur ces questions, de nombreuses crises et conflits auraient été résolus et des tragédies évitées, grâce à des recommandations que l'Assemblée générale aurait fait sur la base de l'article 11 après discussion de ces questions¹³⁴².
- 157 Quelles sont alors les critiques faites par les Etats sur les activités du Conseil de sécurité à l'occasion de la discussion par l'Assemblée générale des rapports annuels du Conseil ?

2. Les critiques apportées aux actes du Conseil de sécurité lors des examens de ses rapports annuels

- 158 Les critiques que nous allons relever ici ne sont pas toutes adressées à un régime particulier de sanction. Néanmoins, elles montrent comment les Etats, au sein de l'Assemblée générale, profitent de l'examen des rapports annuels du Conseil de sécurité pour porter un jugement sur les activités de ce dernier et faire des recommandations en conséquence. Ce faisant, ils s'attendent à être entendus par le Conseil de sécurité et ne manquent pas de le relever au cas où les décisions futures de celui-ci ne reflètent pas les propositions contenues dans les recommandations. Parmi les nombreuses critiques qui ont été faites, nous allons en relever deux catégories : d'un côté, les critiques

provoquées par l'élargissement du champ d'intervention du Conseil de sécurité et, de l'autre, celles relatives à la manière dont le Conseil gère une situation portant atteinte à la paix.

a) Des critiques relatives à l'élargissement du champ d'intervention du Conseil de sécurité

- 159 Ces dernières années, plusieurs Etats se sont inquiétés de la tendance du Conseil à élargir le champ de son intervention au-delà de la réaction à l'une des trois situations prévues à l'article 39 de la Charte ou au règlement d'un différend susceptible de menacer la paix et la sécurité internationales. La Bulgarie se dit ainsi « préoccupé[e] par la tendance croissante qui se dégage au sein du Conseil de sécurité de discuter des thèmes et d'adopter des textes sur des questions qui vont bien au-delà du mandat qui lui est imparti. Le Conseil ne doit pas assumer des fonctions qui relèvent de l'Assemblée générale ou d'autres organes de l'Organisation des Nations Unies »¹³⁴³. La Malaisie, pour sa part, reconnaît que « le maintien de la paix et de la sécurité internationales exige une démarche intégrée... mais le Conseil doit se montrer prudent dans [cette] démarche de façon à ne pas empiéter de plus en plus sur des domaines qui ne sont pas strictement de son ressort »¹³⁴⁴.
- 160 Les Etats intervenant sur ce sujet devant l'Assemblée générale se réfèrent aux débats thématiques organisés ces derniers temps par le Conseil de sécurité et aux résolutions qui en sont issues. On pense à cet égard aux résolutions sur le VIH/Sida, sur la protection des civils en période de conflit armé, sur le commerce illicite des armes légères et de petit calibre ou encore sur les questions se rapportant aux femmes, au droit international et au désarmement. Pour ces Etats, ces sujets relèvent clairement du domaine de compétence de l'Assemblée générale et de ses divers organes, voire de celui des conférences diplomatiques, et non pas du Conseil de sécurité¹³⁴⁵. Ils tiennent tout de même l'Assemblée générale responsable, en partie, de cette évolution car si le Conseil a de plus en plus tendance à se saisir des questions qui sont du ressort de l'Assemblée générale, cette dernière a, de son côté, tendance à se laisser dessaisir sans résister ni réagir, ce qui a encouragé le Conseil de sécurité à « légiférer et décider sur des questions qui, en toute logique, devraient être discutées et agréées dans des enceintes plus larges et plus compétentes »¹³⁴⁶.
- 161 Il a été alors demandé au Conseil de sécurité de ne pas s'écarter de son mandat ou de ses obligations au terme de la Charte et, dans les cas où il doit étudier des thèmes généraux, d'appréhender ces thèmes du point de vue de leurs implications dans son domaine particulier de compétence, c'est-à-dire la paix et la sécurité internationales. Quant aux Etats membres de l'ONU, il leur incombe de contenir cette tendance à l'élargissement du pouvoir du Conseil de sécurité¹³⁴⁷. En effet, celle-ci soulève non seulement « de graves questions légales et politiques et met à mal l'esprit et la lettre de la Charte », mais risque également de distraire le Conseil de sécurité de sa responsabilité principale de maintenir la paix et la sécurité internationales et, partant, d'être préjudiciable à son rôle et à son efficacité¹³⁴⁸.
- 162 Certaines dispositions de la résolution 1373 (2001), relative à la lutte contre le terrorisme international, illustrent ce glissement législatif du Conseil de sécurité, à la lumière notamment de l'interprétation que le Costa Rica en a faite. Pour le gouvernement costaricain, cette résolution « marque sans nul doute le début d'une ère

nouvelle » parce que pour la première fois dans l'histoire, « le Conseil de sécurité a reconnu qu'un phénomène particulier... constitue, quelles que soient les circonstances, une menace pour la paix et la sécurité internationales »¹³⁴⁹. Pour la première fois encore, « le Conseil a imposé à tous les Etats une série d'obligations détaillées et de règles générales de conduite qui sont habituellement réservées aux traités internationaux... S'écarter de ce qui avait été fait par le passé, ces mesures obligatoires ont été adoptées sans être limitées à une situation ou à une controverse particulière, et sans que l'on ait stipulé les conditions de leur expiration... Bref, pour la première fois dans l'histoire, le Conseil de sécurité a légiféré pour le reste de la communauté internationale »¹³⁵⁰.

- 163 On voit, d'après cette interprétation, que le Conseil de sécurité s'est arrogé un pouvoir de prescription de conduites futures des Etats qui semble aller au-delà de la répartition des compétences faites dans la Charte des Nations Unies¹³⁵¹. De telle faculté ne lui est pas dévolue par la Charte car son pouvoir y est essentiellement de nature réactionnelle¹³⁵². D'ailleurs, cette tendance semble être en contradiction avec la volonté des 189 chefs d'Etat et de gouvernement du monde, exprimée dans la Déclaration du Millénaire, « de réaffirmer le rôle central de l'Assemblée générale en tant que principal organe délibérant et représentatif de l'Organisation des Nations Unies »¹³⁵³.

b) Des critiques sur la gestion par le Conseil de sécurité de certaines situations portant atteinte à la paix

- 164 Il s'agit de critiques sur la manière dont le Conseil de sécurité s'est occupé d'une situation ou d'un régime de sanctions donné. S'adressent à des situations particulières, ces critiques ont amené les Etats à faire des recommandations sur le mécanisme de sanctions idéal, en donnant les raisons nécessitant la modification du mécanisme actuel. Les quelques critiques qui suivent, donnés à titre d'illustration, sont tirées des discussions du rapport 2000-2001 du Conseil de sécurité, lors de la 56^e session de l'Assemblée générale.

i) Critiques sur le régime de sanctions contre l'Iraq

- 165 Le régime de sanctions contre l'Iraq était l'une des cibles favorites des critiques faites durant cette session. L'Ukraine évoquait, par exemple, la difficulté à trouver un moyen de sortir de l'impasse qui caractérisait depuis 10 ans l'examen de cette question par le Conseil de sécurité. Notant que ce dernier a commencé le réexamen de sa politique à l'égard de l'Iraq depuis mai 2001, cet Etat estimait que « les conditions préalables nécessaires pour établir une coopération entre l'Iraq et le Conseil, et pour trouver une solution à la question de l'Iraq, peut et doit être trouvée en dehors du resserrement du régime de sanctions qui a entraîné plus de 10 années de souffrances pour le peuple iraquien »¹³⁵⁴. Il recommandait la poursuite du dialogue entre le Secrétaire général et le gouvernement iraquien comme un moyen de parvenir à ce but¹³⁵⁵.
- 166 Présent à cette session, l'Iraq faisait d'abord remarquer que, malgré leurs effets sur le maintien de la paix et de la sécurité internationales ainsi que les conséquences humanitaires qui en découlent, la question de sanctions contre son pays n'avait pas été évoquée dans le rapport 2000-2001, mis à part les références aux documents pertinents. S'attaquant ensuite à la manière dont le Conseil traitait cette question, il déplorait que « les délibérations du Conseil et de ses organes subsidiaires se tiennent à huis clos,

même quand elles affectent la destinée et la vie d'une population de quelque 25 millions d'habitants », et quand bien même le Conseil et le Comité des sanctions sur l'Iraq « débattent de questions liées aux médicaments, à l'alimentation, aux besoins civils et humanitaires »¹³⁵⁶. De l'avis de ce gouvernement, « [1]'aspect confidentiel de ces réunions rend le Conseil de sécurité vulnérable aux accusations de subjectivité, de manque de transparence et de partialité »¹³⁵⁷.

ii) Critiques sur certains choix du Conseil de sécurité dans la gestion d'une situation conflictuelle

- 167 Sortant d'un régime particulier de sanctions, le Singapour a mis en exergue des mauvais choix du Conseil de sécurité quant à l'action appropriée pour résoudre une situation conflictuelle. Cet Etat relève que « [l]e Conseil dépense environ 200 millions de dollars par an pour la Mission des Nations Unies en Ethiopie et en Erythrée (MINUEE), mais se cabre à l'idée d'autoriser un débours de 5 millions de dollars pour la Commission de tracé de frontières, dont l'achèvement des travaux aurait contribué à mener à bien plus rapidement la mission de la MINUEE et permis d'épargner des centaines de millions de dollars. Le Conseil dépense 800 millions de dollars par an pour la Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL), mais regimbe lorsqu'il s'agit de dépenser 27 millions de dollars pour les programmes de désarmement, de démobilisation et de réinsertion qui contribueraient grandement à la réalisation des objectifs clefs de la Mission. Ce sont là de petits exemples, mais ils montrent clairement que le Conseil peut et doit être amélioré »¹³⁵⁸. Cette remarque pertinente devrait amener le Conseil à revoir sa stratégie de la paix et choisir, parmi les nombreux instruments à sa disposition, celui qui permet d'atteindre le plus vite possible l'objectif visé.
- 168 Traitant de l'Afghanistan, le Kazakhstan estime que la communauté internationale « doit aborder le problème afghan de façon globale et approfondie jusqu'à ce qu'il soit réglé une fois pour toutes. Ce processus, visant à restaurer la paix en Afghanistan et à aider la population à former un gouvernement multiethnique et pleinement représentatif, doit être mené à bien sous la supervision du Conseil de sécurité... Les mesures isolées, les embargos sur les armes et les efforts sporadiques pour lutter contre le trafic de drogues n'ont pas eu d'effets à long terme en Afghanistan »¹³⁵⁹.

iii) Recommandations générales sur le mécanisme de sanctions des Nations Unies

- 169 Au-delà de ces critiques, les Etats profitent parfois de l'examen du rapport du Conseil de sécurité pour faire des recommandations générales sur le mécanisme de sanctions des Nations Unies. Certaines de ces recommandations réaffirment ce que nous avons déjà vu au chapitre IV de notre étude, à savoir la nécessité de bien cibler les sanctions de façon à éviter de toucher la population civile – et notamment ses groupes les plus vulnérables – et les autres Etats ; la clarification des objectifs visés ; la prévision d'un délai d'application ; l'évaluation régulière des effets des sanctions imposées et la précision des critères de leur levée¹³⁶⁰.
- 170 On a relevé que cette tendance à l'amélioration de la conception des sanctions a été largement consacrée dans les régimes de sanctions imposés à l'Ethiopie, à l'Erythrée, au Liberia, mais pas à d'autres pays¹³⁶¹ ; ce qui suppose que sa généralisation est vivement souhaitée. « A cet égard, a-t-on encore dit, les sanctions dites intelligentes ou ciblées,

plus humaines que les sanctions globales, doivent être la seule forme permise de sanctions à utiliser »¹³⁶². On peut encore ajouter à ces recommandations celle préconisant au Conseil de sécurité de « procéder à une étude approfondie et globale des régimes de sanctions *en coopération avec les organes des Nations Unies et les institutions spécialisées pertinentes de l'Organisation* »¹³⁶³.

- 171 Pour terminer, relevons les raisons avancées par les Etats pour demander cette reconsidération de la conception des sanctions des Nations Unies. Certains invoquent le souci d'avoir un appui universel, notamment des acteurs de premier plan, dans la région ou ailleurs¹³⁶⁴. Cet appui ne serait obtenu, a-t-on dit, que par la prise des sanctions « conformément aux stipulations du droit international »¹³⁶⁵. D'autres avancent des « arguments éthiques et moraux » selon lesquels « la tragédie humanitaire qui découle de ces sanctions l'emporte sur la nécessité d'imposer un régime de sanctions sévère »¹³⁶⁶. Ces arguments constituent « une justification déterminante en faveur d'un examen et d'une refonte drastique des régimes de sanctions existants qui n'ont pas atteint pleinement leurs objectifs ou qui ne sont plus pertinentes dans le contexte actuel »¹³⁶⁷. Enfin, signalons que pour certains Etats, le maintien de la paix internationale repose sur l'équité et l'objectivité de l'organe responsable. Ainsi, “[t]he Security Council... should conduct its business on the basis of absolute fairness and objectivity. When the Security Council lacks impartiality and is overpowered by high-handedness, world peace and security are seriously damaged”¹³⁶⁸.
- 172 Ces arguments s'inscrivent dans le sillage du mouvement d'affinement du mécanisme de sanctions des Nations Unies qui concourt, avons-nous dit, à la prévention des effets secondaires desdites sanctions. Ils nous rappellent notamment l'exigence du respect de la proportionnalité des mesures coercitives et de leurs effets avec l'objectif poursuivi par le Conseil de sécurité et, partant, la modification d'un régime de sanctions qui causent trop d'effets secondaires sans être efficace.
- 173 On voit donc ici que l'examen des rapports annuels du Conseil de sécurité permet aux Etats de se prononcer sur un régime de sanctions donné et d'indiquer au Conseil les corrections souhaitées par rapport aux principes généralement acceptés. Cette pratique est d'autant plus intéressante qu'elle intervient au moment où le nouveau concept de sanction des Nations Unies n'était qu'à ses premiers balbutiements et pas encore suivi d'une plus grande pratique conforme du Conseil de sécurité, comme c'est le cas actuellement. A un moment où le rejet des sanctions économiques globales reçoit l'adhésion de la majorité des Etats de la communauté internationale, où le concept de sanction ciblée, conçu sur la base d'une évaluation préalable de leurs effets et examiné à intervalle régulier, est entré dans les mœurs des Nations Unies, l'Assemblée générale, à travers l'étude des rapports d'activités du Conseil de sécurité, se pose plus que jamais en garante de l'application continue de cette sanction affinée, plus humaine et engendrant moins d'effets non voulus.

3. Les réactions du Conseil de sécurité face aux revendications de l'Assemblée générale

- 174 Comment ces appels ont-ils été entendus par le Conseil ? Les interventions des Etats dans les dernières sessions de l'Assemblée montrent qu'il reste encore beaucoup à faire pour que les méthodes de travail du Conseil répondent aux recommandations de l'Assemblée générale¹³⁶⁹. On peut tout de même mentionner certains motifs de satisfaction. Parmi les évolutions positives dans la pratique du Conseil de sécurité, on peut citer, sans prétendre à l'exhaustivité, la présentation orale du rapport annuel

devant l'Assemblée par le Président en exercice du Conseil, qui est vu comme une contribution positive au renforcement des relations entre les deux organes principaux. Cette pratique a été introduite par le représentant permanent du Brésil en 1993 et régulièrement suivie depuis. Il en est de même de l'introduction depuis le rapport 1997-1998¹³⁷⁰ des douze exposés mensuels des anciens Présidents du Conseil sur les travaux de cet organe pendant la période considérée¹³⁷¹. Si ces exposés mensuels constituent un pas vers une présentation analytique des activités du Conseil, ils sont encore loin de répondre à l'attente des Etats.

- 175 Des changements ont été également apportés par la note du 12 juin 1997 du Président du Conseil de sécurité dans laquelle il présente plusieurs mesures décidées par le Conseil pour assurer la présentation en temps voulu de son rapport à l'Assemblée générale¹³⁷². En outre, il faut noter l'insertion dans le rapport annuel, depuis 1999, des rapports des Comités des sanctions et d'autres organes subsidiaires du Conseil, permettant ainsi aux Etats membres de donner leur avis sur les activités de ces organes. Et lors de la session 2000 de l'Assemblée, les Etats membres ont salué l'augmentation du nombre de débats publics du Conseil de sécurité et ses efforts continus visant à renforcer la transparence de ses travaux, en plus du recours croissant aux consultations avec les parties au conflit avant toute prise de décision.
- 176 Enfin, en présentant oralement devant l'Assemblée générale le rapport 2000-2001, le Président du Conseil a affirmé que « les membres du Conseil de sécurité sont impatients d'entendre les observations et les suggestions que feront les Etats Membres au cours du débat d'aujourd'hui », tout en promettant qu'ils « examineront le mode de présentation et la structure du rapport annuel dans les prochains mois, et [qu']ils étudieront toutes les suggestions faites au cours de ce débat. Les conclusions auxquelles ils parviennent se refléteront dans le rapport de l'an prochain »¹³⁷³.
- 177 Par rapport aux débats initiaux sur le pouvoir exact détenu par l'Assemblée générale en vertu des articles 15 et 24 de la Charte, cette déclaration montre que, désormais, le Conseil de sécurité reconnaît à l'Assemblée le droit de discuter sur le fond le rapport annuel, et de lui faire des recommandations sur les questions traitées dans ledit rapport. Le Conseil reconnaît aussi la nécessité de produire un rapport plus analytique et moins descriptif sur ses activités.
- 178 Du côté des Etats toutefois, on continue à déplorer l'absence dans ces rapports d'analyse de fond des activités du Conseil, malgré les appels répétés en ce sens dans les résolutions de l'Assemblée générale, empêchant ainsi toute évaluation exhaustive de ces activités. Lors des dernières sessions de l'Assemblée, les Etats ne cessent d'affirmer que le dernier rapport est, comme ceux qui l'ont précédé, un simple inventaire de réunions, de résolutions et de déclarations présidentielles dont la plupart a déjà été distribuée comme documents officiels ; bref une « anthologie de documents », « un corps sans âme »¹³⁷⁴. Les rapports soumis ne rendent pas compte d'éléments importants qui seraient utiles pour faire la lumière sur ce qui se passe lors des réunions du Conseil ou de ses organes subsidiaires¹³⁷⁵, et passent sous silence les raisons et les circonstances qui ont motivé les décisions adoptées¹³⁷⁶.
- 179 Et on fait remarquer que ce type de rapport n'est pas en conformité avec l'exigence de « compte rendu des mesures » stipulée dans l'article 15 de la Charte¹³⁷⁷. Il « contribue à l'image d'une instance qui manque de transparence mais qui a un certain pouvoir, par rapport à une autre qui agit de manière plus transparente mais qui ne dispose pas d'une grande capacité d'influer sur le processus de prise de décisions »¹³⁷⁸.

- 180 Sur ce dernier point toutefois, on a vu que la Charte des Nations Unies a prévu pour l'Assemblée générale des moyens d'influer sur les décisions futures du Conseil de sécurité à partir de la discussion de ses décisions antérieures. Il appartient dès lors à l'Assemblée d'utiliser pleinement et effectivement ce moyen pour renforcer la crédibilité et l'efficacité du Conseil de sécurité, et partant de l'Organisation elle-même. L'effectivité de cette influence passe par l'aboutissement des revendications sur la présentation d'un rapport analytique avec les nombreux avantages que nous avons mentionnés plus haut. En plus, il s'agit de la revendication la plus partagée par les Etats car on la retrouve dans toutes les interventions des Etats. Certes, le rapport du Conseil n'est pas encore analytique mais on s'y achemine au vu des suggestions faites par les 52 Etats intervenants aux séances de discussion du rapport 2000-2001 et de la promesse, mentionnée plus haut, faite par le Président du Conseil d'en tenir compte pour l'établissement des prochains rapports. Même si le jour où on aura un rapport annuel véritablement analytique paraît encore lointain, il semble que le Conseil de sécurité ne peut qu'introduire petit à petit des éléments d'analyse dans ses rapports futurs.
- 181 En tout cas, l'importance de ces appels pour notre étude réside dans le fait qu'en demandant des rapports plus analytiques, l'Assemblée générale entend discuter en profondeur les décisions du Conseil de sécurité, apprécier leur utilité, voire leur conformité avec les principes et règles devant régir l'imposition des sanctions. Si le Conseil de sécurité doit motiver ses décisions et que les Etats membres les examinent scrupuleusement pour émettre des critiques ou autres observations à chaque session de l'Assemblée générale, cela amènerait le Conseil à limiter à l'avenir ses actions à ce qui est justifiable par rapport aux principes et règles pertinentes et au mandat qu'il a reçu des Etats membres.
- 182 Et il est intéressant de noter que cette revendication de rapport analytique ne demande guère une quelconque révision de la Charte. Elle s'appuie au contraire sur des dispositions existantes qui ont juste besoin d'être réactivées et mieux appliquées. Il s'agit de donner son véritable sens à l'obligation du Conseil de rendre compte de ses activités aux Etats membres qui lui ont conféré le mandat d'agir en leur nom. Et comme il a été dit, il reste à espérer « que le Conseil tiendra compte dans ses décisions des vues de l'ensemble des Membres de l'Organisation, afin que son autorité morale ne soit pas compromise »¹³⁷⁹. Ces vues sont celles exprimées par les Etats lors des débats à l'Assemblée. La prochaine étape dans le processus d'exercice effectif du pouvoir d'examen des rapports du Conseil consiste alors à faire en sorte que « [l]es idées et les propositions exprimées par les Etats membres [soient] traduites en recommandations pratiques, comme le prévoient les Articles 10 et 11 de la Charte »¹³⁸⁰. Ce qui veut dire que ces vues étatiques doivent être rediscutées, affinées et transmises au Conseil de sécurité sous forme de recommandations, véhiculées par un acte formel de l'Assemblée générale¹³⁸¹.
- 183 On peut se demander si cela n'affaiblira pas le Conseil dans sa capacité d'action rapide pour le maintien de la paix. La question se pose et aura seulement sa réponse une fois que l'on arrivera à cette pratique. Il est néanmoins sûr que cette responsabilisation du Conseil renforcera sa légitimité, et partant l'efficacité des sanctions grâce à une large adhésion des Etats à celles-ci. En effet, le danger – et en même temps une voie possible pour les Etats – est que ceux-ci, agissant individuellement ou par le biais d'organisations régionales, refusent d'appliquer les mesures qui leur semblent ne pas respecter les principes et règles juridiques permettant de réduire les effets secondaires

des sanctions des Nations Unies, et sur lesquelles aucune explication n'est de surcroît donnée dans les rapports du Conseil de sécurité.

Section III. La non-adhésion des Etats au régime de sanctions

- 184 La non-adhésion des Etats au régime de sanctions mis en place par le Conseil de sécurité est une situation extrême, une solution de dernier recours une fois que les moyens juridiques et institutionnels à leur disposition auraient échoué. Par « non-adhésion », préféré aux autres termes tels que « non-application » ou « violation », nous englobons à la fois les décisions de ne plus appliquer les sanctions, les appels à la levée d'un régime de sanctions donné, et même les actes de non-respect des sanctions sans que ses auteurs en fassent la publicité et les présentent comme des actes de contestation. Bref, il s'agit de relever, sous cette rubrique, tous les faits par lesquels les Etats ou autres entités expriment leur désaccord sur un régime de sanctions, que ce désaccord soit exprimé explicitement ou implicitement. Au-delà de ce relevé de faits (§1), il importe surtout d'analyser les questions juridiques que ces actes de non-adhésion soulèvent (§2).

§1. Les cas de non-adhésion

- 185 On observe dans la pratique plusieurs cas de non-adhésion à des régimes de sanctions mis en place par le Conseil de sécurité. Les plus importants pour notre étude sont les actes de non-adhésion de la part des Etats, qui ont l'obligation d'appliquer les sanctions des Nations Unies. Néanmoins, il ne faut pas perdre de vue les actions de ces Etats au sein des autres organisations internationales, tout comme l'influence non négligeable des appels des ONG et associations, faits sur le plan interne et international.

A. La non-adhésion de la part des Etats

- 186 Notre propos n'est pas de faire l'inventaire des cas de non-adhésion des Etats à des sanctions imposées par les Nations Unies. Le temps et la place nous manqueraient pour cela d'autant plus que le but ici n'est pas de faire un rapport sur les comportements des Etats face à certain régime de sanctions particulièrement controversé. Nous allons plutôt nous contenter de prendre quelques exemples qui vont servir de support à notre analyse des conséquences juridiques de ces actes.

1. L'envoi de fournitures humanitaires en dehors du cadre onusien

- 187 Parmi les actes de non-adhésion aux sanctions, on peut relever en premier lieu les actes étatiques défiant les sanctions économiques contre l'Iraq, notamment le volet humanitaire de celles-ci, tels les contrôles que le Comité des sanctions sur l'Iraq continuait à exercer sur l'envoi de fournitures humanitaires à la population de cet Etat et les restrictions des vols convoyant ces produits. Ainsi, en septembre et octobre 2000, plusieurs vols à destination de Bagdad avaient été effectués dans le cadre d'une campagne contre le blocus aérien de l'Iraq, avec l'autorisation des autorités étatiques du territoire où ces avions ont décollé.

- 188 On rapportait alors que vers la fin du mois de septembre 2000, les Russes avaient effectué trois vols passagers, les Jordaniens un et une association française un autre. Chaque fois, le Comité des sanctions de l'ONU avait été simplement informé¹³⁸². Le 4 octobre 2000, un avion de la compagnie *Tunisair* transportant une délégation médicale, composée de 70 membres, dont vingt chirurgiens et un ophtalmologue, avait atterri dans la capitale iraquienne.
- 189 L'avion tunisien était le quatrième appareil en provenance d'un pays arabe à atterrir à Bagdad en une semaine, après des vols jordaniens, yéménite et marocain¹³⁸³. En effet, entre fin septembre et mi-octobre 2000, huit pays arabes avaient envoyé en Iraq des avions humanitaires, à savoir la Jordanie, le Yémen, le Maroc, la Tunisie, les Emirats arabes unis, l'Algérie, l'Égypte et la Syrie¹³⁸⁴. De même, un avion irlandais transportant de l'aide humanitaire (des médicaments et des produits alimentaires) atterrissait à Bagdad, le 31 octobre 2000, avec des députés et hommes d'affaires irlandais. Il s'agissait du premier vol vers l'Iraq en provenance d'Irlande depuis l'imposition des sanctions en 1991¹³⁸⁵.

2. L'autorisation de vols à destination de l'Iraq en contestation de l'interprétation officielle de l'étendue des sanctions sur l'aviation imposée contre cet Etat

- 190 D'autres vols autorisés par des Etats à destination de l'Iraq visaient à contester l'interprétation du Comité des sanctions concerné sur l'étendue des sanctions sur l'aviation contre l'Iraq, et à suivre ainsi leurs propres interprétations. Les États-Unis et la Grande-Bretagne estimaient que tout vol à destination de l'Iraq devait faire l'objet d'une autorisation expresse du Comité des sanctions. Pour la Russie, tout comme la Chine et la France, aucune résolution n'interdisait les vols de passagers vers l'Iraq dès lors qu'ils ne comportaient pas de transactions commerciales ou financières. Une simple notification au Comité des sanctions suffisait. En application de cette interprétation, un avion charter de la compagnie russe *Vnoukovskie Airline* atterrissait, le 27 octobre 2000, sur l'aéroport international de Bagdad, en provenance de Moscou¹³⁸⁶.
- 191 Dans son édition du 1^{er} décembre 2000, le journal *Le Monde* rapportait qu'en l'espace de quelques semaines, 70 avions s'étaient posés à Bagdad avec des fournitures humanitaires. Ces vols, organisés par des ONG et soutenus par des personnalités politiques françaises et européennes, avaient essentiellement une valeur symbolique. Ils visaient, dit-on, à dénoncer le maintien des sanctions imposées contre l'Iraq et à démontrer que l'autorisation du Conseil de sécurité pour ces vols n'était pas requise, dès lors que Bagdad n'en tirait aucun bénéfice financier¹³⁸⁷. Les autorités françaises considéraient que ces vols n'étaient pas interdits par les résolutions 661 et 770 du Conseil de sécurité de l'ONU, dans la mesure où ils n'engendraient aucune transaction commerciale ni financière avec Bagdad. Par conséquent, ils ne requéraient aucune autorisation du Comité des sanctions de l'ONU, mis à part une simple notification¹³⁸⁸.
- 192 On peut aussi considérer les nombreuses demandes d'autorisation générale de transports (terrestres, aériens et maritimes) de denrées alimentaires et de personnes civiles, faites par des Etats voisins de l'Iraq comme une contestation indirecte du bien-fondé des restrictions sur les moyens de communication avec cet Etat. Présentées régulièrement, avec un refus tout aussi régulier de la part du Comité des sanctions, ces demandes tendaient à établir des vols hebdomadaires entre l'Iraq et, respectivement, la

Jordanie, les Emirats arabes unis et la Syrie ; à lever les restrictions frappant les voyages aériens à destination et à partir de Bagdad qui créaient des difficultés pour les diplomates et leurs familles en poste à Bagdad ; à établir un service de transport de passagers par voie maritime entre l'Iraq et les Emirats arabes unis (accepté par le Comité des sanctions mais avec des conditions strictes) ; à effectuer un transport d'automobiles à destination de l'Iraq ; à mettre en place un service de ferry entre Qatar et Iraq à l'intention des pèlerins ; ou encore à créer des services maritimes à destination de l'Iraq¹³⁸⁹.

- 193 Ces contestations continuaient jusqu'aux dernières années des sanctions contre l'Iraq car dans son dernier rapport avant la levée des sanctions non militaires contre cet Etat, le Comité des sanctions concerné avait dénoncé plusieurs vols à destination de l'Iraq en provenance de la Bulgarie, de la Libye, de la Syrie et des Emirats arabes unis sans qu'il en fût informé. Il parlait même de don d'un avion à l'Iraq fait par une entreprise qatarienne établie aux Emirats arabes unis. Ces vols et don constituaient aux yeux du Comité des violations des résolutions 661 (1990) et 670 (1990) et il avait envoyé des lettres aux Etats concernés à propos de ces faits. Le Comité faisait également état d'atterrissage d'avions irakiens dans d'autres pays mais avait constaté qu'aucun consensus ne s'était dégagé en son sein quant à la façon de donner suite à cette affaire¹³⁹⁰.

3. Les appels à la levée ou à la révision des sanctions en cours

- 194 Une troisième catégorie de non-adhésion étatique est illustrée par des cas où les Etats appellent à la levée ou à la révision des sanctions en cours. Le 2 juillet 2001, la Douma (chambre basse du Parlement russe) avait ainsi voté pour 242 voix contre 3 une résolution en faveur d'une levée des sanctions contre l'Iraq. Les députés russes avaient appelé leur pays à utiliser le droit de veto en cas de durcissement de sanctions jugées responsables des « souffrances du peuple irakien »¹³⁹¹. Même le Koweït était en faveur d'une révision complète des sanctions pour alléger les souffrances du peuple irakien « qui vit dans une énorme prison, terreau favorable à l'épanouissement des régimes répressifs et fascistes »¹³⁹². Il souhaitait laisser la population civile iraquienne voyager et sortir de leur pays.
- 195 L'Iraq est allé plus loin en mettant en cause la légitimité du Conseil de sécurité d'agir au nom des Etats membres du fait de son actuelle domination par quelques Etats. En novembre 2001, cet Etat faisait appel aux autres Etats membres de l'ONU de ne plus reconnaître l'autorité du Conseil de sécurité. Le ministre irakien des affaires étrangères de l'époque, Naji Sabri, expliquait : *“Council decisions are legally binding on all UN member states, but... the Council had become a ‘tool’ of US policy since it slapped sanctions on Iraq in 1990”*¹³⁹³. Il rapportait alors le soutien de son gouvernement aux travaux en cours au sein des Nations Unies sur les réformes du Conseil de sécurité, notamment sur l'élargissement de celui-ci, et conclut : *“Pending the completion of the process of reforming the Security Council... members of the United Nations should reconsider their authorization to the Council to act in their behalf”*¹³⁹⁴. En d'autres termes, il s'agit pour cet Etat de faire retirer temporairement au Conseil de sécurité la légitimation collective donnée à l'article 24, par. 1, de la Charte. Fait unilatéralement, de tel acte serait bien entendu contraire aux obligations onusiennes des Etats et à la Charte elle-même. Mais il est intéressant de relever comment l'Iraq avait utilisé le questionnement sur la

composition du Conseil de sécurité et sur sa représentativité pour appuyer son appel à la levée des sanctions.

4. Les actes de non-adhésion tacite

a) La reprise des relations officielles avec un Etat faisant l'objet des sanctions

- ¹⁹⁶ L'acte de non-adhésion peut se manifester par des cas où les Etats, sans se positionner contre les sanctions en cours, montrent par leurs relations avec l'Etat sanctionné leur réserve à l'égard de ces sanctions. Un exemple en est l'accord de libre échange signé en janvier 2001 entre l'Iraq et l'Égypte et entré en vigueur en février 2001¹³⁹⁵. Cet accord intervenait après la reprise des relations diplomatiques entre les deux pays le 7 novembre 2000, au niveau des chargés d'affaires « ayant rang d'ambassadeur », et ce, neuf ans après la rupture de ces relations après la guerre du Golfe¹³⁹⁶.

b) L'inaction contre les violations des sanctions

- ¹⁹⁷ Certains Etats soutiennent officiellement les sanctions mais avancent qu'ils ne peuvent pas empêcher leurs violations. C'était le cas par exemple de la Turquie avec le commerce illicite de produits pétroliers à sa frontière avec l'Iraq. Ces produits, achetés en Iraq à un prix très en dessous du prix de marché (près de 40 % moins cher), étaient transportés par camions vers la Turquie. Les autorités douanières turques fermaient les yeux sur ce commerce et avançaient que *"the diesel fuel trade and related business – truck repair shops, tire dealers, restaurants – are the region's main employers. This is the only source of income for people – there are no factories here"*¹³⁹⁷.
- ¹⁹⁸ On peut en fait classer dans cette catégorie l'ensemble des commerces illicites des produits pétroliers de l'Iraq avec ses Etats voisins, notamment la Jordanie et la Syrie, en plus de la Turquie¹³⁹⁸. Juridiquement, ces commerces, intervenant en dehors du programme « pétrole contre nourriture » et hormis les dérogations explicites accordées par le Comité des sanctions, sont faits en violation de l'embargo pétrolier et des sanctions financières contre l'Iraq. Sans se prononcer officiellement contre les sanctions, ces Etats voisins laissaient cependant faire et ne semblaient pas vouloir renoncer à ces commerces finalement profitables soit à leurs gouvernements soit à leurs populations.
- ¹⁹⁹ De même, la Force multinationale d'interception, chargée d'assurer le respect du blocus maritime contre l'Iraq, ne cessait de dénoncer auprès du Comité des sanctions l'existence de contrebandes de pétrole et de produits pétroliers dans les eaux territoriales iraniennes, qui échappaient à leur compétence. Sollicité par le Comité à propos de ces dénonciations, l'Iran avait toujours nié toute implication dans ces contrebandes et se disait très attaché à l'application des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité concernant l'Iraq. Il n'empêche que cette question revenait plusieurs années de suite devant le Comité, avec les mêmes dénonciations de la part de la Force internationale d'interception et les mêmes dénégations de la part de l'Iran ; ce dernier s'abstenait même plus tard de donner suite aux demandes d'éclaircissements du Comité des sanctions¹³⁹⁹. Cela ressemble fortement à une adhésion du bout des lèvres, qui amène un Etat à ne pas trop se soucier des violations des sanctions par les individus sous sa juridiction pour cause de perception d'illégitimité desdites sanctions.

- 200 Soulignons pour terminer qu'un acte de non-adhésion peut également transparaître à travers de virulentes critiques des actions du Conseil de sécurité au sein des instances internationales. Un exemple en est le discours suivant du représentant de la Malaisie lors des discussions de la situation en Iraq au sein du Conseil de sécurité :

La poursuite indéfinie des sanctions viole l'esprit même et les objectifs des Nations Unies, consacrés dans leur Charte, qui, entre autres, cherchent « à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine » et de favoriser « le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social ». Ce sont les mots mêmes de la Charte. Ces nobles idéaux sonnent en fait faux dans le contexte de la réalité de la situation en Iraq. Le dernier rapport du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) sur la mortalité infantile, qui fait état du décès – que l'on pouvait empêcher – d'un demi-million d'enfants de moins de 5 ans depuis l'imposition des sanctions, est un témoignage accablant contre la poursuite des sanctions et un rappel solennel de la responsabilité du Conseil d'y mettre fin dès que possible. Le seul moyen d'alléger le sort terrible du peuple iraquien est que le Conseil élabore un plan clair pour la levée des sanctions, qui permettrait à l'Iraq de reprendre des relations économiques normales avec la communauté internationale¹⁴⁰⁰.

B. La non-adhésion de la part des organisations ou instances internationales

- 201 Cette non-adhésion se présente généralement sous forme de décision de levée des sanctions des Nations Unies avant une décision correspondante du Conseil de sécurité. Elle se manifeste aussi à travers les appels de ces organisations pour la levée de sanctions.

1. Les décisions de levée des sanctions des Nations Unies par des organisations régionales

- 202 A leur Sommet de Ouagadougou (Burkina Faso) du 8 au 10 juin 1998, la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) adoptait une décision demandant la levée des sanctions imposées à la Jamahiriya arabe libyenne. Elle y décidait aussi de ne plus se conformer, à partir de septembre 1998, aux sanctions stipulées par les résolutions 748 (1992) et 883 (1993) au cas où les Etats-Unis et le Royaume-Uni n'accepteraient pas la proposition qui leur avait été faite de faire juger les suspects dans un pays tiers neutre¹⁴⁰¹. Les dirigeants africains y décidaient encore, pour des raisons morales et religieuses et avec effet immédiat, que l'OUA et ses Etats membres ne respectent plus, dorénavant, les sanctions imposées contre la Libye qui empêchent l'observance des obligations religieuses, la fourniture de secours humanitaires d'urgence et le respect des obligations statutaires de l'OUA¹⁴⁰².
- 203 On remarquera que l'OUA faisait ici une distinction entre les sanctions sur la base de leurs effets et avait décidé de ne pas adhérer, avec effet immédiat et sans condition, à celles qui produisent des effets humanitaires, y compris les obligations religieuses.
- 204 Il a été noté que l'acte de l'OUA n'était pas un acte isolé mais s'inscrivait dans un ensemble beaucoup plus vaste d'actions et pressions politiques entreprises par plusieurs organisations régionales, notamment la Ligue des Etats arabes et l'Organisation de la Conférence islamique¹⁴⁰³. Puisque les suspects libyens n'avaient été déférés devant un Tribunal écossais siégeant à La Haye que le 5 avril 1999, de nombreux Etats avaient donc mis en exécution la menace de l'OUA de ne plus appliquer l'ensemble des sanctions à partir de septembre 1998. Face plus tard à la suspension et non au

retrait des sanctions à la suite de ce transfert, les mêmes organisations avaient continué leur protestation par la revendication de la levée définitive de ces sanctions.

- 205 En Europe, la décision unilatérale de ne plus appliquer les sanctions contre la Libye a été prise après la remise par la Libye des deux suspects libyens de l'attentat de Lockerbie ainsi que sa coopération avec les autorités françaises dans l'enquête sur l'attentat contre le vol 772 de l'UTA. Ainsi, le Conseil des ministres de l'Union européenne levait, par la position commune 1999/611/PESC du 13 septembre 1999¹⁴⁰⁴, l'ensemble des mesures restrictives qui s'appliquaient à ce pays, à l'exception de l'embargo sur les exportations d'armes. Il a été expressément dit que cette position commune, adoptée à l'unanimité par les quinze ministres des affaires étrangères des Etats membres de l'Union, « fait suite à un rapport du Secrétaire général des Nations Unies mentionnant plusieurs éléments donnant à penser que les décisions récentes des autorités libyennes indiquent leur intention de renoncer au terrorisme »¹⁴⁰⁵. Le même jour, le Conseil des ministres de l'Union décidait de proposer à ses partenaires, dans le cadre du processus de Barcelone, d'inviter la Libye à devenir membre à part entière de ce processus dès qu'elle aurait accepté l'ensemble de l'acquis de Barcelone¹⁴⁰⁶. Ainsi, contrairement au Conseil de sécurité des Nations Unies, les membres de l'Union européenne étaient donc convaincus dès 1999 de la renonciation de la Libye au terrorisme, sur la base des rapports pertinents du Secrétaire général des Nations Unies, soit quatre années avant la levée des sanctions par le Conseil de sécurité.
- 206 A côté de ces levées unilatérales de sanctions, des organisations régionales avaient aussi demandé la levée des sanctions.

2. Les appels de divers organes interétatiques à la levée d'une sanction en cours

- 207 Parmi les actes de non-adhésion à caractère collectif, on peut relever les actions de la Ligue des Etats arabes avant que le Conseil de sécurité décide de suspendre les sanctions contre la Libye. Dans une lettre commune datée du 1^{er} juillet 1998, adressée au Président du Conseil de sécurité, les représentants permanents auprès des Nations Unies de sept pays arabes¹⁴⁰⁷ rapportaient que le Sommet arabe tenu au Caire en 1996 avait demandé la levée des sanctions contre la Libye, et que le Conseil de la Ligue des Etats arabes avait accueilli favorablement les deux décisions de la Cour internationale de Justice sur les exceptions préliminaires. Cette Organisation demandait dès lors la levée immédiate des sanctions.
- 208 Ces représentants précisait encore que la demande arabe était appuyée par la Conférence ministérielle du Mouvement des pays non alignés tenue à Cartagena du 18 au 20 mai 1998 – où les décisions de la Cour internationale de Justice étaient également accueillies favorablement – et par la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement d'Afrique, à leur Sommet tenu à Ouagadougou (Burkina Faso) du 8 au 10 juin 1998¹⁴⁰⁸. En tant que membre du Comité arabe des sept, ces représentants demandaient alors au Conseil de sécurité soit la levée immédiate des sanctions imposées contre la Libye, soit la suspension de ces sanctions en attendant la décision de la Cour internationale de Justice sur la question¹⁴⁰⁹.
- 209 Pour le même régime de sanctions, on peut encore citer les actions du Mouvement des pays non alignés et de l'Organisation de l'unité africaine. Chacune de ces Organisations avait créé des Comités pour suivre cette question auprès de l'ONU à New York. Par l'intermédiaire des Etats membres de ces Comités, les deux Organisations rappelaient

respectivement, dans des lettres adressées en décembre 2001 à la Présidente du Conseil de sécurité¹⁴¹⁰, leurs positions selon lesquelles la Libye s'était pleinement acquittée des obligations qui lui incombait en vertu des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité. Ces organisations notaient ensuite que « bien que les deux suspects aient comparu devant le tribunal, que presque deux années et demie se sont écoulées depuis la soumission du rapport précité du Secrétaire général, confirmant l'entière coopération de la Jamahiriya arabe libyenne avec le tribunal, et que le tribunal ait rendu sa sentence le 31 janvier 2001¹⁴¹¹ le Conseil de sécurité n'a toujours pas levé les sanctions »¹⁴¹². Les Etats membres de ces organisations demandaient alors au Conseil de sécurité de lever « immédiatement et irrévocablement » lesdites sanctions.

- 210 Un passage de la Déclaration du Sommet du Sud du Groupe des 77, réuni à La Havane du 10 au 14 avril 2000, va dans le même sens :

Ayant constaté avec une vive inquiétude les retombées des sanctions économiques sur les capacités de développement des pays concernés, et ayant pris note du fait que la Libye a maintenant rempli les obligations qui étaient les siennes aux termes des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, nous prions instamment celui-ci d'adopter une résolution qui lève totalement les sanctions imposées à ce pays et nous demandons aussi la levée immédiate de toutes les sanctions unilatérales imposées à ce pays hors du cadre des Nations Unies¹⁴¹³.

- 211 Notons encore que le même appel à la levée des sanctions contre la Libye a été fait par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples en 2001, en arguant pour sa part que « les sanctions imposées contre la Libye ont sérieusement affecté la jouissance par le peuple libyen des droits contenus dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples »¹⁴¹⁴.
- 212 Au même moment en Europe et à propos du régime de sanctions contre l'Iraq, le Parlement européen soulignait que ces sanctions pénalisaient la population civile sans affaiblir, depuis neuf ans, le régime iraquien. Pour des raisons d'humanité, il appelait l'Union européenne à agir pour que, d'une part, le Conseil de sécurité des Nations Unies clarifiât les termes de sa résolution 1284 (2000) en définissant clairement ce qui était attendu du Gouvernement iraquien et, d'autre part, que l'Iraq acceptait de collaborer à l'application des résolutions de l'Organisation afin que la levée de l'embargo soit proclamée¹⁴¹⁵.

C. Les appels de la société civile au non-respect d'un régime de sanctions

- 213 Pour finir, il faut signaler les nombreux appels qui ont été faits par des ONG et autres associations à l'intérieur des Etats, dans le but d'influencer la position des Etats par rapport au régime de sanctions dénoncé. Un article de presse disait ainsi que le Conseil des Eglises du Moyen-Orient (CEMO), qui rassemble les vingt millions de chrétiens du monde arabe, avait organisé en décembre 2001 une conférence internationale pour la levée des sanctions contre l'Iraq¹⁴¹⁶. Analysant les moyens de convaincre les Nations Unies du bien-fondé de cette demande de levée, l'auteur de l'article, un pasteur, écrivait :

On empruntera alors le discours juridique qui fait remarquer... que ces sanctions sont en tout point contraires à la Déclaration des droits de l'homme, des droits de l'enfant, à la Convention de Genève, à la Charte même de l'ONU. Mais la parole juridique n'est pas toujours performative. Ici, dire n'est pas faire. Il ne suffit pas de clamer l'illégalité pour l'imposer à tous comme un fait évident... Délaissant le

recours malheureusement infructueux aux grands textes fondateurs de nos droits humains, le discours se risquera ensuite à une parole plus politique¹⁴¹⁷

214 à savoir, dénoncer l'inaptitude des sanctions à atteindre les dirigeants irakiens qui, au contraire, en tiraient profit grâce aux contre-bandes des produits prohibés.

215 Ailleurs, dans une lettre ouverte à leur gouvernement, un groupement de personnalités et d'associations humanitaires australiennes avaient demandé la levée des sanctions globales contre l'Iraq, et interpellé leur gouvernement à reconsidérer sa politique vis-à-vis de l'Iraq. Ce groupement fondait leur appel sur les souffrances des populations et écrivait que :

it is time to allow people of Iraq to rebuild their society, to create a future for their children, and to engage with the international community... We urge you to review Australia's policy towards Iraq so that it properly reflects our common aspirations for peace with justice for all people, including the people of Iraq¹⁴¹⁸.

216 Aux Etats-Unis, plusieurs associations et ONG avaient planifié des actions de protestation des sanctions contre l'Iraq, qui variaient entre dénonciations verbales et actes concrets en violation de ces sanctions. En 1996 et 1997 par exemple, une association – *Voices in the Wilderness* – avait envoyé en Iraq des fournitures médicales et autres biens humanitaires, agissant délibérément contre les sanctions en place. De ce fait, certains de leurs dirigeants avaient été poursuivis en décembre 1998 par le département américain du trésor qui leur avait envoyé une "Prepenalty Notice" où étaient relatés les actes reprochés à ces individus, et à l'égard desquels le département les sommait de s'expliquer. L'association profitait de sa réaction à ce document pour dénoncer la politique américaine en Iraq, et invitait la communauté humaine, à travers la toile d'Internet, à se joindre à elle dans sa résistance à l'injustice. Elle disait :

This is a great opportunity to draw attention to the ongoing crisis in Iraq. The US government tells us that we have engaged in "prohibited" transactions, but in the eyes of humanity, who is the real criminal? Five to six thousands children die each month in Iraq due to sanctions, according to the most recent UN report... Spreading information through world of mouth (or e-mail) is one of the most powerful tools we have in resisting injustice¹⁴¹⁹

217 La même année et toujours dans le même Etat, un groupement d'ONG et de communautés religieuses interpellait les autorités américaines en ces termes : "*We call on the United States government and all member states of the United Nations to honour their humanitarian responsibility toward the people of Iraq*"¹⁴²⁰.

218 Dans un cadre plus large, on a rapporté qu'en 1996 un groupement international de juristes et de politiciens avait condamné les sanctions contre l'Iraq, par le biais d'un tribunal appelé "*International Court of Crimes Against Humanity Committed by the UN Security Council on Iraq*" (le « Tribunal »). Lors d'un rassemblement à Madrid, ce « Tribunal » avait incriminé le Conseil de sécurité pour crime de génocide contre le peuple irakien. Tout en tenant compte du rôle et de la responsabilité de cet organe dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales, ce Tribunal particulier estimait que la politique du Conseil de sécurité envers l'Iraq relevait d'un abus de pouvoir. "*In sum, the tribunal viewed the sanctions as violations of human rights and individual dignity, and found that 'starvation, deprivation, and indeed death', were incompatible with the UN's stated purposes and ideals*"¹⁴²¹.

219 Relevons pour terminer les propos tenus par deux anciens coordonnateurs du Programme humanitaire des Nations Unies en Iraq, Hans von Sponeck et Denis Halliday. Déjà, ces anciens fonctionnaires de l'ONU avaient démissionné de leur poste

en signe de protestation contre la politique de l'ONU face à la situation humanitaire dans ce pays. Ils se disaient ensuite

outraged that the Iraqi people continue to be made to pay the price for the lucrative arms trade and power politics... We want to encourage people everywhere to protest against unscrupulous policies and against the appalling disinformation put out about Iraq by those who know better, but are willing to sacrifice people's lives with false and malicious arguments... What is now urgently needed is an attack on injustice, not on the Iraqi people¹⁴²².

- 220 Quels problèmes juridiques sont soulevés par ces actes de non-adhésion et de quelle manière ceux-ci peuvent être des moyens d'amener le Conseil de sécurité à revoir ou retirer des sanctions qui causent des effets secondaires étendus ?

§2. Les problèmes juridiques soulevés par la non-adhésion aux sanctions

- 221 Au vu des faits présentés ci-dessus, certes parcellaires et forcément subjectifs dans leur choix, on peut regrouper en deux catégories les arguments avancés par les Etats et les diverses organisations à l'appui de leurs actes de non-adhésion : soit ils mettent en avant les règles et principes juridiques violés par les mesures coercitives, soit ils dénoncent l'injustice et l'immoralité de ces mesures ainsi que l'absence d'éthique de leur auteur. A noter toutefois que ces deux justifications, tenant d'une manière générale à l'illicéité et à l'illégitimité des sanctions, sont rarement invoquées distinctement dans la pratique. Les Etats les utilisent souvent ensemble pour justifier un même acte de non-adhésion.
- 222 Pour le besoin de notre étude, nous allons toutefois les aborder séparément dans la mesure où la non-adhésion pour cause d'illicéité soulève un problème juridique différent de la non-adhésion poussée par une perception d'illégitimité. Ce dernier type de non-adhésion – qui n'est pas à proprement parler une question juridique – sera abordé brièvement et en premier, pour nous permettre de nous concentrer par la suite sur le problème juridique soulevé par la non-adhésion pour cause d'illicéité.

A. La non-adhésion pour motif d'illégitimité : le rôle de la légitimité dans le mécanisme de sanctions

- 223 La légitimité est une notion plus politique que juridique et ne devrait pas retenir l'attention dans un travail juridique. En effet, l'invocation de la légitimité se soucie surtout de la justesse ou de la moralité d'une décision, alors que celle-ci pourrait être parfaitement licite. Nous l'aborderons toutefois dans ce travail du fait de son importance sur le plan de l'efficacité et de l'effectivité des sanctions des Nations Unies. On sait que l'ordre juridique onusien ne dispose pas d'un organe collectif chargé d'appliquer et de faire respecter ses normes. Devant s'en remettre aux Etats pour ce faire, l'ONU est donc vulnérable à un manque de légitimité de ses décisions qui peut amener les Etats à ne pas vouloir ou à mal appliquer celles-ci. Comme il a été dit,
- legitimacy is a legal category in so far as it affects the authority of a rule-making institution, defined as its ability to have its decisions implemented. In other words, legitimacy becomes a legal category in conjunction with the problem of compliance of someone subject to the law with a legal rule or decision¹⁴²³.

- 224 Cette vulnérabilité de l'effectivité du mécanisme de sanctions des Nations Unies aux fidélités des Etats nous impose d'étudier le rôle que la légitimité y tient¹⁴²⁴.
- 225 Dans ce mécanisme, la perception d'illégitimité ne porte pas sur une mesure coercitive particulière. Elle porte plutôt sur le régime de sanctions en général et sur l'attitude du Conseil de sécurité dans le cadre de ce régime. Ce fait la différencie de la contestation pour cause d'illicéité qui, elle, porte sur une mesure particulière. Dans la pratique, c'est souvent le manque de légitimité de l'attitude du Conseil de sécurité contre un Etat particulier qui amène les autres Etats à contester le régime de sanctions imposé contre cet Etat.
- 226 Cela dit, "[a]s legal, political and philosophical concept, 'legitimacy' has many faces"¹⁴²⁵. Dans ce travail, nous entendons la légitimité dans le sens de "*factors that affect our willingness to comply voluntarily with commands*"¹⁴²⁶. Si les Etats perdent leur confiance au Conseil de sécurité en arguant que celui-ci n'agit plus dans l'intérêt commun, ou s'ils estiment que les mesures imposées sont illégitimes et immorales de par leurs effets secondaires désastreux sans que le Conseil apporte les corrections nécessaires, ils ne vont probablement pas appliquer lesdites mesures, encore moins sanctionner les individus qui agissent en violation de celles-ci.
- 227 Le danger en plus est que ce refus d'application est rarement déclaré publiquement et, comme corollaire, les Etats ne justifient pas toujours avec précision leur attitude. C'est donc une atteinte directe au système coercitif des Nations Unies dont la mise en œuvre dépend de l'attitude des Etats. Cela est d'autant plus vrai que les ripostes possibles du Conseil de sécurité contre des refus d'application des sanctions ne sont pas faciles à appréhender. En tout cas, de tels actes sont illicites en ce sens qu'ils constituent une violation des obligations des Etats d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité. D'impulsion collective, mais avec une application individuelle, les sanctions des Nations Unies ne peuvent être juridiquement levées que par le Conseil de sécurité, avec malheureusement ses contraintes relatives au veto. Les Etats n'ont pas la compétence d'y mettre un terme de manière individuelle¹⁴²⁷.
- 228 Les sanctions contre la Libye constituaient un exemple de régime coercitif qui a perdu sa légitimité depuis 1998 et leur levée en 2003. Le maintien de ces sanctions pouvait certes trouver des justifications juridiques en arguant que le droit de veto est reconnu par la Charte des Nations Unies, et qu'aucune limite juridique n'est posée à l'utilisation de ce veto. La nature des mesures imposées, ainsi que la suspension de celles-ci, font aussi que leurs effets, voulus ou non voulus, n'entraînaient pas une violation massive des règles internationales, comme c'était le cas en Iraq par exemple. Il n'empêche que peu d'Etats appliquaient encore ces mesures depuis 1998, même si tous n'avaient pas exprimé publiquement ce refus d'application.
- 229 La conséquence en était la mise en cause de l'effectivité de ces sanctions et de la crédibilité des Nations Unies en général et du Conseil de sécurité en particulier. Ceci est d'autant plus préoccupant que, dans de tels cas de désaveu général, on voit mal le Conseil de sécurité prendre des sanctions secondaires à l'encontre des Etats qui n'appliquent plus ses sanctions. Le Conseil était ainsi amené à regarder sans réagir la levée *de facto* des sanctions contre la Libye, avant sa propre décision de levée en 2003. La preuve en est l'absence de toute décision formelle du Conseil sur la question libyenne, entre sa résolution 1192 (1998) du 27 août 1998, organisant la suspension des

sanctions, et sa résolution 1506 (2003) du 12 septembre 2003, levant définitivement ces sanctions.

B. La non-adhésion pour cause d'illicéité : quels droits pour les Etats face à une décision du Conseil de sécurité considérée comme illicite ?

1. Position du problème

- 230 La principale question posée par la non-adhésion au régime de sanctions basée sur des allégations d'illicéité est celle de déterminer les droits qu'ont les Etats face à une décision du Conseil qu'ils considèrent comme illicite, en l'absence de toute constatation judiciaire en ce sens. Les Etats ont-ils le droit de protester contre une telle décision ? Si oui, quelle serait l'étendue de ce droit : un simple droit de protester, un droit de ne pas appliquer la décision illicite, ou un devoir de désobéissance ?
- 231 Ces questions se posent évidemment du fait de l'absence dans le système des Nations Unies d'une procédure formelle de contrôle de licéité des actes des organes de l'Organisation. Comme on l'a vu plus haut, la Cour internationale de Justice, bien qu'étant l'organe judiciaire principal de l'ONU, n'est pas investie d'un pouvoir général de réception des protestations contre une décision des organes politiques, et de se prononcer par la suite sur cette question avec l'autorité de la chose jugée. Dans l'état actuel du droit des Nations Unies, les Etats apprécient eux-mêmes, et pour eux-mêmes, la licéité d'une décision et agissent en conséquence, à leurs risques et périls.
- 232 La question du droit des Etats de protester contre une décision du Conseil de sécurité se pose également du fait de l'acceptation de l'existence de limites juridiques au pouvoir de sanction de cet organe. En l'absence d'une instance de contrôle de légalité, cette acceptation amène à admettre des limites à l'obligatoirement d'une décision du Conseil de sécurité, au-delà des dispositions des articles 25 et 48 de la Charte. Le problème est alors de déterminer le seuil de cette obligatoirement, c'est-à-dire les conditions à remplir avant qu'on puisse admettre le droit des Etats d'ignorer le caractère obligatoire d'une décision d'un organe de l'Organisation.
- 233 D'emblée, il faut rappeler qu'il y a une présomption de validité d'une décision valablement adoptée par un organe compétent de l'ONU. Dans son avis sur *Certaines dépenses des Nations Unies*, la Cour dit :
- ... lorsque l'Organisation prend des mesures dont on peut dire à juste titre qu'elles sont appropriées à l'accomplissement des buts déclarés des Nations Unies, il est à présumer que cette action ne dépasse pas les pouvoirs de l'Organisation... Comme il a été prévu en 1945, chaque organe doit donc, tout au moins en premier lieu, déterminer sa propre compétence. Si le Conseil de sécurité par exemple adopte une résolution visant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, et si, conformément à un mandat ou à une autorisation inscrite dans cette résolution, le Secrétaire général contracte des obligations financières, il est à présumer que les montants en question constituent des « dépenses de l'Organisation »¹⁴²⁸.
- 234 On peut voir dans cet extrait que la Cour a pris comme exemple d'une décision présumée valable une résolution du Conseil de sécurité relative au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Elle précisera plus tard qu'« [u]ne résolution émanant d'un organe des Nations Unies régulièrement constitué, prise conformément à son règlement et déclarée adoptée par son président, doit être présumée valable »¹⁴²⁹. La Cour semble encore aller plus loin dans son avis consultatif sur la construction d'un mur lorsqu'elle considère comme valide une activité d'un organe de l'ONU du moment

qu'aucune règle constitutionnelle de l'ONU ne la prohibe, et dont la méconnaissance aurait rendu nulle toute décision prise dans ce cadre¹⁴³⁰.

- 235 Il est aussi à rappeler que les difficultés économiques dues à l'application des sanctions, et la non-jouissance de certains droits fondamentaux de l'homme qui en découle, ne sauraient autoriser les Etats à ne pas appliquer les sanctions. Quelle que soit la gravité de ces difficultés, l'obligatoire des décisions sanctionnatrices du Conseil de sécurité demeure, à moins que celui-ci n'en décide autrement, en utilisant la possibilité d'exemption prévue par le par. 1 *in fine* de l'article 48 de la Charte. Cette obligation d'appliquer les décisions quels qu'en soient les coûts ressort clairement des dispositions de l'article 50 de la Charte. Cet article conditionne le droit des Etats de consulter le Conseil de sécurité, pour trouver des solutions aux difficultés économiques subies, à l'application des sanctions décidées.
- 236 Face à ces principes, il n'est pas étonnant de voir la doctrine divisée quant au droit des Etats de protester contre les décisions du Conseil de sécurité.

2. La reconnaissance du droit de protester contre une décision illicite d'un organe politique

- 237 Des auteurs affirment que les Etats ont le droit de protester contre une décision d'un organe politique qu'ils jugent illicites. Pour analyser ce droit de protestation, Ebere Osieke fait la distinction entre les dispositions statutaires et la pratique¹⁴³¹. D'un point de vue statutaire, aucune constitution des principales organisations internationales ne contient, dit cet auteur, de dispositions autorisant expressément un Etat membre à contester une décision de ses organes, que ce soit sur la base d'un excès de pouvoir ou pour cause d'irrégularités procédurales. Dans la pratique par contre, les Etats membres ont procédé abondamment à des contestations, et leur droit d'agir de la sorte a été largement accepté aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des organisations internationales¹⁴³².

- 238 Bien entendu, la reconnaissance de ce droit reste non écrite car aucun système juridique ne peut se permettre de le faire sous peine de perdre son essence, comme l'a fait remarquer Karl Doehring :

The decision whether resistance is justified or unlawful rests always with the conscience of the actor and escapes from any general judgment. Therefore, no legal system, neither national law nor international law, can postulate a right of resistance against itself, i.e. a right *contra legem*... An international system saying that resolutions of the Security Council have binding force but, nevertheless, can be disregarded when a State is not willing to comply with, is no longer a legal system¹⁴³³.

- 239 En ce qui concerne la forme de ce droit à la résistance, le même auteur dit que ce droit devrait se traduire par la non-application de la décision jugée illicite, mais avec un devoir d'informer au préalable le Conseil de sécurité du caractère illicite de sa décision et de quelle manière l'Etat compte protester. Cet auteur n'accorde toutefois le droit de protestation que contre une décision allant à l'encontre des règles de *jus cogens*. Ainsi :

States being convinced that the Security Council disregards peemptory norms of international law and, the refore, taking the position to be not obliged to respect those resolutions, are under a duty to inform the Security Council about their scruples. They have to warn the Security Council before, unilaterally, acting against the order of a resolution¹⁴³⁴.

- 240 Ce devoir d'information se fonde sur "*a loyal and helpful cooperation*" avec l'ONU, étant entendu que "*this principle of specific loyalty forms part of unwritten international or even of general principle of law*"¹⁴³⁵.
- 241 Nicolas Angelet¹⁴³⁶ associe également le droit de protestation à la même obligation d'information, à la différence près que cette obligation a un caractère plus absolu et la forme de protestation admise plus limitée. Il commence par faire la distinction entre deux formes de protestation : "*the first can be referred to as 'Voice', i.e. expressing one's dissatisfaction to the decision-makers in an attempt to correct unsatisfactory performance from within the organization. The second face of protest is 'Exit' (in other words, defection) or... selective Exit*"¹⁴³⁷.
- 242 Dans la première, l'Etat qui exprime formellement sa réserve à l'égard d'une décision du Conseil de sécurité doit dire avec précision en quoi cette décision est incompatible avec les principes de la Charte, exactement comme les mémoires soumises lors d'une procédure judiciaire devant la Cour internationale de Justice. C'est la seule forme de protestation admise, selon cet auteur, car elle tend à amener le Conseil de sécurité à prendre en compte les arguments des Etats et de là à modifier la décision jugée illicite¹⁴³⁸. Il explique alors que "*the right to protest flows from the fact that the Council has not been granted the right to modify the UN Charter*"¹⁴³⁹.
- 243 La deuxième forme de protestation, qui consiste à ne pas appliquer les sanctions décidées par le Conseil de sécurité sans contester leur validité ni notifier le refus d'appliquer, est à considérer comme illicite. Elle est une menace pour l'ordre juridique des Nations Unies lui-même. Pour cet auteur, une protestation sans justification serait contraire aux obligations des Etats en vertu de l'article 25 de la Charte dans la mesure où tout refus d'accepter les décisions du Conseil de sécurité ne peut être basé que sur la violation de la Charte par celui-ci¹⁴⁴⁰. De plus, cette défection silencieuse n'amènerait pas le Conseil à modifier sa position sur un régime de sanctions en place¹⁴⁴¹. Ainsi, "*failing any motivation on the part of the Member State involved, the Council is bound to regard the refusal to comply as disobedience which needs to be sanctioned, and not as a message of dissatisfaction to be taken into account*"¹⁴⁴².
- 244 Des juges à la Cour internationale de Justice reconnaissent ce droit de ne pas appliquer une décision jugée illicite comme moyen de protestation, même s'ils ne conditionnent pas ce droit à l'information préalable de l'organe auteur de la décision. Dans son opinion dissidente de l'avis sur *Certaines dépenses des Nations Unies*, le juge Winiarski, à l'époque président de la Cour, commence par dire que
 dans l'ordre juridique international il n'y a pas, sauf convention contraire, d'instance compétente pour déclarer la nullité. C'est l'Etat qui se croit lésé qui rejette lui-même un acte juridique entaché à son avis de nullité. Evidemment, c'est une décision grave, à laquelle on ne saurait avoir recours que dans des cas exceptionnels, mais quelquefois inévitable et reconnue comme telle par le droit international commun.¹⁴⁴³
- 245 Et il continue :
- Un refus de paiement, comme dans le cas devant la Cour, peut être considéré, par un Etat Membre, loyal et même dévoué à l'Organisation, comme le seul moyen de protester contre une résolution de la majorité qui, à son avis, méconnaît le vrai sens de la Charte et adopte à son égard une décision juridiquement non valable...¹⁴⁴⁴

- 246 Le juge Winiarski invoque donc le non-respect de l'esprit et de la lettre de la Charte comme fondement du droit de ne pas appliquer une décision jugée illicite, autrement dit un refus d'exécution pour une question de légalité interne de la décision.
- 247 Dans l'affaire relative à l'*Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte*, le juge Gros développe le même droit de protestation sous forme de refus d'exécution, mais sur la base d'une légalité externe de la décision et de la nature des organisations internationales. Dans cette affaire, on a en effet soutenu qu'en l'absence de juridiction internationale compétente pour apprécier la légalité des actes d'une organisation internationale, le seul contrôle de la légalité des décisions de l'Assemblée de l'OMS est celui que pouvaient exercer les Etats membres par leur vote à propos de chaque décision et que, une fois une majorité acquise, la décision s'imposerait à tous. Dans son opinion individuelle, le juge Gros rétorque :
- Pour qu'il soit ainsi, il faut que l'OMS soit ce super-Etat dont la notion même a été rejetée par la Cour. Une décision de l'OMS, contraire au droit international, ne devient pas licite parce qu'une majorité d'Etats l'a votée. L'OMS et son Assemblée en particulier sont constituées par les Etats membres pour faire ce qu'ils ont décidé de faire ensemble, et cela seulement ; l'exécution d'un acte illicite n'est pas obligatoire pour les Etats membres qui le tiennent pour tel et la pratique des organisations internationales a montré que le refus d'exécution a été utilisé¹⁴⁴⁵.
- 248 Sur ce point justement, on a précisé que "*the right of member States to reject the actions and decisions of international organizations that they consider to be ultra vires is derived from their inherent right to interpret the law if they are not satisfied with the interpretation given by an international organ*"¹⁴⁴⁶.
- 249 Sur cette question, Christian Dominicé avance qu'en cas de conflit entre le droit onusien et un principe fondamental d'humanité – qui relève du *jus cogens* – par exemple, les Etats ont un devoir de désobéissance. Il dit notamment que, dans de tel cas, un Etat membre a « le droit, sinon le devoir, de donner la priorité aux obligations humanitaires... Le refus d'obtempérer n'est que l'*ultima ratio*, mais il nous paraît acceptable, encore que des mécanismes rapides de contrôle de légalité soient préférables »¹⁴⁴⁷.

3. Les réserves à ce droit de protestation

- 250 Ce droit de protestation n'est pas partagé par tous les internationalistes. Dans son opinion individuelle relative à l'avis consultatif sur *Certaines dépenses des Nations Unies*, le juge Morelli dit :
- A mon avis, il n'est pas possible de penser que la Charte laisse à chaque Etat Membre la possibilité de contester de tout temps qu'une résolution de l'Assemblée autorisant une dépense donnée n'a jamais produit un effet juridique quelconque ; cela en alléguant que la même résolution est fondée sur une interprétation erronée de la Charte ou bien sur une vérification incorrecte d'une certaine situation de fait ou de droit. Il faut penser, au contraire, que la Charte confère à la résolution de l'Assemblée une valeur définitive, indépendamment des motifs, plus ou moins corrects, sur lesquels la même résolution est fondée. Cela même dans le domaine dans lequel l'Assemblée ne jouit pas d'un véritable pouvoir discrétionnaire¹⁴⁴⁸.
- 251 Dans la même affaire, Sir Percy Spender refuse pour sa part le droit d'un Etat de contester « en droit » une décision de l'Assemblée sur les dépenses de l'ONU une fois qu'il apparaît que ces dépenses ont été engagées en vue de l'accomplissement des buts de l'Organisation. Pour lui,

[l]a décision de l'Assemblée ne peut être attaquée et devient obligatoire pour chacun des Etats Membres. Ce serait introduire l'anarchie, par voie d'interprétation de la Charte, que de permettre à chacun des Etats Membres de se faire l'interprète du point de savoir si telle ou telle dépense particulière était une dépense de l'Organisation... et de donner à chacun d'eux la liberté de refuser, en vertu de sa propre interprétation, de se conformer à la décision de l'Assemblée générale¹⁴⁴⁹.

- 252 Et le même juge de continuer : « si l'Assemblée générale (ou un organe quelconque) dépasse ses pouvoirs, la minorité protestataire n'a pas grand-chose à faire, sinon de protester et de réserver ses droits, quels qu'ils soient »¹⁴⁵⁰.
- 253 Que dire de ces positions doctrinales, à la lumière de la pratique que l'on a évoquée ?

C. Remarque conclusive

- 254 Des opinions citées ci-dessus et de la pratique étudiée auparavant, on relèvera que les Etats ont l'intime conviction d'avoir le droit de protester contre une décision illicite d'un organe d'une organisation internationale, et qu'ils ont effectivement exercé ce droit quand cela s'était avéré nécessaire. Néanmoins, la question de la justesse de cette conviction et de la licéité de la pratique qui en découle demeure. Pour Ebere Osieke,

[b]ecause of the divergences of opinion that still exist on the matter, it is clear that the right of member States to reject decisions of international organization that they consider to be *ultra vires*, or indeed the right of auto-interpretation, cannot be regarded as a generally accepted principle of international Law or of the law and practice of international organizations. There is no doubt that in the course of the proceedings of international organizations, member States are continuously interpreting the constitutions of these bodies to determine the basis of the proposed acts or decisions and the nature and extent of their obligations, and to contest any proposals that appear to them to be incompatible with the express provisions of the constitution. But to arrogate to the member States a general right to reject a properly adopted decision on the basis of a unilateral determination that it is *ultra vires* would be tantamount to making the members judges in their own cases...¹⁴⁵¹

- 255 Il y a en effet, dans l'interprétation unilatérale par les Etats de la validité d'une décision de sanction, substitution de l'appréciation des Etats à la discrétion du Conseil dans le choix des mesures coercitives. Cette substitution pose un problème d'objectivité de l'interprétation des Etats, d'autant plus qu'il n'y a pas d'instance pour en apprécier la justesse. Reconnaître sans limite le droit de protestation peut donc nuire à l'efficacité du système coercitif onusien. Mais cela ne devrait pas non plus aller jusqu'à interdire ces protestations.
- 256 A notre avis, ce droit ne doit pas être écarté. Son exercice doit toutefois être limité aux cas de décisions manifestement illicites, dont l'interprétation ne laisse aucun doute. Le jeu des contre-pouvoirs entre les organes principaux doit à cet égard entrer en jeu. L'Assemblée générale peut, par exemple, endosser les interprétations unilatérales concordantes des Etats et adresser des recommandations au Conseil de sécurité sur les problèmes liés aux mesures contestées. Dans ce cas, des cas isolés de protestations étatiques vont devenir une désobéissance collective qui a plus de poids.
- 257 L'opinion de Sir Gerald Fitzmaurice dans l'affaire relative à *Certaines dépenses des Nations Unies* mérite d'être développée à cet égard. D'après le juge, en cas de résolutions financières de l'Assemblée générale débordant complètement du cadre de ses fonctions, « les Etats membres conserveront au moins en dernier ressort leur droit de ne pas

payer »¹⁴⁵². Il précise toutefois que ce droit ne peut être qu'un droit de dernier recours, et qu'une présomption *prima facie* de validité et de régularité en faveur des dépenses décidées doit en principe continuer, et par conséquent obliger les Etats à appliquer la décision, sauf « si l'invalidité de l'*expenditure* est manifeste à première vue, ou trop évidente pour qu'on puisse raisonnablement en douter »¹⁴⁵³.

- 258 En définitive, les Etats ont en dernier recours le droit de protester unilatéralement contre une décision du Conseil de sécurité qu'ils estiment illicites. Pour notre propos, ce droit ne doit être exercé que lorsque les Etats n'ont pas réussi à obtenir un verdict de la Cour internationale de Justice constatant l'illicéité de la décision contestée, et que les recommandations faites par l'Assemblée générale en vertu de ses pouvoirs généraux n'ont pas eu d'effets. Pour que cette protestation soit utile et non destructive, risquant de mettre en péril le système coercitif onusien que l'on cherche justement à améliorer, les Etats doivent motiver leurs actions de protestation, en montrant au Conseil de sécurité les dérives de sa politique à l'égard d'un régime de sanctions donné.
- 259 A cet effet, les contestations silencieuses, voire frauduleuses, sont à bannir parce qu'ils n'apportent rien de positif ni pour le Conseil de sécurité ni probablement pour les victimes indirectes des sanctions, à savoir la population civile de l'Etat-cible et les autres Etats appliquant ces sanctions. Les Etats doivent faire une protestation formelle et juridiquement argumentée, comme l'a avancé Nicolas Angelet, et le refus d'exécution devrait être le résultat de l'absence de prise en compte par le Conseil de sécurité des observations qui ont été faites. Ce n'est qu'à cette seule condition que les actes de non-adhésion pourraient atteindre leur but de contre-pouvoir. C'est aussi de cette manière qu'ils pourront être de vrais instruments de pression pour faire respecter les principes et les règles devant nous mener vers une sanction mieux ciblée, plus humaine et n'entraînant pas une contradiction interne entre les différents buts des Nations Unies.

Conclusion du chapitre vi

- 260 Les Etats ne sont donc pas dépourvus de moyens pour faire en sorte que le Conseil de sécurité suive les règles et principes permettant de prévenir les effets secondaires des sanctions des Nations Unies. Les trois moyens que nous avons analysés dans ce chapitre n'ont pas la même efficacité, et les possibilités d'utilisation de certains sont dans la pratique assez limitées. Le moyen le plus difficile à utiliser est à cet égard le plus efficace, à savoir le recours à la compétence, notamment consultative, de la Cour internationale de Justice pour faire constater l'illicéité d'une décision de sanction du Conseil de sécurité. D'aucuns reconnaîtront qu'un passage d'un avis consultatif qui analyserait la compatibilité de cette décision avec, par exemple, le droit à la vie – tel qu'interprété par le Comité des droits de l'homme –, le droit à une nourriture suffisante, le droit au développement ou encore avec certains principes fondamentaux du droit international humanitaire seraient d'une portée considérable. Cette analyse de la Cour sera disséquée et reprise par les Etats, et la doctrine, et il y a de forte chance que le Conseil de sécurité se verrait obligé de retirer ou de modifier sa décision si la Cour conclut, ou si son analyse suggère, que ladite décision va à l'encontre de la Charte des Nations Unies et/ou du droit international général. Comme nous l'avons reconnu, l'obtention d'un tel avis consultatif est assez difficile mais le recours par les Etats à ce moyen n'est pas à exclure, d'autant plus qu'ils peuvent aussi brandir cette possibilité

comme une pression contre les membres du Conseil de sécurité face à une décision dont la licéité, en elle-même ou par ses effets, est plus que douteuse.

- 261 Les deux autres moyens étudiés pour faire appliquer les solutions de prévention des effets secondaires sont plus maniables. Les Etats peuvent y recourir de manière régulière, et ce, sans dépendre forcément d'une décision formelle d'un organe constitué. Nous avons ainsi relevé la revitalisation du rôle de l'Assemblée générale face au Conseil de sécurité, et la possibilité que cela offre aux Etats, individuellement pour le moment et collectivement peut-être à l'avenir, pour se prononcer sur les activités du Conseil. Ce rôle de contre-pouvoir de l'Assemblée générale est souvent méconnu ou négligé alors qu'il offre une réelle possibilité pour les Etats de suivre régulièrement et effectivement les actions du Conseil de sécurité. Car, même si l'exercice par l'Assemblée de son pouvoir général de recommandation et de son pouvoir d'examen des rapports annuels du Conseil aboutit rarement à l'adoption d'une décision formelle – la résolution 51/242 portant sur les questions générales relatives aux sanctions étant ici une exception notable – les débats et observations faits lors de cet exercice sont un moyen d'indiquer au Conseil de sécurité l'état de l'opinion des Etats sur ses activités. Et on a vu que les Etats ne se privent pas d'exprimer leurs vues sur certaines décisions, y compris les changements souhaités à cet égard.
- 262 Et on peut rapprocher cette action des Etats au sein de l'Assemblée générale avec leur action individuelle de protestation contre une décision du Conseil qu'ils jugent illicite. Nous avons en effet précisé que ce droit de protestation, qui se traduit généralement par un refus d'exécution des sanctions imposées par le Conseil de sécurité, ne pourrait remplir sa fonction de voie de correction des décisions produisant des effets secondaires que lorsqu'il est exercé de manière formelle et sur la base d'une argumentation juridique. La tribune de l'Assemblée générale, lors de l'examen des rapports annuels du Conseil de sécurité notamment, offre justement un cadre pour exprimer formellement et publiquement cette protestation. C'est un lieu privilégié pour les Etats d'indiquer au Conseil les effets secondaires d'une décision de sanction qu'ils souhaitent ne plus voir se perpétuer, en précisant les règles juridiques mises en cause par cette situation, et lui demander d'apporter lui-même les corrections nécessaires.
- 263 Les Etats peuvent aussi œuvrer pour que cette dénonciation juridiquement motivée soit faite de manière collective par une recommandation formelle de l'Assemblée générale, en reprenant leurs propres arguments individuels, ou ceux des organisations régionales et des organismes du système des Nations Unies auxquelles ils font partie, ou encore ceux des organisations non gouvernementales. Et ce n'est que lorsque le Conseil de sécurité ne tient pas compte de ces observations et recommandations que les Etats peuvent recourir, en dernier recours, à l'inexécution des décisions à la source des effets secondaires et, ainsi, procéder eux-mêmes aux mesures de correction nécessaires de ces effets indésirables.

NOTES DE BAS DE PAGE

1159. Voir sur cette question de la responsabilité des organisations internationales les ouvrages déjà cités de M. Hirsch (*The Responsibility of International Organizations*) et P. Klein (*La responsabilité des organisations internationales*). A la fin de ses travaux sur la responsabilité de l'Etat, la CDI a entrepris l'étude de la responsabilité internationale des organisations internationales. Elle a désigné M. Giorgio Gaja en qualité de Rapporteur spécial, qui a produit trois rapports : A/CN.4/532, 26 mars 2003, A/CN.4/541, 2 avril 2004, et A/CN.4/553, 13 mai 2005.

1160. CIJ, *Affaire relative à des questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie, demande, en indication de mesures conservatoires*, Ordonnance du 14 avril 1992, *Recueil 1992*, pp. 3 et s. Voir également, dans la même affaire, l'arrêt du 27 février 1998 sur les *exceptions préliminaires*, *Recueil 1998*, pp. 4 et s.

1161. Voir, entre autres, dans l'ordre chronologique : V. Gowlland-Debbas, "The Relationship Between the ICJ & the Security Council in the Light of the Lockerbie Case", *AJIL*, vol. 88 (4), 1994, pp. 643-677 ; M. Bedjaoui, *Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité*, Bruylant, 1994, 628 p. ; M. Bedjaoui, « Un contrôle de la légalité des actes » ; A. Pellet, « Peut-on et doit-on contrôler » ; L. Caflisch, "Is the International Court Entitled to Review Security Council Resolutions Adopted under Chapter VII of the United Nations Charter?", in N. Al-Nauimi & R. Meese (eds.), *International Legal Issues Arising under the United Nations Decade of International Law*, Martinus Nijhoff, 1995, pp. 633-662 ; D. Akande, "The International Court of Justice and the Security Council: Is there Room for Judicial Control of Decisions of the Political Organs of the United Nations?", *ICLQ* vol. 46 (2), 1997, pp. 309-343 ; D. W. Bowett, "Judicial and Political Functions of the Security Council and the International Court of Justice", in H. Fox (ed.), *The Changing Constitution of the United Nations*, British Inst. of Int. & Compl. Law, 1997, pp. 73-88 ; K. Zemanek, "Is The Security Council the Solejudge of its Own Legality?", in *Liber Amicorum Mohammed Bedjaoui*, pp. 629-645 ; B. Martenczuk, "The Security Council, the International Court", pp. 517-547 ; D. Schweigman, *The Authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter. Legal Limits and the Role of the International Court of Justice*, Kluwer Law Int'l, 2001, 354 p. ; D. L. Tehindrazanarivelo, « Le droit des Nations Unies et les limites », pp. 211-277.

1162. A ce stade, il suffit de mentionner que, des récents débats sur la question, la majorité des auteurs admettent les points suivants : les pouvoirs du Conseil de sécurité ne sont pas illimités ; par contre, un système de contrôle judiciaire des actes du Conseil de sécurité n'a pas été prévu par la Charte des Nations Unies ; ce qui fait que si des contrôles judiciaires des actes du Conseil ont été faits jusqu'ici et devraient se faire à l'avenir, il s'agit d'un contrôle incident et non d'un pouvoir général de contrôle judiciaire. Voir notamment M. Bedjaoui, *Nouvel ordre mondial*, p. 138 ; D. Akande, "The ICJ and the Security Council", p. 326 et B. Martenczuk, "The Security Council, the International Court", pp. 527-528.

1163. Les moyens d'expression de ce consentement sont multiples. Sans nous attarder sur cette question traitée dans n'importe quel manuel de droit international, il suffit de rappeler qu'il s'agit de la déclaration facultative d'acceptation de juridiction obligatoire, d'une clause compromissoire insérée dans un traité, du renvoi par un traité, de la rédaction d'un compromis pour soumettre le différend à la Cour ou encore du *forum prorogatum*.

1164. Art. 34, par. I : « Seuls les Etats ont qualité pour se présenter devant la Cour ».

1165. La Cour permanente de Justice internationale a défini un différend comme « un désaccord sur un point de droit ou de fait, une contradiction, une opposition de thèses juridiques ou d'intérêts entre deux personnes » (*Concessions Mavromatis en Palestine*, arrêt du 30 août 1924, CPJI,

série A, n° 2, p. 11). Cette définition a été rappelée par la CIJ, entre autres, dans son avis consultatif sur *l'Applicabilité de l'obligation d'arbitrage en vertu de la section 21 de l'accord du 26 juin 1947 relatif au siège de l'ONU*, avis du 26 avril 1988, *Recueil 1988*, p. 27, par. 5.

1166. CIJ, *Affaire du Cameroun septentrional*, arrêt du 2 déc. 1963, *Recueil 1963*, pp. 33-34.

1167. Voir D. Akande, "The ICJ and the Security Council", pp. 332-333.

1168. *Ibid.*, p. 332.

1169. Nous parlons ici des effets humanitaires des sanctions sur la population civile de l'Etat-cible ainsi que des effets économiques et sociaux de celles-ci sur certains Etats qui les appliquent.

1170. D. Akande, "The ICJ and the Security Council", p. 333.

1171. « ... une résolution émanant d'un organe des Nations Unies régulièrement constitué, prise conformément à son règlement et déclarée adoptée par son président, doit être présumée valable » ; CIJ, avis consultatif sur la *Namibie*, *Recueil 1971*, p. 22, par. 20. Nous reviendrons sur cette question dans le cadre de l'examen du droit des Etats de protester contre une décision de sanction du Conseil de sécurité (*infra*, Section III).

1172. D'ailleurs, si différend il devrait y avoir dans l'hypothèse envisagée ici, il s'agirait d'un différend entre l'Etat-cible et le Conseil de sécurité et non entre l'Etat-cible et un Etat appliquant les sanctions. Mais là, on se trouve encore face à un autre problème relatif à la naissance, ou à la matérialité juridique de ce différend. En effet, pourrait-on voir dans la contestation pour illicéité par un Etat d'une décision du Conseil de sécurité et le désaccord de ce dernier sur cette qualification un différend entre l'Etat contestataire et le Conseil de sécurité ? La réponse est, à notre avis, négative du fait de la différence de statut entre les deux entités. Elles ne se trouvent pas sur un pied d'égalité car il y a ici un rapport hiérarchique entre le Conseil de sécurité décidant les sanctions et les Etats chargés et obligés de les appliquer.

1173. TPIY Chambre d'Appel, *Arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence*, 2 oct. 1995, *Recueils judiciaires 1994-1995*, pp. 352 et s. Voir également J.-F. Marchi, « L'affaire Dusko Tadic devant le Tribunal : Remarques sur le premier contrôle de la légalité d'une résolution du Conseil de sécurité », *L'Observateur des Nations Unies*, n° 1, 1996, pp. 75-90.

1174. CIJ, *Personnel diplomatique et consulaire*, arrêt du 24 mai 1980, *Recueil 1980*, pp. 22 et 23, par. 40 et 44 ; *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*, Compétence et admissibilité, arrêt du 26 nov. 1984, *Recueil 1984*, pp. 434-435, par. 93 et 95 ; *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, Mesures provisoires, Ordonnance du 8 avril 1993, *Recueil 1993*, p. 19, par. 33.

1175. CIJ, *Recueil 1980*, p. 22, par. 40.

1176. Pour une position plus nuancée, voir A Pellet, « Peut-on et doit-on contrôler », p. 226.

1177. Art. 59 : « La décision de la Cour n'est obligatoire que pour les parties en litige et dans le cas qui a été décidé ».

1178. M. Bedjaoui, « Un contrôle de légalité des actes », p. 281.

1179. Dans l'ordre chronologique de leur présentation, il s'agit de la question de l'habilitation du Secrétaire général de l'ONU à demander un avis consultatif à la CIJ. Cela aurait pu être intéressant pour nous si cette proposition devait avoir expressément pour but de permettre au Secrétaire général de poser des questions sur les problèmes juridiques soulevés par les effets secondaires des sanctions. Or, la lecture des rapports y afférents montre que tel n'est pas l'objectif visé par la proposition. Celle-ci interviendrait plutôt dans le cadre du règlement pacifique des différends et du processus de la diplomatie préventive. Elle est présentée comme un moyen de renforcer le rôle de la CIJ dans ce processus (voir A/48/33, par. 20 et A/49/33, par. 46). Le deuxième type de proposition vise une demande d'avis consultatif par l'Assemblée générale sur l'interprétation de l'article 50 de la Charte. Cette proposition vise notamment à préciser les obligations du Conseil de sécurité en particulier et de l'Organisation en général qui découlent des dispositions de cet article, et ainsi à rendre effective l'assistance aux Etats touchés par l'application des sanctions dans le sens de son automaticité et de sa prévisibilité (voir A/52/33,

par. 15 et s.). C'est la proposition qui touche le plus le problème des effets secondaires des sanctions, mais elle n'a pas été endossée par l'Assemblée générale, on l'a dit, et elle ne concerne pas les effets humanitaires des sanctions sur la population de l'Etat-cible. Enfin, le Comité spécial de la Charte a été saisi en 1999 d'une proposition tendant à demander un avis consultatif de la Cour sur la licéité du recours à la force par des Etats en l'absence d'une autorisation préalable du Conseil de sécurité ou en dehors du cas de légitime défense. Cette proposition, co-présentée par un membre permanent du Conseil de sécurité (la Fédération de Russie avec la Biélorussie), tend à clarifier le droit en ce qui concerne l'emploi de la force par des Etats et organisations régionales et le rôle de l'ONU en la matière. Elle vise ainsi à obtenir une interprétation actuelle de la Cour sur les principes du non-recours à la force et de non-intervention, à la lumière des derniers événements dans les Balkans et en Iraq (voir A/54/33, par. 89 et s. ; A/55/33, par. 120 et s. ; A/56/33, par. 175 et s. ; A/57/33, par. 140 et s.).

1180. M. Mohr, « Avis consultatif de la CIJ sur la licéité de l'emploi d'armes nucléaires. Quelques réflexions sur ses points forts et ses points faibles », RICR, n° 823, janv.-fév. 1997, p. 99.

1181. *Ibid.*, p. 100.

1182. S. Oda, opinion individuelle sur l'avis relatif à la *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé*, demandé par l'Assemblée mondiale de la santé de l'OMS (*Recueil* 1996 (I), pp. 92 et 96) et opinion dissidente de l'avis sur la *Licéité de la menace au de l'emploi d'armes nucléaires*, demandé par l'Assemblée générale des Nations Unies (*ibid.*, p. 335).

1183. Opinion dissidente, CIJ, *Recueil* 1996 (I), p. 336.

1184. Pour ces critiques, voir nos développements *infra*, section III, §1.

1185. Voir A/52/33, par. 15 et s.

1186. L'examen des recommandations faites par l'Assemblée générale sur les effets secondaires des sanctions fera l'objet de la prochaine section de notre étude.

1187. Art. 65 : « La Cour peut donner un avis consultatif sur toute question juridique, à la demande de tout organe ou institution qui aura été autorisé par la Charte des Nations Unies, ou conformément à ses dispositions, à demander cet avis ».

1188. Art. 96 : « 1. L'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité peut demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur toute question juridique. »

« 2. Tous autres organes de l'Organisation et institutions spécialisées qui peuvent, à un moment quelconque, recevoir de l'Assemblée générale une autorisation à cet effet ont également le droit de demander à la Cour des avis consultatifs sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de leur activité. »

Actuellement, ces organes autorisés sont – parmi les organes de l'ONU – le Conseil économique et social, le Conseil de tutelle et la Commission intérimaire de l'Assemblée générale. Les institutions spécialisées ayant reçu une autorisation sont au nombre de seize : l'OIT, la FAO, l'UNESCO, l'OMS, la BIRD (la Banque mondiale), la SFI, l'AID, le FMI, l'OACI, FUIT, l'OMM, l'OMI, l'OMPI, le FIDA, l'ONUDI et l'AIEA. Voir <http://www.icj-cij.org/cijwww/cdocumentbase/cbasicorgansandspecialized.html>.

1189. CIJ, *Certaines dépenses des Nations Unies*, avis du 20 juillet 1962, *Recueil* 1962, p. 155.

1190. Par exemple le juge Higgins s'est demandée si cette faculté va jusqu'à pouvoir poser des questions sur les travaux des autres organes. Elle écrit notamment : “*It is interesting to speculate whether the General Assembly, if aggrieved at certain decisions of the Security Council, could ask for an Advisory Opinion on whether they were law-ful. To answer this question it is first necessary to determine whether article 96 (1) is indeed to be read as allowing the General Assembly and Security Council to ask for Advisory Opinions on legal questions beyond the scope of their own jurisdiction*”. Après une analyse de la jurisprudence de la Cour, elle conclut : “*Thus, if ever faced by a request from the General Assembly to advise on certain matters relating to the Security Council, or vice versa, the Court would first assess its own compétence by référence to article 96, and then deal with any points that remained in relation to the exercise of its discretion*” ; R. Higgins, “A Comment on the Current Health of Advisory Opinions”, in

V. Lowe & M. Fitzmaurice (eds.), *Fifty Years of the International Court of Justice. Essays in honour of Sir Robert Jennings*, Grotius / Cambridge University Press, pp. 577 et 578.

1191. CIJ, *Recueil* 1996 (I), p. 233, par. 12 in fine.

1192. Cette limitation n'est pas toutefois partagée par tous les auteurs. Pour D. Akande, par exemple, "*the General Assembly and the Security Council have compétence to request an opinion on any legal question, whether or not arising within the scope of their activities*"; "The ICJ and the Security Council", p. 328 (les italiques sont de nous).

1193. CIJ, *Recueil* 1996 (I).

1194. *Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale*, 13 nov. 1996, par. 2, in www.fao.org/wfs.

1195. *Ibid.*, par. 1

1196. *Ibid.*, par. 7. Ce paragraphe affirme aussi « la nécessité de s'abstenir de mesures unilatérales qui ne sont conformes ni au droit international ni à la Charte des Nations Unies et qui mettent en danger la sécurité alimentaire », ce qui semble indiquer que la non-utilisation de la nourriture comme moyen de pression s'applique à tout instrument de pression, qu'il soit individuel ou collectif.

1197. *Ibid.*, par. 6.

1198. Intervention de J. F. Reyes Lapez, Vice-Président de la République du Guatemala, à l'occasion de la Journée mondiale de l'alimentation célébrée par la FAO, le 16 octobre 2001, à Rome.

1199. Voir la présentation générale de l'UNESCO, dans <http://www.unesco.org/general/fre/about/what.shtml>.

1200. *Ibid.*

1201. *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, CIJ, *Recueil* 1996 (I), p. 233, par. 12.

1202. Voir G. Guyomar, *Commentaires du Règlement de la Cour internationale de Justice adopté le 14 avril 1978. Interprétation et pratique*, Pedone, 1983, pp. 652 et s. Selon G. Abi-Saab, "[t]his is more than an enabling provision. As the Court has repeatedly emphasized, the Statute leaves a discretion as to whether or not it will give an advisory opinion that has been requested of it, once it has established its compétence to do so"; "The Court and the Bomb: A Case of Mutual Deterrence?", *Transnational Law and Contemporary Problems*, vol. 7 (2), 1997, pp. 429-457.

1203. G. Abi-Saab, *Les exceptions préliminaires dans la procédure de la Cour internationale. Etude des notions fondamentales de procédure et des moyens de leur mise en œuvre*, Pedone, 1967, p. 150.

1204. M. Bedjaoui, « L'opportunité dans les décisions de la Cour internationale de justice », in L. Boisson de Chazournes & V. Gowlland-Debbas (eds.), *L'ordre juridique international, un système en quête d'équité et d'universalité. Liber Amicorum Georges Abi-Saab*, Martinus Nijhoff, 2001, p. 581 (ci-après *Liber Amicorum Georges Abi-Saab*).

1205. *Jugements du Tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'Unesco*, avis consultatif du 23 oct. 1956, *Recueil* 1956, p. 86 ; *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte)*, avis consultatif du 20 juil. 1962, *Recueil* 1962, p. 155 ; *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, avis consultatif du 20 janv. 1971, *Recueil* 1971, p. 27 ; *Demande de réformation du jugement n° 158 du Tribunal administratif des Nations Unies*, avis consultatif du 12 juil. 1973, *Recueil* 1973, p. 183 ; *Sahara occidental*, avis consultatif du 16 oct. 1975, *Recueil* 1975, p. 21 ; *Applicabilité de la section 22 de l'article W de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies*, avis consultatif du 15 déc. 1989, *Recueil* 1989, p. 191 ; *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif du 9 juil. 2004, *Recueil* 2004, p. 156.

1206. G. Abi-Saab, "The Court and the Bomb", p. 452.

1207. *Ibid.*

1208. *Ibid.*, p. 453.

1209. R. Kolb, “De la prétendue discrétion de la Cour internationale de Justice de refuser de donner un avis consultatif”, in : *Liber Amicorum Georges Abi-Saab*, p. 613.
1210. Pour une analyse de ces raisons et des diverses facettes de la discrétion de la Cour, voir, entre autres, KJ. Keith, *The Extent of the Advisory Jurisdiction of the International Court of Justice*, Sijthoff, 1971, pp. 142-233.
1211. G. Abi-Saab, “The Court and the Bomb”, p. 452.
1212. G. Abi-Saab, “On Discretion: Reflections on the Nature of the Consultative Function of the International Court of Justice”, in L. Boisson de Chazournes *Se Ph. Sands* (eds.), *IL, ICJ and Nuclear Weapons*, p. 45.
1213. *Sahara occidental. Recueil 1975*, p. 25, par. 33.
1214. *Or monétaire pris à Rome en 1943, question préliminaire*, arrêt du 15 juin 1954, *Recueil 1954*, pp. 32-33.
1215. *Timor oriental*, arrêt du 30 juin 1995, *Recueil 1995*, pp. 100 et s., par. 23-26.
1216. *Conséquences juridiques de l’édification d’un mur dans le territoire palestinien occupé, Recueil 2004*, p. 156, par. 44. La Cour permanente de Justice internationale a une seule fois estimé qu’elle ne pouvait répondre à la question qui lui avait été posée, mais cela en raison des circonstances particulières de l’espèce, à savoir que la question posée concernait directement un différend déjà né auquel était partie un Etat qui, à la fois, n’avait pas adhéré au Statut de la Cour permanente, n’était pas membre de la Société des Nations, s’opposait à la procédure et refusait d’y prendre part de quelque manière que ce soit ; voir *Statut de la Carélie orientale*, CPJI, série B, n° 5.
1217. D’après cet article, « [l]es décisions de l’Assemblée générale sur les questions touchant les rapports et les pétitions relatifs au Territoire du Sud-Ouest africain sont considérées comme questions importantes au sens du paragraphe 2 de l’article 18 de la Charte des Nations Unies ».
1218. *Statut international du Sud-Ouest africain*, avis consultatif du 11 janv. 1950, *Recueil 1950*, pp. 132-133. Dans ce premier avis, la Cour disait que le Sud-Ouest africain était un territoire soumis au Mandat international assumé par l’Union sud-africaine en 1920, à l’époque de la Société des Nations, et que malgré la disparition de cette dernière l’Union sud-africaine continuait à être soumise aux obligations internationales résultant du Mandat et notamment celles de présenter un rapport et de transmettre les pétitions des habitants de ce territoire. La Cour précisait alors que les fonctions de contrôle de la Société des Nations doivent être exercées par les Nations Unies, notamment par l’Assemblée générale (*ibid.*, p. 137).
1219. CIJ, *Recueil 1955*, p. 69.
1220. *Ibid.*, p. 77.
1221. CIJ, *Recueil 1960*, pp. 154-155.
1222. *Ibid.*, pp. 158-159.
1223. *Ibid.*, pp. 166 et 170.
1224. *Ibid.*, p. 171
1225. A cet égard, E. Lauterpacht rapporte que l’Assemblée avait accepté l’avis de la Cour et procédé elle-même aux corrections nécessaires. Elle avait ainsi dissout le Comité élu en 1959 et constitué un nouveau Comité en conformité avec l’article 28a de la Convention, tel qu’interprété par la Cour. Pour ce qui est des décisions prises par le Comité dissout, l’Assemblée les avait confirmées. Enfin, le mandat du nouveau Comité courrait pour une nouvelle période de quatre ans et non de deux ans, qui était la période qui restait du mandat de l’ancien Comité ; “The Legal Effect of Illegal Acts of International Organisations”, *Cambridge Essays in International Law. Essays in honour of Lord McNair*, Stevens & Sons, 1965, pp. 100 et s.
1226. CIJ, *Recueil 1962*, p. 156.
1227. *Ibid.*, p. 157.
1228. *Ibid.*, pp. 172-179.
1229. *Ibid.*, p. 162.

1230. Dans son avis, la Cour constate qu'en vertu de l'article 24 de la Charte la responsabilité du Conseil de sécurité en la matière est principale et non exclusive, et que la Charte indique clairement que l'Assemblée doit aussi s'occuper de la paix et de la sécurité internationales ; CIJ, *Recueil* 1962, p. 163.
1231. La Cour dit que « l'Assemblée générale a également le pouvoir de répartir les dépenses entre les Membres et l'exercice du pouvoir de répartition crée pour tous les Membres l'obligation expressément énoncée à l'Article 17, paragraphe 2, de supporter la quote-part des dépenses qui leur incombe selon la répartition fixée par l'Assemblée générale. Lorsque ces dépenses comprennent des frais pour le maintien de la paix et de la sécurité qui ne sont pas couverts par d'autres ressources, c'est l'Assemblée générale qui a l'autorité pour répartir ces frais entre les Membres » ; CIJ, *Recueil* 1962, p. 164
1232. J. E. Alvarez, "Judging the Security Council", AJIL, vol. 90 (1), 1996, p. 4.
1233. *Ibid.*, pp. 7-8.
1234. E. De Wet, "Judicial Review of the United Nations Security Council and General Assembly through Advisory Opinions of the International Court of Justice", RSDIE, 2000, n° 3, p. 264. On vient cependant de voir que, dans l'avis sur le Comité de sécurité maritime, la Cour a déclaré une résolution de l'Assemblée de l'IMCO comme non-conforme à la Charte constitutive de cette Organisation.
1235. *Ibid.*, p. 267.
1236. D. Schweigmann, *The Authority of the Security Council*, p. 284 ; voir également E. Lauterpacht, "The Legal Effects of Illegal Acts", pp. 115 et s.
1237. On peut également mentionner ici l'opinion dissidente du juge Morelli suite à l'avis consultatif sur *Certaines dépenses des Nations Unies* : « ... la notion d'annulabilité n'a aucune possibilité d'être appliquée aux actes de l'Organisation des Nations Unies. Si un acte émis par un organe des Nations Unies doit être considéré comme un acte invalide, une telle invalidité ne pourrait consister que dans la nullité absolue de l'acte. En d'autres termes, par rapport aux actes de l'Organisation il n'y a que deux alternatives possibles : ou bien il s'agit d'un acte tout à fait valable, ou bien il s'agit d'un acte absolument nul, parce que justement la nullité absolue constitue la seule forme dans laquelle l'invalidité d'un acte de l'Organisation peut se présenter » ; CIJ, *Recueil* 1962, p. 222 ; les italiques sont de l'auteur.
1238. E. Lauterpacht, "The Legal Effects of Illegal Acts", p. 106.
1239. E. Osieke, "The Legal Validity of Ultra Vires Decisions of International Organizations", AJIL, vol. 77 (2), 1983, p. 244.
1240. J. E. Alvarez, "Judging the Security Council", p. 8.
1241. Les articles 59 et 94 de la Charte, qui prévoient l'effet obligatoire des jugements de la Cour, ne concernent que la procédure contentieuse et visent seulement les effets à l'égard des Etats parties au différend. L'article 94, par. 2, prévoit de son côté : « 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 de sécurité et celui-ci, s'il juge nécessaire, peut faire des recommandations ou décider des mesures à prendre pour faire exécuter l'arrêt ».
1242. CIJ, *Interprétation des traités de paix*, avis consultatif du 30 mars 1950, *Recueil* 1950,
1243. *Ibid.*, p. 71 ; *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*. *Recueil* 1996 (F), p. 236, par. 15.
1244. Ch. De Vischer, « Les avis consultatifs de la Cour permanente de Justice internationale », RCADI, t. 26, 1929-1, p. 27.
1245. B. Martenczuk, "The Security Council, the International Court", p. 528.
1246. CPJI, *Affaire de la Carélie orientale*, avis consultatif du 23 juillet 1923, Série B, n° 5, p. 29.
1247. CIJ *Jugements du Tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'Unesco*, avis consultatif du 23 oct. 1956, *Recueil* 1956, p. 84.
1248. M. Reisman, "The Constitutional Crisis in the United Nations", AJIL, vol. 87 (1), 1993, p. 92.

1249. B. Martenczuk, "The Security Council, the International Court", p. 528.
1250. M. Bedjaoui, « Un contrôle de la légalité des actes », p. 285.
1251. D. Akande, "The ICJ and the Security Council", p. 335.
1252. J. E. Alvarez, "Judging the Security Council", p. 5. L'italique est de l'auteur.
1253. Rappelons à cet égard l'avis consultatif du 13 juillet 1954 sur *l'Effet de jugements dît Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité*, où la Cour affirme que le TANU, créé par l'Assemblée générale, « est institué, non comme un organe consultatif ou comme un simple comité subordonné de l'Assemblée générale, mais comme un corps indépendant et véritablement judiciaire... » CIJ, *Recueil* 1954, p. 53.
1254. Voir E. de Wet & A. Nollkaemper, "Review of Security Council Decisions by National Courts", GYIL, vol. 45, 2002, pp. 166-202, notamment pp. 192 et s.
1255. M. Bennani, « Commentaire de l'art. 10 », in J. P. Cot & A. Pellet (dirs.), *La Charte*, p. 262.
1256. H. Cassan, « Commentaire de l'art. 11 », in J. P. Cot & A. Pellet (dirs.), *La Charte*, p. 279.
1257. Nations Unies, Bureau des affaires juridiques, Avis juridique du 17 oct. 1990, AJNU, 1990, p. 311, par. 2.
1258. CIJ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif du 9 juillet 2004, *Recueil* 2004, p. 148, par. 25.
1259. Avis juridique du 8 oct. 1991, AJNU, 1991, p. 337, par. 3.
1260. *Ibid.*, par. 4.
1261. *Ibid.*, p. 338, par. 5.
1262. CIJ, *Recueil* 2004, p. 149, par. 27. La Cour donne plusieurs exemples de cette pratique.
1263. *Ibid.*, p. 149 ; tiré du doc. A/C.3/SR.1637, par. 9, 23^e session de la Commission III de l'Assemblée.
1264. CIJ, *Recueil* 2004, p. 224, par. 15. Les italiques sont du juge.
1265. *Ibid.*, pp. 223-224, par. 15-16.
1266. *Ibid.*, p. 150, par. 30. Le juge Kooijmans regrette que, dans cet avis, la Cour traite la résolution 377 A (V) en tant qu'élément distinct de l'article 12 de la Charte et uniquement pour les besoins de la procédure (*ibid.*, p. 223, par. 15).
1267. *Ibid.*, p. 150, par. 27 *in fine*. On pourrait s'inspirer de cette division de travail pour expliquer l'intense activité de l'Assemblée générale et ses organes subsidiaires pour la question des effets secondaires des sanctions, et dire que sur le plan organique, l'Assemblée, avec l'aide du Secrétariat, est peut-être l'organe approprié pour s'attaquer à la résolution de cette question.
1268. *Ibid.*, p. 150, par. 28. Les italiques sont de nous.
1269. CIJ, *Recueil* 1971, p. 22, par. 22, les italiques sont de nous.
1270. H. Cassan, « Commentaire de l'art. 11 », p. 283.
1271. CIJ, *Recueil* 1962, pp. 164-165.
1272. Rappelons que dans sa résolution 377 (V) du 3 novembre 1950, intitulée « Union pour le maintien de la Paix », l'Assemblée générale s'est attribuée le droit de recommander des mesures coercitives sur une question dont le Conseil de sécurité est déjà saisi, si celui-ci n'arrive pas à exercer sa responsabilité principale en matière de maintien de la paix en raison du manque d'unanimité entre ses membres permanents ; voir le par. A-I de la résolution, et les conditions d'exercice de ce pouvoir précisées dans l'avis consultatif du 9 juillet 2004 de la Cour internationale de Justice (CIJ, *Recueil* 2004, p. 150, par. 30).
1273. Nations Unies, Bureau des affaires juridiques. Avis juridique du 17 oct. 1990, AJNU, 1990, p. 311, par. 3.
1274. A/47/277 - S/24111.
1275. A/RES/47/120 A, 18 déc. 1992, par. 1.
1276. F. Delon, « L'Assemblée générale peut-elle contrôler le Conseil de sécurité ? », in SFDI, *Le Chapitre VII de la Charte*, p. 241.

1277. L'Annexe I se rapporte à la « Coordination entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats membres ».
1278. Voir la liste *infra*, Annexe II, p. 483.
1279. Voir le procès-verbal de la séance : S/PV.4128, 17 avril 2000.
1280. Voir la liste de ces déclarations, jusqu'en 1995, dans B. Boutros-Ghali, *Agenda pour la paix*, 2^e édition augmentée du Supplément et de documents connexes, Nations Unies, New York, DPI, pp. 130-166.
1281. Voir en ce sens Hailbronner & Klein, in B. Simma (ed.), *The Charter*, pp. 231 et 244.
1282. A/RES/51/242, Annexe II, par. 14.
1283. *Ibid.*, par. 4 et 17.
1284. *Ibid.*, par. 15.
1285. *Ibid.*
1286. *Ibid.*, par. 18.
1287. S/1999/92, par. 16. Sur l'évolution du régime des dérogations humanitaires, voir *supra*, Chap. III, Sect. II, pp. 150 et s.
1288. A/RES/51/242, par. 16.
1289. *Ibid.*, par. 30.
1290. *Ibid.*, par. 35.
1291. *Ibid.*, par. 31.
1292. *Ibid.*, par. 25.
1293. *Ibid.*, par. 2.
1294. *Ibid.*, par. 34 et 36.
1295. *Ibid.*, par. 39. C'est en fait une critique des interprétations restrictives des résolutions du Conseil de sécurité par les Comités des sanctions.
1296. CIJ, *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, demande en indication de mesures conservatoires, ordonnance du 8 avril 1993, *Recueil* 1993, p. 6, par. 2, al. m), o) et p).
1297. Voir par. 35 et 38 de l'ordonnance précitée.
1298. A/47/666 - S/24809, 17 nov. 1992, par. 14.
1299. A/RES/47/121, 18 déc. 1992, par. 2 et 5.
1300. *Ibid.*, par. 7. Les italiques sont de nous.
1301. Les italiques dans les deux dispositions citées sont de nous.
1302. H. Cassan, « Commentaire de l'article 15 », p. 338.
1303. *Ibid.*, pp. 338-339. Voir aussi Hilger, "Commentary of Art. 15", in B. Simma (ed.), *The Charter* (ed. 1994), pp. 287 et 289 ; L. M. Goodrich & E. Hambro, *Commentaire de la Charte des Nations Unies*, Ed. de la Baconnière, 1962, p. 180.
1304. L. M. Goodrich & E. Hambro, *Commentaire de la Charte*, p. 179.
1305. H. Cassan, « Commentaire de l'art. 15 (1) », p. 339.
1306. H. Cassan, « Commentaire de l'art. 24 (3) », p. 468.
1307. H. Cassan, « Commentaire de l'art. 15 (1) », p. 342.
1308. *Ibid.*, p. 341 ; Hilger, "Commentary of Art. 15".
1309. Une petite rupture de la pratique relevée par Hervé Cassan à partir des dispositions des résolutions suivantes de l'Assemblée générale : A/RES/2864 (XXVI) du 20 déc. 1971, A/RES/2991 (XXVII) du 15 déc. 1972, A/RES/3186 (XXVIII) du 18 déc. 1973 et A/RES/3322 (XXIX) du 16 déc. 1974.
1310. "Nowadays, criticism of the Security Council or, to be fair, approval of its decisions, are voiced in the OA and its Committees without hesitation"; Hilger, "Commentary of Art. 15", p. 328.
1311. Voir Delbrück, "Commentary of Art. 24", in B. Simma (ed.), *The Charter*, p. 452.
1312. A/56/PV.27, p. 8 (déclaration de Myanmar).

1313. A/RES/47/ 233 portant « Revitalisation des travaux de l'Assemblée générale », 17 août 1993, par. 5.
1314. Voir l'intervention de la Tunisie à la 27^e séance de la 56^e session de l'Assemblée : A/56/PV.27, 16 oct. 2001, p. 1. Voir également l'intervention de la Bulgarie à cette session, A/56/PV.25, 15 oct. 2001, p. 28.
1315. A/56/PV.27, p. 4.
1316. A/56/PV.28, p. 15. L'intervention du représentant de l'Algérie à la 50^e session de l'Assemblée illustre fort bien ce point : « l'exigence constitutionnelle qui fonde la présentation des rapports du Conseil de sécurité ne peut se réduire à une simple formalité accessoire, puisque lesdits rapports ont vocation à concourir à l'accomplissement par l'Assemblée générale de ses responsabilités politiques propres dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales dès lors que les deux organes principaux sont conjointement et solidairement responsables du maintien de la paix et de la sécurité internationales – l'Assemblée au titre d'une compétence générale et le Conseil de sécurité au niveau opérationnel » ; A/50/PV.72, 28 nov. 1995, p. 25.
1317. Intervention de l'Ukraine à la 55^e session de l'Assemblée, A/55/PV.35, p. 4.
1318. Intervention de la Libye à la 50^e session de l'Assemblée, A/50/PV.73, p. 4.
1319. Intervention de la Colombie à la 56^e session de l'Assemblée, A/56/PV.25, p. 4.
1320. A/RES/48/264, 29 juil. 1994, par. 3.
1321. A/RES/51/193, 17 déc. 1996, par. 3. Les italiques sont de nous.
1322. *Ibid.*, par. 4, al. c.
1323. A/50/PV.72, p. 13.
1324. A/56/PV.28, p. 17.
1325. A/56/PV.25, p. 16.
1326. *Ibid.*, p. 12.
1327. S/PV.4375, 18 sept. 2001, p. 3.
1328. A/56/PV.25, p. 12.
1329. *Ibid.*, p. 12.
1330. A/56/PV.27, p. 21.
1331. *Ibid.*, p. 25.
1332. A/55/PV.36, p. 2.
1333. A/56/PV.25, p. 15.
1334. A/55/PV.36, p. 24.
1335. *Ibid.*, p. 28.
1336. Pour plus de développement, voir A/56/PV.25, p. 13.
1337. L'auteur de la proposition a donné les exemples suivants : 1) Quelles questions clefs de paix et de sécurité ont été abordées au cours de l'année à l'examen ? Quels progrès ont été accomplis ou quels reculs enregistrés concernant chacune de ces questions ? Les tendances ont-elles été positives ou négatives ? ; 2) Quelles questions se posant de longue date sont demeurées à l'ordre du jour du Conseil pendant une décennie ou plus sans progresser ? Si tel est le cas, pourquoi ? ; 3) Quels instruments du Conseil de sécurité – opérations de maintien de la paix, sanctions, missions du Conseil, groupes d'experts, mécanismes de surveillance – se sont avérés efficaces, et pourquoi ? ; 4) Combien d'argent a-t-on alloué à chaque question et région, et quels ont été les résultats ? ; 5) Quels enseignements clefs a-t-on tiré durant l'année écoulée ? ; *ibid.*, p. 13.
1338. Tels que le Brésil (A/56/PV.25, p. 15) et la Yougoslavie (A/56/PV.28, p. 6).
1339. Voir A/56/PV.25, pp. 12 et 22 ; A/56/PV.28, pp. 14 et s.
1340. A/RES/51/242, par. 22.
1341. A/56/PV.25, p. 15.
1342. A/56/PV.27, p. 26.

1343. A/56/PV.25, p. 27.
1344. A/56/PV.25, p. 18.
1345. A/56/PV.25, p. 8 (Algérie) ; A/56/PV.27, p. 22 (Pakistan) ; A/56/PV.28, p. 17 (Ghana).
1346. A/56/PV.25, p. 8 (Algérie). Cet Etat relève qu'« il existe même des situations où, enhardi par l'absence de réaction ou de débat contradictoire, le Conseil est allé jusqu'à décider d'adjoindre les Etats de mettre en œuvre des dispositions de conventions internationales non encore entrées en vigueur, se substituant ainsi à la volonté souveraine des Etats » (*ibid.*, p. 8).
1347. Ce que le Ghana qualifie de « grignotage progressif et préoccupant des compétences de l'Assemblée par le Conseil de sécurité dans des domaines qui ne relèvent pas de son mandat » ; A/56/PV.28, p. 17.
1348. A/56/PV.25, p. 8 et A/56/PV.27, p. 22. Il a été dit dans ce dernier document que « les efforts visant à élargir l'ordre de jour du Conseil... ne sont que des diversions qui sapent l'efficacité du Conseil de sécurité et son approche strictement centrée et l'empêchent de se concentrer sur ses tâches principales et son mandat... »
1349. A/56/PV.25, p. 3.
1350. *Ibid.*, p. 3.
1351. A noter toutefois que la délégation costaricaine « approuve le contenu de cette résolution et... se félicite... de l'élargissement des pouvoirs et compétences du Conseil de sécurité que traduit cette résolution » ; *ibid.*, p. 3.
1352. Il s'agit pour l'essentiel de pouvoir de réaction contre une atteinte à la paix et la sécurité. Ainsi, face à un différend qui lui paraît, après enquête, susceptible de menacer la paix et la sécurité internationales (art. 34), le Conseil peut inviter les parties à ce différend à le résoudre par des moyens pacifiques (art. 33, par. 2), recommander aux parties les procédures ou méthodes d'ajustement qu'il juge les plus appropriés (art. 36, par. 1), recommander les termes de règlement de ce différend, de son propre chef (art. 37, par. 2) ou à la demande des parties (art. 38). Et face à une menace contre la paix, à une rupture de la paix ou à un acte d'agression, le Conseil peut adresser des injonctions aux Etats impliqués dans ces situations (art. 39), inviter ces Etats à se conformer à des mesures provisoires (art. 40), décider des mesures militaires ou non-militaires contre ces Etats, mesures à appliquer par les Etats (art. 41 et 42) ou par les organismes régionaux (art. 53).
1353. A/RES/55/2, 8 sept. 2000, par. 30. Sur les aspects juridiques de cette question, voir P. C. Szasz, "The Security Council Starts Legislating", *AJIL*, vol. 96 (4), 2002, pp. 901-905 ; M. Happold, "Security Council Resolution 1373 and the Constitution of the United Nations", *LJIL*, vol. 16, 2003, pp. 593-610.
1354. Voir A/56/PV.27, p. 7.
1355. *Ibid.*
1356. A/56/PV.28, p. 8.
1357. *Ibid.*
1358. A/56/PV.25, p. 14.
1359. A/56/PV.28, p. 13.
1360. A/56/PV.25, p. 29 ; A/56/PV.27, p. 2.
1361. A/56/PV.27, p. 2.
1362. A/56/PV.25, p. 19. Voir aussi dans le même sens, A/56/PV.28, p. 16.
1363. A/56/PV.28, p. 16. Les italiques sont de nous.
1364. L'importance de ces acteurs de premier plan, ou des Etats directement intéressés, dans l'application effective des sanctions a été soulignée par un Comité d'expert créé par le Conseil de sécurité pour la vérification de l'application de l'embargo sur les armes contre les Taliban et la fermeture des camps d'entraînement dans les régions sous leur contrôle. Le rapport de ce Comité considère comme tels les six Etats ayant une frontière commune avec l'Afghanistan, à savoir la

Chine, l'Iran, l'Ouzbékistan, le Pakistan, le Tadjikistan et le Turkménistan ; S/2001/511, 22 mai 2001, par. 20 et s.

1365. A/56/PV.25, p. 25.

1366. *Ibid.* p. 19.

1367. *Ibid.*

1368. A/56/PV.27, p. 22. Nous avons cité la version anglaise de cette intervention de la RPD de Corée car la traduction française n'est pas très claire (voir A/56/PV.27 (english), p. 24).

1369. Voir en ce sens les procès-verbaux des discussions des rapports du Conseil de sécurité aux 53^e, 54^e, 55^e et 56^e sessions de l'Assemblée générale : A/53/PV.40 et A/53/PV.41 ; A/54/PV.37 ; A/55/PV.35, A/55/PV.36 et A/55/PV.37 ; A/56/PV.25, A/56/PV.27 et A/56/PV.28.

1370. A/53/2, couvrant la période du 16 juin 1997 au 15 juin 1998.

1371. Sir Jeremy Greenstock (Royaume-Uni), qui a présenté le rapport annuel en 1998, a précisé que ces exposés ne représentent pas les positions du Conseil en tant que tel, mais sont toutefois établis par chaque Président en consultation avec les autres membres du Conseil pendant le mois de la présidence considérée. Ils reflètent les appréciations personnelles des Présidents sur les activités du Conseil (A/53/PV.40, 21 oct. 1998, p. 2).

1372. Voir S/1997/451, notamment par. 3.

1373. A/56/PV.25, p. 2.

1374. A/55/PV.36, pp. 6 et 12 ; A/56/PV.25.

1375. A/55/PV.36, p. 28.

1376. A/55/PV.37, p. 3.

1377. A/56/PV.27, p. 21.

1378. A/56/PV.28, p. 15.

1379. A/55/PV.37, p. 9.

1380. A/56/PV.27, p. 27.

1381. A noter en effet que, pour le moment, l'Assemblée continue à prendre note du rapport du Conseil de sécurité lors des séances consacrées à son examen sans adopter pour ce faire une résolution. Par exemple, le Président par intérim de l'Assemblée générale, après avoir entendu le dernier orateur dans le débat sur le rapport 2000-2001 du Conseil de sécurité, a simplement demandé ceci : « Puis-je considérer que l'Assemblée prend note du rapport du Conseil de sécurité, tel qu'il figure dans le document A/56/2 ? ». En l'absence d'objection, le Président de l'Assemblée a considéré qu'« il en est ainsi décidé » (A/56/PV.28, p. 18). Par rapport à la pratique antérieure, le changement se trouve seulement au niveau de l'accueil et de la discussion du rapport annuel. Rien n'a changé en ce qui concerne l'acte issu de cette discussion. Les recommandations sur la base du rapport restent individuelles et ne sont pas encore reprises formellement par l'Assemblée générale. On constate toutefois des appels adressés par les Etats au Conseil de sécurité de tenir compte des observations exprimées lors du débat, conformément aux résolutions de l'Assemblée générale en ce sens.

1382. *Le Monde*, 30 sept. 2000, p. 4.

1383. *Le Monde*, 6 oct. 2000, p. 5.

1384. *Le Monde*, 9 oct. 2000, p. 6, puis celui du 13 oct. 2000, p. 4.

1385. *Le Monde*, 2 nov. 2000, p. 5.

1386. *Le Monde*, 30 oct. 2000, p. 4.

1387. *Le Monde*, 1 déc. 2000, p. 5.

1388. *Ibid.*

1389. Voir S/1997/672, par. 33 ; S/1998/1239, par. 46, 68-69 ; S/2000/133, par. 41, 46-49 ; S/2001/738, par. 30, 37-39 ; S/2002/647, par. 49.

1390. S/2002/647, par. 40-42.

1391. *Le Monde*, 6 juil 2001, p. 6.

1392. *Le Monde*, 12 avril 2001, p. 4.

- 1393.** “Iraq Calls on UN Members to Reject Security Council Authority”, *Agence France-Presse*, 15 nov. 2001, article cité dans www.globalpolicy.org/security/sanction.
- 1394.** *Ibid.*
- 1395.** *Le Monde*, 21 fév. 2001, p. 21.
- 1396.** *Le Monde*, 9 nov. 2000, p. 7.
- 1397.** Voir J. W. Anderson, “Iraq’s Neighbors Feel Pain of Sanctions”, *Washington Post*, 2 July 2001, reproduit dans www.globalpolicy.org/security/sanction.
- 1398.** Sur ce commerce, voir, p. ex., *Reuters*, 18 juin 2001.
- 1399.** Voir S/1996/700, par. 97 ; S/1997/672, par. 43-46 ; S/1998/1239, par. 73-75 ; S/2000/133, par. 60 et S/2002/647, par. 46. A partir de 2001, la Force multinationale d’interception faisait état de l’augmentation de la contrebande de pétrole et de produits pétroliers dans le Golfe, ce qui amenait le Comité des sanctions à écrire aux Etats de la région pour leur demander d’aider à prévenir cette contrebande, laquelle s’était étendue vers l’Asie et la corne de l’Afrique ; S/2001/738, par. 43-46 ; S/2002/647, par. 46.
- 1400.** S/PV.4084, p. 7, intervention lors de la discussion de la résolution 1284 (1999) du Conseil de sécurité.
- 1401.** AHG/Dec. (XXXIV) du 10 juin 1998. Texte disponible sur www.africa-union.org.
- 1402.** *Ibid.*, par. 3.
- 1403.** Voir sur ces actions, ainsi que sur la licéité de la décision de l’OUA, T. Kalala, « La décision de l’OUA de ne plus respecter les sanctions décrétées par l’ONU contre la Libye désobéissance civile des Etats africains à l’égard de l’ONU », RBDI, 1999/2, pp. 545-576.
- 1404.** JO L 242 du 14.9.1999 et Bulletin UE 9-1999, point 1.4.60. Cette position commune modifie la position commune 1999/261/PESC du 16 avril 1999 qui suspendait les mêmes mesures après le rapport du Secrétaire général certifiant l’extradition des deux suspects vers les Pays-Bas ; JO L 106 du 23 avril 1999 et Bull. 4-1999, point 1.4.74.
- 1405.** *Ibid.*
- 1406.** Bulletin UE 9-1999, point 1.4.61.
- 1407.** Algérie, Egypte, Jamahiriya arabe libyenne, Maroc, Mauritanie, République arabe syrienne et Tunisie.
- 1408.** S/1998/598, par. 4.
- 1409.** *Ibid.*, par. 4.1 et 4.2.
- 1410.** S/2001/1108 du 26 novembre 2001 (Pays non-alignés) et S/2001/1152 du 6 décembre 2001 (OUA).
- 1411.** Arrêt annexé au doc. S/2001/94, 31 janv. 2001.
- 1412.** S/2001/1152, p. 1.
- 1413.** Annexe 1 à la lettre datée du 5 mai 2000, adressée au Président de l’Assemblée générale par le Représentant permanent du Nigeria auprès de l’Organisation des Nations Unies (par. 50).
- 1414.** *Résolution sur la levée définitive des sanctions imposées contre la Libye*, 7 mai 2001, al. 3 du préambule, in CADHP, *Quatorzième rapport annuel d’activités, 2000-2001*, doc. AHG/229 (XXXVII), Annexe IV.
- 1415.** Bulletin UE 4-2000, point 1.6.54.
- 1416.** R. Picon, « Irak : convaincre l’ONU », *Le Monde*, 5 déc. 2001, p. 19.
- 1417.** *Ibid.*
- 1418.** *The Australian*, 17 Jan. 2001.
- 1419.** J. Guntzel, “Letter from the Voices in the Wilderness. Call for Action Against the Pre-Penalty Notice from the Department of the Treasury”, in www.globalpolicy.org/security/sanction.
- 1420.** *American Friends Service Committee*, 25 Dec. 1998 ; in [www, global policy.org/security/sanction](http://www.globalpolicy.org/security/sanction).
- 1421.** Voir A. K. Fishman, “Between Iraq and a Hard Place”, p. 723.

1422. H. von Sponeck & D. Halliday, "The Hostage Nation", *The Guardian*, 29 Nov. 2001 ; reproduit dans www.globalpolicy.org/security/sanction.
1423. B. Fassbender, "Uncertain Steps into a Post-Cold War World: The Role and Functioning of the Security Council after a Decade of Measures Against Iraq", *EJIL*, 2002, vol. 13 (I) , p. 293.
1424. Sur l'influence de cette perception d'illégitimité sur l'effectivité du Conseil de sécurité, voir D. D. Caron, "The Legitimacy of the Collective Authority", p. 558.
1425. B. Fassbender, "Uncertain Steps", p. 292.
1426. *Ibid.*, p. 292.
1427. On constatera toutefois qu'après la fin des hostilités en Iraq en 2003, les Etats- Unis avaient levé unilatéralement les sanctions imposées contre cet Etat, à la veille de l'introduction d'une proposition de résolution en ce sens au Conseil de sécurité ; voir *supra*, p. 34, note 76.
1428. CIJ, *Recueil* 1962, p. 168.
1429. CIJ, *Namibie (Sud-Ouest africain)*, *Recueil* 1971, p. 22, par. 20.
1430. Voir CIJ, *Recueil* 2004, p. 152, par. 34-35. Il s'agit ici de la tenue d'une session extraordinaire de l'Assemblée générale, simultanément avec une session ordinaire, et la question de la validité des résolutions prises au cours de cette session. La Cour dit qu'en l'absence de règle constitutionnelle prohibant la tenue de telles sessions simultanées, la session extraordinaire de l'Assemblée est valablement convoquée, et les décisions prises au cours de celle-ci sont valides.
1431. E. Osieke, "The Legal Validity of Ultra Vires Decisions", pp. 239-256.
1432. *Ibid.*, p. 240.
1433. K. Doehring, "Unlawful Resolutions of the SC", p. 107.
1434. *Ibid.*, p. 108. Cet auteur avance comme contre-partie de l'obligation de l'Etat d'informer le Conseil de sécurité un devoir de ce dernier de consulter ledit Etat. Pour lui : "The Security Council, when being informed about the reluctance of a State invoking peremptory norms of international law, has the duty to consult this State in order to obtain a reconciliation" (*ibid.*, p. 108).
1435. *Ibid.*, p. 106. L'auteur se réfère à cet égard à l'obligation de notification avant de prendre des contre-mesures, ou d'exercer des représailles armées dans le système traditionnel, et à l'obligation d'épuiser les voies de recours internes avant d'exercer la protection diplomatique.
1436. N. Angelet, "Protest Against Security Council Decisions", in K. Wellens (ed.), *International Law: Theory and Practice. Essays in Honour of Eric Suy*, Martinus Nijhoff, 1998, pp. 277-285.
1437. *Ibid.*, p. 280.
1438. *Ibid.*, p. 280.
1439. *Ibid.*, p. 282.
1440. A noter tout de même que baser le droit des Etats de protester contre les décisions du Conseil de sécurité sur l'article 25 de la Charte semble interpréter cette disposition comme obligeant les Etats d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil uniquement si elles sont prises « conformément à la... Charte » (en ce sens, p. ex., E. de Wet & A. Nollkaemper, "Review of SC Decisions", pp. 185 et s.). Or, l'autre interprétation, qui est à notre avis celle retenue par la majorité de la doctrine, veut que les tenues « conformément à la présente Charte » visent la manière dont les Etats doivent appliquer les décisions, c'est-à-dire en tenant notamment compte de l'article 2, par. 2 (application de bonne foi) et de l'article 103 (application en priorité face aux autres obligations conventionnelles des Etats) ; cf. E. Suy, « Commentaire de l'art. 25 », p. 477.
1441. N. Angelet, "Protest against S.C. Decisions", p. 281.
1442. *Ibid.*
1443. CIJ, *Recueil* 1962, p. 232.
1444. *Ibid.*
1445. CIJ, *Recueil* 1980, p. 104.
1446. E. Osieke, "The Legal Validity of Ultra Vires Decisions", p. 254.
1447. Ch. Dominicé, « L'article 103 et le DIH », p. 191.

- 1448. CIJ, *Recueil* 1962, p. 224.
- 1449. *Ibid.*, p. 183.
- 1450. *Ibid.*, p. 196.
- 1451. E. Osieke, "The Legal Validity of Ultra Vires Decisions", p. 255.
- 1452. CIJ, *Recueil* 1962, p. 204.
- 1453. *Ibid.*, p. 205.

Conclusion générale

p. 469-475

- 1 Au terme de cette étude des aspects juridiques du problème des effets secondaires des sanctions des Nations Unies, il convient de répondre clairement à la question principale qui la sous-tend, à savoir l'impact de ce problème sur le mécanisme de sanctions de l'ONU. En quelques mots, ce problème a d'abord montré les lacunes de la Charte dans la prévision des solutions aux effets des sanctions qu'elle met en place. La prise de conscience de ces lacunes a amené les Nations Unies à se tourner vers des solutions de prévention des effets secondaires des sanctions. Et tout ceci a fait entrer les sanctions des Nations Unies dans une nouvelle ère aussi bien au niveau de leur conception qu'au niveau de la marge d'appréciation des Etats qui vont les appliquer. Ainsi, les Nations Unies sont passées de l'unique souci d'assistance aux victimes des effets secondaires de leurs sanctions à la recherche de voies de prévention de ces effets.

1. Les effets secondaires, les lacunes de la Charte et la vitalité des Nations Unies

- 2 Le problème des effets secondaires des sanctions et les difficultés des Nations Unies à le résoudre ont montré certaines lacunes de la disposition prévue pour faire face à ces effets et le silence de la Charte sur des effets que les fondateurs de l'ONU auraient dû envisager. En effet, la seule disposition de la Charte qui se rapporte aux effets secondaires des sanctions, en l'occurrence l'article 50, ne concerne que les effets sur les Etats qui les appliquent, à l'exclusion de ceux sur l'Etat-cible. De plus, cette disposition est généralement vue par la doctrine comme ne prévoyant pas un droit à l'assistance mais un simple droit de consultation avec le Conseil de sécurité pour trouver des solutions à ces effets. Et on a effectivement vu que l'apport de cette disposition dans la recherche des solutions aux effets secondaires des sanctions demeure pour le moment insuffisant.
- 3 Nous avons toutefois montré que cette disposition a des potentiels inexploités et que la précédente conclusion quant au droit qu'elle prévoit se base essentiellement sur une interprétation textuelle, alors même que le texte est loin d'être clair et dépourvu de toute ambiguïté. Avec des interprétations téléologique et contextuelle de l'article 50,

une autre réponse s'impose : il ressort de l'examen des débats à la Conférence de San Francisco, de l'évolution de la rédaction du texte et du rôle que cet article tient à l'intérieur du chapitre VII de la Charte que son but est de venir en aide aux Etats qui subissent des difficultés économiques dues à l'application des sanctions. L'article 50 de la Charte ne prévoit pas seulement un droit de se plaindre.

- 4 En outre, la pratique nous montre que les Etats ayant consulté le Conseil de sécurité au titre de l'article 50 ont toujours bénéficié d'une assistance coordonnée par les Nations Unies. La typologie des assistances effectivement apportées nous donne une idée précise de ce qui a été fait en la matière. Plus significatif encore est le fait qu'il n'y a pas d'obstacle juridique au financement de ces assistances sur la base de contributions obligatoires émergeant au budget de l'ONU. Des études au sein des organes des Nations Unies démontrent la faisabilité de ce type d'assistance. Dès lors, la question est plutôt de savoir comment rendre cette assistance prévisible et certaine. Et c'est là qu'il y a un dernier obstacle, et il est de taille, à savoir convaincre l'ensemble des Etats pour mettre en œuvre ces études et ainsi traduire leurs préoccupations pour les effets secondaires des sanctions par l'assurance d'une véritable assistance aux Etats victimes de ces effets. Ceci est encore loin d'être le cas actuellement.
- 5 Quant au problème des effets des sanctions sur la population civile de l'Etat-cible, il faut dire que les Nations Unies peinent encore à trouver un mécanisme satisfaisant qui va plus loin que les solutions *ad hoc* auxquelles elles ont recours actuellement. Le résultat en est la mise en œuvre d'une responsabilité collective de la population civile et de leurs dirigeants, qui s'éloigne de l'objectif intrinsèque des sanctions et entraîne une exclusion mutuelle entre les objectifs politiques des Nations Unies et leurs objectifs sociaux, économiques et humanitaires. Mais il faut aussi relever que ces solutions *ad hoc*, à savoir les exemptions et exceptions humanitaires aux sanctions, ont connu une évolution qualitative indéniable, au-delà des critiques que l'on peut formuler sur leur gestion par le Conseil de sécurité lui-même et par ses Comités des sanctions.
- 6 Ainsi, de la prévision dans ses résolutions sanctionnatrices de produits et marchandises auxquels les sanctions ne s'appliquent pas, et d'autres qui peuvent être exportés vers l'Etat-cible si des circonstances humanitaires l'exigent, le Conseil de sécurité est passé à la fin des années 1990 à l'établissement de plusieurs listes de produits à usage strictement humanitaire dont l'expédition se fera sur une simple notification et, plus tard, à une seule liste des produits non soumis aux sanctions. Indéniablement, on assiste ici à une simplification de l'envoi de produits essentiels pour le bien-être quotidien de la population civile de l'Etat-cible et c'est une pratique qui s'aligne sur les exigences des règles des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Ce changement permet aussi de corriger les inconsistances dans la désignation des produits faisant partie des deux catégories de dérogations humanitaires aux sanctions. Et il s'agit sans aucun doute d'une évolution et d'une pratique que le Conseil de sécurité peut difficilement ignorer dans la gestion des sanctions à venir.
- 7 Il est enfin à observer que l'enseignement tiré de la gestion de ces dérogations humanitaires reste utile même dans le cadre du nouveau concept affiné des sanctions des Nations Unies, notamment dans l'effort de ciblage des mesures aux seuls dirigeants de l'Etat ou de l'entité visé. Dans ce cadre, le Conseil de sécurité pourrait utilement contempler les produits qu'il avait considérés comme strictement humanitaires et les exclure du régime de sanctions qu'il s'apprête à imposer. Incorporées dans ce nouveau concept de sanctions, les dérogations humanitaires aux sanctions constitueront ainsi

une solution viable aux effets secondaires sur la population civile de l'Etat-cible, et joueront le rôle de soupape de sécurité lorsque les mesures, même bien ciblées, atteignent tout de même ladite population.

- 8 Tout ceci participe en fait de la recherche de solutions en amont au problème des effets secondaires des sanctions des Nations Unies et montre par là le dynamisme de celles-ci et leur faculté d'adaptation face aux nouveaux questionnements suscités par la mise en œuvre du système coercitif de la Charte.

2. Des solutions en aval aux solutions en amont

- 9 Les difficultés rencontrées dans la gestion des différents effets secondaires des sanctions ont provoqué de nombreuses recherches de solutions tendant à prévenir ce problème ou, à défaut, réduire son ampleur. Nous avons ainsi retracé l'apparition de plusieurs concepts relatifs à raffinement des sanctions des Nations Unies tels que l'évaluation préalable des effets potentiels des sanctions et l'évaluation périodique de leurs effets réels, le ciblage des sanctions aux dirigeants, la clarification des objectifs des sanctions, la prévision d'une clause de sortie dans les résolutions du Conseil de sécurité, et la prévision de limite temporelle à leur application. Tous ces concepts concourent à leur manière à prévenir les effets secondaires des sanctions des Nations et se complètent mutuellement pour cette fin. Certains ont même des liens avec, sinon leur inspiration dans, des règles de droit international général, tels par exemple le devoir de due diligence, le principe de proportionnalité et la prise en compte des considérations élémentaires d'humanité et autres principes humanitaires dans toute activité de coercition.
- 10 Et le plus intéressant c'est que ces solutions de prévention des effets secondaires ne concernent pas un seul type d'effets, comme le sont l'assistance au titre de l'article 50 de la Charte et la prévision des dérogations humanitaires aux sanctions. Les voies juridiques de prévention que nous avons mises en exergue permettent de résoudre dans sa globalité l'ensemble des effets indésirables des sanctions. On passe ainsi d'une approche sectorielle à une approche intégrée de la problématique des effets secondaires des sanctions des Nations Unies.
- 11 Cette approche est loin d'être une utopie puisque le Conseil de sécurité a commencé à infléchir sa pratique en matière d'imposition des sanctions. Celui-ci s'est efforcé au cours de ces dernières années de n'imposer que des sanctions ciblées aux dirigeants responsables de l'atteinte à la paix et à la sécurité internationales. La pratique récente montre aussi que le Conseil de sécurité semble avoir abandonné l'imposition de sanctions dont la durée d'application n'est pas déterminée. Cette indication de la durée d'application d'une décision obligatoire du Conseil s'est même élargie à des questions où certains Etats attachent beaucoup d'importance, telle par exemple la relation entre les opérations de maintien de la paix et la poursuite des crimes internationaux devant la Cour pénale internationale, prévue initialement pour douze mois dans la résolution 1422 (2002) et prorogée une fois après.
- 12 De même, les Nations Unies ont abandonné la pratique des sanctions globales. L'ampleur des effets secondaires constatés lors des sanctions imposées dans les années 1990 a fait dire aux Etats qu'un mécanisme de sanctions source d'aussi considérables effets secondaires n'est plus acceptable. Cela ressort des déclarations en

ce sens des membres du Conseil de sécurité et de nombreux autres Etats (mentionnées au chapitre IV de notre étude), et d'une résolution de l'Union inter-parlementaire, adoptée lors de sa 104^e Conférence de Djakarta (Indonésie) en 2000. Cette organisation internationale qui regroupe les parlements nationaux du monde, et dont le nombre de membres dépasse largement celui des Nations Unies, préconise que « les sanctions économiques globales sont à éviter autant que possible parce qu'elles font souffrir trop de personnes innocentes [et] on leur préférera les sanctions ciblées qui touchent directement les dirigeants politiques du pays visé... »¹⁴⁵⁴.

- 13 Cet abandon des sanctions globales, combiné avec les nouveaux concepts que l'on vient de mentionner, participent d'une nouvelle ère des sanctions des Nations Unies qui a comme particularité le recours à des experts pour évaluer et proposer les sanctions les plus justes, au sens courant du terme, c'est-à-dire bien ciblées et bien soupesées, et établies sur une base objective. Aussi, est-il révolu le temps de régime de sanctions où les mesures imposées étaient le minimum que l'on pouvait avoir, comme par exemple celui contre l'Afrique du Sud en 1977. Les régimes de sanctions actuels sont le résultat d'une étude sérieuse et dont le contenu est bien évalué par rapport à l'objectif visé. Et cela a pour conséquence la réduction de la marge d'appréciation non seulement du Conseil de sécurité dans le choix des mesures à imposer mais aussi des Etats dans l'application des mesures décidées par le Conseil. Puisque les sanctions sont maintenant bien réfléchies, bien ciblées et les obligations des Etats bien précisées, ceux-ci vont revenir à leur rôle de simples agents d'exécution des décisions des Nations Unies.
- 14 Enfin, on remarque que le problème des effets secondaires a poussé l'Assemblée générale à exercer pleinement les pouvoirs rattachés à sa qualité de mandant du Conseil de sécurité dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales, notamment le pouvoir d'examen et de discussion des rapports d'activités de cet organe. Ce pendant de la légitimation collective donnée par les Etats membres, dans l'article 24 de la Charte, a été quelque peu négligé jusqu'à ce que le Conseil de sécurité utilise massivement son pouvoir coercitif, mettant à jour les problèmes que l'on sait. Ce réveil de l'Assemblée générale par rapport à son rôle de mandant est également lié au changement des rapports de force dans les relations internationales après la fin de la Guerre froide, lequel a amené un seul Etat à dominer le Conseil de sécurité et, quelquefois, à l'instrumentaliser. Le mouvement tend donc en quelque sorte à contrôler l'activisme du Conseil de sécurité et à mettre un frein à une dérive d'utilisation du système coercitif onusien à des fins personnelles, au mépris parfois des règles pertinentes de la Charte et du droit international général. Pour l'avenir, le mouvement servira à réagir aux actes du Conseil de sécurité qui ne cadrent pas avec les principes relatifs au nouveau concept de sanction largement accepté par l'ensemble des Etats, à savoir des sanctions ciblées, limitées dans le temps et modifiables quant à leur contenu.

3. De la réflexion sur le vrai objectif des sanctions des Nations Unies

- 15 Le développement de ce nouveau concept de sanction correspond à une réflexion des Etats membres sur la nature juridique du système de réaction prévu au chapitre VII de la Charte et, par là, à une précision de l'objectif de ce système face à la connotation

punitive qu'il tend à prendre dans la pratique. La majorité des Etats déclare à cet égard que le mécanisme de sanctions de l'ONU ne poursuit aucun but punitif et tend seulement à exercer une coercition à l'encontre de l'Etat ou de l'entité qui, par son comportement, porte atteinte à la paix et à la sécurité internationales. Cette précision a été faite aussi bien individuellement que collectivement dans des actes formels de divers organes des Nations Unies.

- 16 Mais à peine s'accorde-t-on sur le caractère non-punitif des sanctions des Nations Unies, et que l'on trouve des moyens pour faire respecter cet objectif strictement coercitif, qu'un autre problème se pointe à l'horizon : il s'agit de ce que nous pouvons appeler « l'effet secondaire des sanctions ciblées », à savoir la dérive pénale des sanctions des Nations Unies imposées ces derniers temps, sans la garantie de *due process* rattachée normalement à ce type de sanction. C'est notamment le cas des mesures prises par le Conseil de sécurité contre des individus ou des sociétés commerciales dans le cadre de la lutte contre le terrorisme international¹⁴⁵⁵.
- 17 Cela dit, face au décalage constaté dans la pratique entre l'accord des Etats pour raffinement des sanctions et les actes concrets entrepris pour résoudre le problème des effets secondaires, on en vient à se demander s'il ne persiste pas en fin de compte un certain désaccord sur l'objectif à assigner aux sanctions des Nations Unies. L'objectif de cette sanction est-il vraiment – ou uniquement – coercitif comme le suggère l'opinion unanime des Etats, telle que relevée dans cette étude ? Ou au contraire, subsiste-t-il de la part des Etats un relent de volonté punitive dans l'imposition des sanctions des Nations Unies, à supposer que cette volonté ait été réellement absente dans l'esprit des fondateurs de l'ONU ? De la réponse à cette question dépend finalement le succès de l'éradication ou de la réduction des effets secondaires des sanctions des Nations Unies, en sus – faut-il encore le rappeler – des obstacles tirés des considérations politiques, stratégiques et économiques.
- 18 Si les Nations Unies estiment que le but de ces sanctions est avant tout coercitif, plus grande sera leur propension à résoudre le problème des effets secondaires des sanctions. Si elles considèrent à l'inverse qu'un but punitif est également rattaché à cet objectif coercitif, il ne faudrait pas alors s'étonner de voir les Nations Unies peu enthousiastes à réduire au minimum lesdits effets secondaires.

4. De la vigilance face à une contradiction *de facto* entre les différents objectifs des Nations Unies

- 19 Avec le recul, la difficulté des Nations Unies à résoudre de manière satisfaisante la problématique des effets secondaires des sanctions vient en fin de compte de leur incapacité, dans la pratique, à harmoniser les différents objectifs de l'ONU, à savoir, d'une part, la préservation de la paix et, d'autre part, l'établissement d'un monde plus juste, sur le plan humain, social et économique. L'acuité du problème des effets secondaires devrait, par conséquent, amener l'ONU à s'interroger sur sa propre stratégie de paix et à se tourner notamment vers celle posée lors de sa création, qui met l'accent sur l'interdépendance des différents objectifs assignés par les peuples des Nations Unies. Dans l'esprit des fondateurs de l'Organisation, l'ensemble de buts et principes des Nations Unies devait constituer le fondement d'une paix durable entre les

nations, même si dans l'immédiat après-guerre il fallait d'abord mettre en avant le maintien et le rétablissement de la paix au-delà de toute autre préoccupation.

- 20 Il serait donc temps pour les Nations Unies d'accorder un regard plus appuyé aux autres objectifs qu'elles se sont fixées en 1945, et ce dans une optique de non-contradiction interne entre ces différents objectifs. Car, les peuples des Nations Unies, résolus à créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations internationales, à favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande, avaient décidé en signant la Charte d'associer leurs efforts pour réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous. Et ces peuples ont créé l'ONU pour être un centre où s'harmonisent leurs efforts vers ces fins communes¹⁴⁵⁶.
- 21 Au moment où les Nations Unies dépensent beaucoup de ressources et de temps pour la sécurité, il est nécessaire de rappeler ces autres objectifs qui, si on leur accorde la place et l'attention qu'ils méritent, permettraient d'avoir une paix plus solide entre et dans les nations que la paix imposée par les sanctions, avec le lot de problèmes que ces dernières véhiculent. Sans justice sociale et économique pour tous les peuples, il ne peut y avoir de paix durable entre ceux-ci. Le problème des effets secondaires inhérents aux sanctions, et surtout la difficulté – voire l'impossibilité – d'en satisfaire toutes les victimes, montre que les sanctions couvent en elles-mêmes des sources potentielles de tensions futures, avec notamment les privations et frustrations qui en sont issues ainsi que leurs effets à long terme sur le développement du pays visé et des pays voisins.
- 22 Loin de nous l'idée de renier le recours aux sanctions des Nations Unies pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales et réagir aux violations des obligations internationales d'importance fondamentale pour l'ensemble des Etats. Ces sanctions, notamment celles de type non militaire, doivent rester l'instrument de coercition à privilégier dans une société internationale qui a banni l'usage de la force dans les relations entre ses membres. Elles sont préférables aux mesures unilatérales qui privilégient les puissants, et aux actions militaires – même collectives – qui ne peuvent éviter d'infliger d'indicibles souffrances à la population civile souvent innocente. Seulement, en marge de raffinement de cet instrument, il ne faudrait pas oublier que le maintien de la paix n'est pas un objectif isolé, qu'il faut au contraire œuvrer ensemble pour créer les conditions nécessaires à cette paix, où l'Organisation des Nations Unies serait effectivement ce centre où s'harmonisent les efforts des Nations en ce sens.

NOTES DE BAS DE PAGE

1454. 104^e Conférence interparlementaire, *Les embargos et sanctions économiques sont-ils encore acceptables d'un point de vue éthique, sont-ils encore efficaces, et permettent-ils d'atteindre leur objectif dans un monde de plus en plus globalisé ?*, Résolution du 20 octobre 2000, point 3-b du préambule (adoptée avec 834 voix contre 245 et 159 abstentions).

1455. Voir sur ces points O. Bring, P. Cramér & G. Lysén, “Sweden”, in V. Gowlland-Debbas (ed.), *National Implementation*, pp. 508 et s.

1456. Voir *La Charte des Nations Unies*, préambule et article 1^{er}.

Annexe I

p. 477-482

A. Communications des Etats au titre de l'article 50

I. Dans les sanctions contre la Rhodésie du Sud

1. Malawi	S/7751, 15 fév. 1967, incorporé à S/7781, Annexe II: Note verbale, en date du 15 février 1967, adressée au Secrétaire général par le représentant du Malawi, <i>in</i> Rapport du Secrétaire général en application de la résolution 232 (1966), Doc. off. du Conseil de sécurité (D.O.C.S.), 22 ^{ème} année, <i>Suppléments de janvier, février et mars 1967</i> , pp. 103 et s.
2. Mozambique	S/12009, 10 mars 1976: Télégramme adressé au Président du Conseil de sécurité par le Ministre des affaires étrangères du Mozambique, <i>in</i> D.O.C.S., 31 ^{ème} année, <i>Suppléments de janvier, février et mars 1976</i> , p. 125.
3. Portugal	S/7781, Annexe II, 10 fév. 1967: Lettre adressée au Secrétaire général par le représentant du Portugal, transmettant deux lettres du Ministre des affaires étrangères du Portugal en date du 3 février 1967. Voir Rapport du Secrétaire général en application de la résolution 232 (1966), <i>in</i> D.O.C.S., 22 ^{ème} année, <i>Suppléments de janvier, février et mars 1967</i> , pp. 113 et s.
4. Zambie	S/7720 : Note du Secrétaire général en date du 6 février 1967, <i>in</i> D.O.C.S., 22 ^{ème} année, <i>Suppléments de janvier, février et mars 1967</i> , p. 54.

II. Dans les sanctions contre l'Iraq

1. Bangladesh	S/21856, Annexe, 10 oct. 1990: Mémoire sur les effets économiques et financiers qui résultent pour le Bangladesh de la limitation de ses relations économiques avec l'Iraq et le Koweït.
2. Bulgarie	S/21573, Annexe, 21 août 1990: Déclaration du Président de la République populaire de Bulgarie, datée du 19 août 1990 et intitulée: « Garantie mondiale visant à protéger l'intégrité et la souveraineté ». S/21576, Annexe I, 21 août 1990 : Réponse du Gouvernement de la République populaire de Bulgarie à la note verbale SCPS/7190 relative à l'application de la Résolution 661 (1990) du Conseil de sécurité de l'ONU. S/21741, 12 sept. 1990 : Lettre datée du 11 septembre 1990, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de la Bulgarie auprès de l'ONU.
3. Djibouti	S/22209, 8 fév. 1991 : « Conséquences immédiates du conflit dans le Golfe Persique ».

4. Inde	S/21711, 5 sept. 1990 : Lettre datée du 5 septembre 1990, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de l'Inde auprès de l'ONU. S/22013, Appendice de l'Annexe, 19 décembre 1990 : Mémoire sur les conséquences économiques, commerciales et financières pour l'Inde des restrictions concernant les relations économiques avec l'Iraq et le Koweït.
5. Jordanie	S/21620, 24 août 1990 : Mémoire relatif aux conséquences économiques et financières qu'auraient pour la Jordanie des restrictions sur ses relations économiques avec l'Iraq et le Koweït.
6. Liban	S/21686, 31 août 1990 : Note verbale datée du 30 août 1990, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent du Liban auprès de l'ONU. S/21737, Annexe, 10 sept. 1990 : Mémoire concernant les répercussions économiques et financières de la crise du Golfe sur le Liban.
7. Mauritanie	S/21786, Annexe, 18 sept. 1990 : Note verbale datée du 18 décembre 1990, adressée au Secrétaire général par le Ministre des Affaires étrangères de la Mauritanie. S/21818, Annexe, 25 sept. 1990 : Lettre datée du 24 septembre 1990, adressée au Secrétaire général par le Ministre des affaires étrangères et de la coopération de la Mauritanie.
8. Pakistan	S/21776, Annexe, 17 sept. 1990 : Mémoire concernant les effets économiques et financiers sur le Pakistan des restrictions mises aux relations économiques avec l'Iraq et le Koweït. S/21875, 15 oct. 1990 : Lettre datée du 12 octobre 1990, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Pakistan auprès de l'ONU.
9. Philippines	S/21712, 5 sept. 1990 : Note verbale datée du 5 septembre 1990, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent des Philippines auprès de l'ONU. S/22011, Annexe, 18 déc. 1990 : Mémoire daté du 14 novembre 1990 sur les conséquences économiques, commerciales et financières pour les Philippines de l'application des sanctions contre l'Iraq et le Koweït.
10. Pologne	S/21808, Annexe, 21 sept. 1990 : Mémoire en date du 20 septembre 1990 établi par le Gouvernement polonais à l'intention du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 661 (1990) concernant la situation entre l'Iraq et le Koweït au sujet des pertes subies par la Pologne par suite de l'application des sanctions économiques contre l'Iraq. S/21918, 31 oct. 1990 : Lettre datée du 30 octobre 1990, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de la Pologne auprès de l'ONU.
11. Roumanie	S/21643, Annexe, 27 août 1990 : Mémoire sur les conséquences économiques et financières pour la Roumanie des restrictions imposées à ses relations économiques avec l'Iraq et le Koweït. S/21990, Annexe, 8 déc. 1990 : Mémoire concernant les effets néfastes de la crise du Golfe et de l'application des sanctions du Conseil de sécurité contre l'Iraq sur l'économie roumaine.
12. Seychelles	S/21891, Annexe, 19 oct. 1990 : Lettre datée du 15 octobre 1990, adressée au Secrétaire général par le Président de la République des Seychelles.

	S/22023, Annexe, 20 déc. 1990 : Déclaration faite le 17 décembre 1990 par le Chargé d'affaires par intérim de la République des Seychelles devant le Groupe de travail du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 661 (1990) concernant la situation entre l'Iraq et le Koweït.
13. Soudan	S/21605, 4 sept. 1990 : Note verbale datée du 4 septembre 1990, adressée au Secrétaire général par le Chargé d'affaires par intérim de la Mission permanente du Soudan auprès de l'ONU. S/21930-A/45/711, Annexe, 6 nov. 1990 : Note concernant les répercussions économiques et financières, pour le Soudan, de la crise du Golfe.
14. Sri Lanka	S/21627, Annexe, 24 août 1990 : Lettre datée du 24 août 1990, adressée au Secrétaire général par le Ministre des affaires étrangères de Sri Lanka. S/21710, Annexe, 5 sept. 1990 : Mémoire sur les conséquences défavorables, économiques et autres, de l'imposition des sanctions en application de la résolution 661 (1990) du Conseil de sécurité. S/21584, Annexe, déc. 1990 : Mémoire révisé, en date du 30 novembre 1990, sur les conséquences, économiques et autres, de l'imposition de sanctions en application de la résolution 661 (1990) du Conseil de sécurité.
15. Syrie	S/22193, Annexe, 4 fév. 1991 : Etude relative au préjudice et aux pertes économiques subis par la République arabe syrienne par suite de la crise du Golfe.
16. Ex-Tchécoslovaquie	S/21750, 13 sept. 1990 : Lettre datée du 13 septembre 1990, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de la République fédérale tchèque et slovaque auprès de l'ONU. S/21837, 3 oct. 1990 : Lettre datée du 2 octobre 1990, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de la Tchécoslovaquie auprès de l'ONU. S/22019, 19 déc. 1990 : Lettre datée du 19 décembre 1990, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de la Tchécoslovaquie auprès de l'ONU.
17. Tunisie	S/21649, Annexe, 27 août 1990 : Lettre datée du 24 août 1990, adressée au Secrétaire général par le Ministre tunisien des affaires étrangères. S/22015, Annexe, 19 déc. 1990 : Mémoire, en date du 24 août 1990, sur les répercussions de la crise du Golfe sur l'économie tunisienne.
18. Uruguay	S/21775, 17 sept. 1990 : Lettre datée du 13 septembre 1990, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de l'Uruguay auprès de l'ONU. S/22026, Annexe, 20 déc. 1990 : Mémoire relatif à l'exposé fait par l'Uruguay devant le Groupe de travail du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 661 (1990).
19. Viêt-Nam	S/21810, 21 sept. 1990 : Lettre datée du 21 septembre 1990, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Viêt-Nam auprès de l'ONU. S/21821, Annexe, 26 sept. 1990 : Message daté du 25 septembre 1990, adressée au Secrétaire général par le Ministre des affaires étrangères du Viêt-Nam. S/22004, Annexe, 17 déc. 1990 : Mémoire sur les consé-

	quences économiques, commerciales et financières que les restrictions imposées aux relations économiques avec l'Iraq et le Koweït ont pour le Viêt-Nam.
20. Yémen	S/21748, Annexe I, 13 sept. 1990 : Lettre datée du 9 septembre 1990, adressée au Secrétaire général par le Ministre des affaires étrangères du Yémen. S/21748, Annexe II, 13 sept. 1990 : Mémoire concernant les effets économiques et financiers qu'ont pour la République du Yémen les restrictions imposées à ses relations économiques avec l'Iraq et le Koweït.
21. Ex-Yougoslavie	S/21618, Annexe, 23 août 1990 : Note verbale datée du 23 août 1990, adressée au Secrétaire général par le Secrétaire fédéral aux affaires étrangères de la Yougoslavie. S/AC.25/1990/CRP.5, 7 sept. 1990, ou Appendice II à l'Annexe V de S/22021 du 20 décembre 1990 : Déclaration faite le 6 sept. 1990 par la Yougoslavie devant le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 661 (1990), conformément à l'article 50 de la Charte.

III. Dans les sanctions contre l'ex-Yougoslavie

1. Albanie	S/AC.27/1993/COMM.5024, ou pièce jointe II à l'annexe I de S/26040/Add.1, 10 août 1993 : Mémoire du Gouvernement albanais, en date du 25 juin 1993, sur les pertes subies par l'économie nationale du fait de l'application des sanctions décrétées par l'ONU contre la Yougoslavie ainsi que de la guerre en Bosnie.
2. Bulgarie	S/24963, Annexe, 14 déc. 1992 : Mémoire du 10 décembre 1992 émanant du Gouvernement bulgare relatif aux pertes, dommages et difficultés économiques subies par la République de Bulgarie du fait qu'elle applique les sanctions imposées par le Conseil de sécurité dans sa résolution 757 (1992) du 30 mai 1992. S/25743, Annexe, 7 mai 1993 : Mémoire du 6 mai 1993, émanant du Gouvernement de la République de Bulgarie concernant l'application de la résolution 820 (1993) du Conseil de sécurité.
3. Hongrie	S/24147, 28 avril 1993 : Lettre datée du 22 juin 1992, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de la Hongrie auprès de l'ONU. S/26040, pièce jointe II à l'Annexe II, 8 juillet 1993 : Déclaration faite le 29 juin 1993 au Groupe de travail sur l'article 50 par le Représentant de la Hongrie.
4. Macédoine (ex-République yougoslave de)	S/AC.27/1993/COMM.3396, ou pièce jointe I à Annexe II de S/26040/Add.2, 14 déc. 1993 : Communication du 11 mai 1993, adressée au Président du Comité par le Ministre des affaires étrangères de l'ex-République yougoslave de Macédoine. S/26040/Add.2, pièce jointe II à Annexe II, 14 déc. 1993 : Intervention du Représentant de l'ex-République yougoslave de Macédoine, invoquant l'article 50 de la Charte des Nations Unies devant le Groupe de travail, le 30 novembre 1993.

5. Ouganda	S/AC.27/1993/COMM.2530, ou pièce jointe I à Annexe V de S/26040, 8 juillet 1993 : Lettre datée du 26 mars 1993, adressée au Président du Comité des sanctions par le Représentant permanent de l'Ouganda auprès de l'ONU.
6. Roumanie	S/24142, Annexe, 23 juin 1992 : Mémoire du Gouvernement roumain sur l'application de la résolution 757 (1992) du Conseil de sécurité. S/24142/Add.1, Annexe, 20 juillet 1992 : Additif au mémoire du Gouvernement roumain sur les mesures prises pour appliquer la résolution 757 (1992) du Conseil de sécurité. S/25207, Annexe, 1 fév. 1993 : Mémoire du Gouvernement roumain concernant les pertes, dommages et difficultés économiques encourus du fait de l'application des résolutions 757 (1992) et 787 (1992) du Conseil de sécurité.
7. Slovaquie	S/25894, 7 juin 1993 : Lettre datée du 7 juin 1993, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de la Slovaquie auprès de l'ONU. S/26648, 27 oct. 1993 : Lettre datée du 25 octobre 1993, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de la Slovaquie auprès de l'ONU.
8. Ukraine	S/25630, Annexe, 19 avril 1993 : Lettre datée du 17 avril 1993, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Ministre des affaires étrangères de l'Ukraine. S/25636, Annexe, 20 avril 1993 : Lettre datée du 19 avril 1993, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent de l'Ukraine auprès de l'ONU. S/25682, 28 avril 1993 : Lettre datée du 28 avril 1993, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de l'Ukraine auprès de l'ONU.

IV. Dans les sanctions contre la Libye

1. Bulgarie	S/23939, Annexe, 15 mai 1992 : Rapport sur les mesures prises par le Gouvernement bulgare pour donner effet aux sanctions imposées contre la Jamahiriya arabe libyenne socialiste et populaire.
2. Soudan	S/AC.28/1992/COMM.14 et S/24448 : Communication datée du 4 juin 1992 et lettre datée du 14 août 1992 du gouvernement du Soudan.

B. Recommandations du Conseil de sécurité et des comités des sanctions

Dans les sanctions contre la Rhodésie du Sud	<i>Pour la Zambie</i> S/RES/253 (1968) du 20 mai 1968; S/RES/277 (1970) du 18 mars 1970; S/10896/Rev.1 et Add.1 du 6 mars 1973 (évaluation et conclusions d'un groupe d'experts sur les besoins économiques de la Zambie, acceptées par la S/RES/328 (1973)); S/RES/329 (1973) du 10 mars 1973. <i>Pour la Mozambique</i> S/RES/386 (1976) du 17 mars 1976; S/RES/411 du 30 juin 1977.
Dans les sanctions contre l'Iraq	S/21786 ET S/21826 : lettre du Président du Conseil de sécurité approuvant les recommandations sous S/21786 S/22021, 20 déc. 1990, 64 p.: Lettre datée du 19 décembre

	1990, adressée au Président du Conseil de sécurité par la Présidente du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 661 (1990) concernant la situation entre l'Iraq et le Koweït (contenant les recommandations relatives à l'application de l'article 50 concernant la Bulgarie, la Tunisie, l'Inde, la Roumanie, la Yougoslavie, le Liban et les Philippines); ET S/22033: Lettre du Président du Conseil de sécurité approuvant les recommandations sous S/22021 et S/22021/Add.1. S/22021/Add.1, 21 déc. 1990, 66 p.: Lettre datée du 21 décembre 1990, adressée au Président du Conseil de sécurité par la Présidente du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 661 (1990) concernant la situation entre l'Iraq et le Koweït (contenant les recommandations relatives à l'application de l'article 50 se rapportant au Sri Lanka, Yémen, Tchécoslovaquie, Pologne, Mauritanie, Pakistan, Soudan, Uruguay, Viêt-Nam, Bangladesh et aux Seychelles). S/22021/Add.2, 19 mars 1991, 31 p.: Lettre datée du 18 mars 1991, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 661 (1990) concernant la situation entre l'Iraq et le Koweït (contenant les recommandations relatives à l'application de l'article 50 se rapportant à la République arabe syrienne et au Djibouti); ET S/22398: Lettre du Président du Conseil de sécurité approuvant les recommandations sous S/22021/Add.2. S/22548, 29 avril 1991: Déclaration du Président du Conseil de sécurité en réponse au mémorandum collectif des 21 Etats touchés par l'application des sanctions contre l'Iraq, transmettant leur insatisfaction des assistances octroyées jusqu'alors (S/ S/22382, 22 mars 1991).
Dans les sanctions contre l'ex-Yougoslavie	S/26040, 8 juil. 1993, 38 p.: Lettre datée du 2 juillet 1993, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président par intérim du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 724 (1991) concernant la Yougoslavie (contenant les recommandations relatives à l'application de l'article 50 se rapportant à la Bulgarie, la Hongrie, l'Ouganda, la Roumanie et l'Ukraine); ET S/26056 : lettre du Président du Conseil de sécurité approuvant les recommandations sous S/26040. S/26040/Add.1, 10 août 1993, 10 p.: Lettre datée du 4 août 1993, adressée à la Présidente du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 724 (1991) concernant la Yougoslavie (contenant la recommandation relative à l'application de l'article 50 se rapportant à l'Albanie); ET S/26282: lettre du Président du Conseil de sécurité approuvant les recommandations sous S/26040/Add.1. S/26040/Add.2, 14 déc. 1993, 20 p.: Lettre datée du 10 décembre 1993, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 724 (1991) concernant la Yougoslavie (contenant les recommandations relatives à l'application de l'article 50 se rapportant à la Slovaquie et à l'ex-République yougoslave de Macédoine); ET S/226905: lettre du Président du Conseil de sécurité approuvant les recommandations sous S/26040/Add.2.

Annexe II

p. 483

Résolutions sur la mise en oeuvre de l'article 50 de la Charte et rapports correspondants du secrétaire général

TYPE DE RÉSOLUTION	RÉSOLUTIONS DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE	RAPPORTS DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
1. Examen du par. 41 de l'Agenda pour la paix » (A/47/277-S/24111) a) Engagement de l'Assemblée générale à s'occuper plus sérieusement de la question de l'application de l'article 50 de la Charte b) » Difficultés économiques particulières dues à l'exécution de mesures préventives ou coercitives »	A/RES/47/120 A, section VIII, 18 déc. 1992 A/RES/47/120 B, section IV, 20 sept. 1993	
2. Article 50 et sanctions en général a) Examen du rapport du Comité spécial de la Charte b) » Application des dispositions de la Charte relatives à l'assistance à des Etats tiers touchés par l'application de sanctions » c) » Mise en œuvre des dispositions de la Charte des Nations Unies relatives à l'assistance aux Etats tiers touchés par l'application de sanctions »	A/RES/49/58, 9 déc. 1994 A/RES/50/51, 11 déc. 1995 A/RES/51/208, 17 déc. 1996 A/RES/52/162, 15 déc. 1997 A/RES/53/107, 8 déc. 1998 A/RES/54/107, 9 déc. 1999 A/RES/55/157, 12 déc. 2000 A/RES/56/87, 12 déc. 2001 A/RES/57/25, 19 nov. 2002 A/RES/58/80, 9 déc. 2003 A/RES/59/45, 2 déc. 2004	A/50/361, 22 août 1995 A/51/317, 30 août 1996 A/52/308, 28 août 1997 A/53/312, 27 août 1998 A/54/383, 23 sept. 1999, et Add.1 A/55/295, 11 août 2000, et Add.1 A/56/303, 17 août 2001 A/57/165, 2 juillet 2002, et Add.1 A/58/346, 5 sept. 2003 A/59/334, 7 sept. 2004
3. Article 50 et sanctions contre la RFY a) » Assistance économique aux Etats qui subissent le contre-coup de l'application des résolutions du Conseil de sécurité imposant des sanctions contre la République fédérative de la Yougoslavie (Serbie et Monténégro) » b) » Assistance économique aux Etats de l'Europe de l'Est qui subissent le contre-coup des événements survenus dans les Balkans »	A/RES/48/210, 21 déc. 1993 A/RES/49/21 A, 2 déc. 1994 A/RES/50/58 E, 12 déc. 1995 A/RES/51/30 A, 17 déc. 1996 A/RES/52/169 H, 16 déc. 1997 A/RES/54/96 G, 15 déc. 1999 A/RES/55/170, 14 déc. 2000 A/RES/56/110, 14 déc. 2001	A/49/356, 9 sept. 1994 A/50/423, 12 sept. 1995 A/51/336, 13 sept. 1996 A/52/535, 27 sept. 1997 A/54/534, 8 nov. 1999 A/55/620, 10 nov. 2000 A/56/632, 16 nov. 2001

Annexe III

p. 484-487

Documents officiels relatifs au programme « pétrole contre nourriture »

PHASES	RÉSOLUTIONS DU CONSEIL DE SÉCURITÉ	CONTENU DES RÉSOLUTIONS	RAPPORTS D'APPLICATION DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
Origine	S/RES/687(1991), 3 avril 1991	Autorisation du Comité des sanctions d'approuver des dérogations à l'interdiction d'importer des produits de base ou des marchandises d'origine iraquienne pour procurer à l'Iraq les ressources nécessaires au financement de l'expédition des fournitures médicales et de produits de première nécessité en Iraq.	
	S/RES/706 (1991), 15 août 1991	Etablissement d'un mécanisme permettant la mise en place d'un programme de vente de pétrole contre l'achat de nourriture et autorisation de création d'un compte séquestre par le Secrétaire général.	
	S/RES/712 (1991), 19 sept. 1991	Confirmation de la somme de 1,6 milliards de dollars comme le montant maximum que pourraient atteindre les ventes de pétrole iraquien au cours d'une période de six mois, afin de financer un programme pétrole contre nourriture.	
	S/RES/778 (1992), 2 oct. 1992	Appel aux Etats de virer sur le compte séquestre créé dans la résolution 706 les fonds du gouvernement iraquien et ses organismes, correspondant au produit de la vente de pétrole iraquien ayant eu lieu à compter du 6 août 1990, tant que les exportations de pétrole se feraient ou jusqu'à ce que les sanctions soient levées.	
Phase I 10.12.1996 - 07.06.1997	S/RES/986 (1996), 14 avril 1995	Définition du cadre du programme pétrole contre nourriture avec autorisation à l'Iraq de vendre jusqu'à 1 milliard USD de pétrole tous les 90 jours et d'utiliser les recettes ainsi obtenues pour acheter des fournitures humanitaires pour le pays.	S/1996/978, 25 nov. 1996 S/1997/206, 10 mars 1997 S/1997/419, 4 juin 1997
Phase II 08.06.1997 - 04.12.1997	S/RES/1051 (1996), 27 mars 1996 S/RES/1111 (1997), 4 juin 1997	Création d'un système de suivi des exportations et importations de l'Iraq. Prorogation de six mois, à compter du 8 juin 1997, des dispositions de la résolution 986 (1995).	S/1997/685, 8 sept. 1997 S/1997/935, 28 nov. 1997

	S/RES/1129 (1997), 12 sept. 1997	Prorogation de la durée d'application des dispositions de la résolution 1111 (1997) et adoption de dispositions spéciales permettant à l'Iraq de disposer davantage de temps pour vendre son pétrole.	
Phase III 05.12.1997 - 29.05.1998	S/RES/1143 (1997), 4 déc. 1997	Prorogation de six mois, à compter du 5 décembre 1997, du programme pétrole contre nourriture.	S/1998/90, 1 février 1998 S/1998/194, 4 mars 1998 S/1998/477, 5 juin 1998
Phase IV 30.05.1998 - 25.11.1998	S/RES/1153 (1998), 20 fév. 1998	Relèvement du montant maximum des recettes provenant de l'exportation de pétrole iraquien à 5 milliards 256 millions de dollars.	S/1998/823, 1 sept. 1998 S/1998/1100, 20 nov. 1998
	S/RES/1158 (1998), 25 mars 1998	Autorisation à l'Iraq d'exporter des quantités supplémentaires de pétrole pendant 90 jours, à compter du 5 mars 1998, afin de compenser le retard dans la reprise de la production de pétrole et la baisse des prix du pétrole.	
	S/RES/1175 (1998), 19 juin 1998	Autorisation à l'Iraq d'acheter des pièces de rechange destinées à son industrie pétrolière d'une valeur de quelque 300 millions de dollars afin de parvenir au plafond de 5 milliards 256 millions de dollars fixé par la résolution 1153 (1998).	
Phase V 26.11.1998 - 24.05.1999	S/RES/1210 (1998), 24 nov. 1998	Prorogation de six mois du programme pétrole contre nourriture, à compter du 26 novembre, y compris l'autorisation de vente aux niveaux plus élevés fixés par la résolution 1153 (1998) de façon à comprendre des pièces de rechange supplémentaires destinées à l'industrie pétrolière.	S/1999/187, 25 fév. 1999 S/1999/573, 18 mai 1999 Et S/1999/481, 3 mai 1999 (évaluation pour la période de déc. 1996 à nov. 1998)
Phase VI 25.05.1999 - 20.11.1999	S/RES/1242 (1999), 21 mai 1999	Prorogation de six mois, à compter du 25 mai 1999, du programme pétrole contre nourriture.	S/1999/806, 22 août 1999 S/1999/1162, 17 nov. 1999
	S/RES/1266 (1999), 4 oct. 1999	Autorisation à l'Iraq d'exporter pour 3 milliards 40 millions de dollars de pétrole supplémentaires au cours de la phase VI afin de compenser le manque à gagner des phases IV et V.	
	S/RES/1275 (1999), 19 nov. 1999	Prorogation de deux semaines, jusqu'au 4 décembre 1999, de la phase VI du programme pétrole contre nourriture.	
	S/RES/1280 (1999), 3 déc. 1999	Prorogation d'une semaine, jusqu'au 11 décembre 1999, de la phase VI du programme pétrole contre nourriture.	

Phase VII 12.12.1999 - 08.06.2000	S/RES/1281 (1999), 10 déc. 1999	Prorogation de six mois, à compter du 12 décembre 1999, du programme pétrole contre nourriture.	S/2000/208, 10 mars 2000 S/2000/520, 1 juin 2000
	S/RES/1284 (1999), 17 déc. 1999	Demande d'établissement par le Comité des sanctions sur l'Iraq, sur propositions du Secrétaire général, des listes de fournitures et matériels humanitaires dont l'expédition vers l'Iraq ne nécessitera pas l'approbation du Comité ; abandon du plafond de recettes d'exportations de pétrole et produits pétroliers irakiens ; et création de la COCOVINU.	S/2000/22, 14 janvier 2000
	S/RES/1293(2000), 31 mars 2000	Augmentation de 300 millions à 600 millions de dollars du montant alloué à l'achat de pièces de rechange destinées à l'industrie pétrolière, au titre des phases VI et VII.	
Phase VIII 09.06.2000 - 05.12.2000	S/RES/1302 (2000), 8 juin 2000	Prorogation de six mois, jusqu'au 5 décembre 2000, du programme pétrole contre nourriture.	S/2000/857, 8 sept. 2000 S/2000/1132, 29 nov. 2000
Phase IX 06.12.2000 - 03.06.2001	S/RES/1330 (2000), 5 déc. 2000	Prorogation de six mois, à compter du 6 décembre 2000, du programme pétrole contre nourriture.	S/2001/186, 2 mars 2001, et S/2001/186/Corr.1 S/2001/505, 18 mai 2001 S/2001/566, 14 juin 2001
	S/RES/1352 (2001), 1 ^{er} juin 2001	Prorogation de 30 jours de la période d'application de la résolution 1330 (2000) (concernant la phase IX).	
Phase X 04.07.2001 - 30.11.2001	S/RES/1360 (2001), 3 juillet 2001	Prorogation de trois mois, jusqu'au 30 novembre 2001, du programme pétrole contre nourriture.	S/2001/919, 28 sept. 2001 S/201/1089, 19 nov. 2001
Phase XI 01.12.02 - 29.05.02	S/RES/1382 (2001), 29 nov. 2001	Prorogation de six mois, jusqu'au 30 mai 2002, du programme pétrole contre nourriture.	Note du Directeur exécutif du Programme : www.un.org/Depts/oip , 29 mai 2002
Phase XII 30.05.02 - 04.12.02	S/RES/1409 (2002), 14 mai 2002	Adoption d'une liste révisée d'articles sujets à examen et de nouvelles procédures d'examen des contrats de fournitures et de matériel humanitaires. Il s'agit de la deuxième modification la plus importante	S/2002/1239, 12 nov. 2002

	S/RES/1443 (2002), 25 nov. 2002	apportée au programme depuis la résolution 1284 (1999). Résolution prorogeant également le programme pour une nouvelle période de six mois. Prorogation de la phase XII pour une période de 9 jours se terminant le 4 décembre 2002.	
Phase XIII 5 déc. 2002 - 3 juin 2003	S/RES/1447 (2002), 4 déc. 2002	Prorogation du programme pétrole contre nourriture pour une nouvelle période de six mois, et prévision de modification de la liste d'articles dont l'expédition en Iraq est sujette à examen	S/2003/576, 28 mai 2003
	S/RES/1454 (2002), 30 déc. 2002	Approbation, avec effet le 24 décembre 2002, des modifications de la liste d'articles sujets à examen et des procédures d'examen des demandes d'expédition de marchandises en Iraq.	
	S/RES/1472 (2003), 28 mars 2003	Ajustement du programme pétrole contre nourriture suite au conflit armé en Iraq, déclenché le 20 mars 2003, et demande au Secrétaire général, pour une période de 45 jours, de faciliter la livraison et la réception des articles ayant déjà fait l'objet d'un contrat conclu par le gouvernement irakien pour satisfaire les besoins humanitaires de sa population.	S/2003/576, 28 mai 2003
	S/RES/1476 (2003), 24 avril 2003	Prorogation, au 3 juin 2003, de la période de 45 jours prévue dans la résolution 1472 (2003).	S/2003/576, 28 mai 2003
Fin du programme	S/RES/1483 (2003), 22 mai 2003	a) Demande au Secrétaire général de continuer à exercer les responsabilités qui lui ont été confiées dans les résolutions 1472 et 1476 (2003) pendant une nouvelle période de six mois, et de mettre fin à l'issue de cette période aux activités onusiennes relatives au programme pétrole contre nourriture, en remettant la responsabilité de l'administration des activités restantes du programme aux puissances occupantes de l'Iraq agissant sous un commandement unifié, appelé l'Autorité; b) fin immédiate des activités d'observation et de surveillance des exportations de pétrole effectuées par le Secrétaire général au titre du programme pétrole contre nourriture; c) dissolution à l'issue de la période de six mois de liquidation du programme pétrole contre nourriture du Comité des sanctions créé par la résolution 661 (1990).	

Source : Tableau établi par nos soins à partir des données sur le site web du Bureau chargé du Programme Iraq, www.un.org/Depts/oip,

Bibliographie

p. 489-514

1. Sources¹⁴⁵⁷

A. Jurisprudence (par ordre chronologique)

1. Cour permanente de Justice internationale

Affaire des concessions Mavromatis en Palestine (Grèce c. Royaume-Uni), arrêt du 30 août 1924, CPJI, Série A, n° 2, p. 7.

Statut de la Carélie orientale, avis consultatif du 23 juillet 1923, CPJI, Série B, n° 5, p. 7.

2. Cour internationale de Justice

Conditions de l'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte), avis consultatif du 28 mai 1948, *Recueil 1947-1948*, p. 57.

Réparations des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif du 11 avril 1949, *Recueil 1949*, p. 174.

Statut international du Sud-Ouest africain, avis consultatif du 11 janv. 1950, *Recueil 1950*, p. 128.

Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie. (2^e phase), avis consultatif du 18 juil. 1950, *Recueil 1950*, p. 221.

Or monétaire pris à Rome en 1943 (Italie c. France, Royaume-Uni et Etats-Unis), *Question préliminaire*, arrêt du 15 juin 1954, *Recueil 1953-1954*, p. 19.

Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité, avis consultatif du 13 juillet 1954, *Recueil 1953-1954*, p. 47.

Jugements du Tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'Unesco, avis consultatif du 23 oct. 1956, *Recueil 1955-1956*, p. 77.

Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), avis consultatif du 20 juil. 1962, *Recueil 1962*, p. 151.

Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue, de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif du 21 juin 1971, *Recueil* 1971, p. 16.

Demande de réformation du jugement n° 158 du Tribunal administratif des Nations Unies, avis consultatif du 12 juil. 1973, *Recueil* 1973, p. 166.

Sahara occidental, avis consultatif du 16 oct. 1975, *Recueil* 1975, p. 12.

Personnel diplomatique et consulaire (Etats-Unis c. Iran), arrêt du 24 mai 1980, *Recueil* 1979-1980, p. 3.

Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Egypte, avis consultatif du 20 déc. 1980, *Recueil* 1979-1980, p. 73.

Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis), *Compétence et recevabilité*, arrêt du 26 nov. 1984, *Recueil* 1984, p. 392.

Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis), *Fond*, arrêt du 27 juin 1986, *Recueil* 1986, p. 14.

Applicabilité de l'obligation d'arbitrage en vertu de la section 21 de l'accord du 26 juin 1947 relatif au siège de l'ONU, avis consultatif du 26 avril 1988, *Recueil* 1988, p. 12.

Applicabilité de la section 22 de l'article VI de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, avis consultatif du 15 déc. 1989, *Recueil* 1989, p. 177.

Affaire relative à des questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamarihiya arabe libyenne c. Royaume-Uni) (Jamarihiya arabe libyenne c. Etats-Unis) :

– *Demande en indication de mesures conservatoires*, ordonnance du 14 avril 1992, *Recueil* 1992, p. 3.

– *Exceptions préliminaires*, arrêt du 27 fév. 1998, *Recueil* 1998, p. 9.

– *Retrait de l'affaire du rôle de la Cour*, ordonnance du 10 sept. 2003, *Recueil* 2003, p. 149.

Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie et Monténégro), *Demande en indication de mesures conservatoires*, ordonnance du 8 avril 1993, *Recueil* 1993, p. 3.

Timor oriental (Portugal c. Australie), arrêt du 30 juin 1995, *Recueil* 1995, p. 90.

Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé, avis consultatif du 8 juil. 1996, *Recueil* 1996 (1), p. 66.

Licéité de la menace ou de, l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif du 8 juil. 1996, *Recueil* 1996(1), p. 226.

Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie / Slovaquie), arrêt du 25 sept. 1997, *Recueil* 1997, p. 7.

Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif du 9 juil. 2004, *Recueil* 2004, p. 136.

3. Autres décisions judiciaires

Alabama (Etats-Unis c. Grande Bretagne), sentence arbitrale du 14 sept. 1874, in A. de La Pradelle et N. Politis, *Recueil des arbitrages internationaux*, vol. II, p. 713.

Iles des Palmas (Etats-Unis c. Pays-Bas), sentence arbitrale du 4 avr. 1928, RSA, vol. II, p. 839.

Responsabilité de l'Allemagne à raison des dommages causés dans les colonies portugaises du Sud de l'Afrique (« affaire Naulilaa ») (Allemagne c. Portugal), sentence arbitrale du 31 juil. 1928, RSA, vol. II, p. 1011.

Responsabilité de l'Allemagne à raison des actes commis postérieurement au 31 juillet 1914 et avant que le Portugal ne participât à la guerre (« affaire Cysne ») (Allemagne c. Portugal), sentence arbitrale du 30 juin 1930, RSA, vol. II, p. 1035.

Fonderie du Trail (Etats-Unis c. Canada), sentence arbitrale du 11 mars 1941, RSA, vol. III, p. 1905.

Accord relatif aux services aériens (Etats-Unis c. France), sentence du 9 déc. 1978, RSA, vol. XVIII, p. 454.

TPIY, Chambre d'Appel, *Le Procureur c. Dusan Tadic et al., Arrêt relatif à l'appel de la Défense, concernant l'exception préjudicielle d'incompétence*, Affaire n° IT-94-1-AR72, ch. d'A., 2 oct. 1995, TPIY, Recueils judiciaires, 1994-1995 (I), p. 352.

4. Avis du Bureau des affaires juridiques des Nations Unies¹⁴⁵⁸

Question de savoir si l'application par un Etat membre des sanctions contre la Rhodésie du Sud peut être considérée comme une contribution à une opération de « maintien de la paix » dont le coût doit être supporté par tous les Etats membres sous forme de contributions obligatoires au budget, Avis juridique du 15 juin 1976, AJNU, 1976, p. 211.

Le Conseil du commerce et du développement peut-il adopter une résolution sur les problèmes économiques consécutifs à la guerre du Golfe compte tenu de l'article 12 de la Charte des Nations Unies ?, Avis juridique du 17 oct. 1990, AJNU, 1990, p. 311.

Limites imposées à l'Assemblée générale par l'Article 12, paragraphe 1, de la Charte des Nations Unies... Interprétation de ces limites dans la pratique de l'Assemblée générale, Avis juridique du 8 oct. 1991, AJNU, 1991, p. 337.

... Les avoirs gelés de l'Iraq peuvent-ils être utilisés pour le paiement des médicaments et autres produits de première nécessité pour la population civile dont la vente ou la livraison à l'Iraq ont été approuvées par le Comité dans le cadre des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité et, dans l'affirmative, à quelles conditions ?..., Avis juridique du 4 juin 1993, AJNU, 1993, p. 477.

Responsabilité de l'Organisation en cas de réclamation relative à des pertes ou dommages affectant des biens personnels de membres de contingents des forces de maintien de la paix, Avis juridique du 15 juil. 1993, AJNU, 1993, p. 370.

Statut du commandement des Nations Unies en Corée – Résolution 84 (1950) du Conseil de sécurité, Avis juridique du 16 juin 1994, AJNU, 1994, p. 624.

B. Résolutions et décisions citées

Assemblée générale

A/RES/260 (III) A, 9 déc. 1948 : *Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*.

A/RES/377 (V), 3 nov. 1950 : *Union pour le maintien de la paix*.

A/RES/1514 (XV), 14 déc. 1960 : *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux*.

A/RES/1995 (XIX), 30 déc. 1964 : *Constitution de la CNUCED en tant qu'organe de l'Assemblée générale.*

A/RES/2542 (XXIV), 11 déc. 1969 : *Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social.*

A/RES/2625 (XXV), 24 oct. 1970 : *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte.*

A/RES/2864 (XXVI), 20 déc. 1971 ; A/RES/2991 (XXVII), 15 déc. 1972 ; A/RES/3186 (XXVIII), 18 déc. 1973 ; A/RES/3322 (XXIX), 16 déc. 1974 ; A/RES/51/193, 17 déc. 1996 : *Rapport du Conseil de sécurité.*

A/RES/3201 (SAT), 1^{er} mai 1974 : *Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international.*

A/RES/3281 (XXIX), 12 déc. 1974 : *Charte des droits et devoirs économiques des Etats.*

A/RES/3314 (XXIX), 14 déc. 1974 : *Définition de l'agression.*

A/RES/41/128, du 4 déc. 1986 : *Déclaration sur le droit au développement.*

A/RES/44/215, du 22 déc. 1989 ;

A/RES/46/210, 20 déc. 1991 ;

A/RES/48/168, 21 déc. 1993 ;

A/RES/50/96, 20 déc. 1995 ;

A/RES/52/181, 18 déc. 1997 ;

A/RES/54/200, 22 déc. 1999 ;

A/RES/56/179, 21 déc. 2001 ; et

A/RES/58/198, 23 déc. 2003 :

Mesures économiques pour exercer une pression politique et économique sur les pays en développement.

A/RES/47/19, 24 nov. 1992 ;

A/RES/48/16, 3 nov. 1993 ;

A/RES/49/9, 26 oct. 1994 ;

A/RES/50/10, 2 nov. 1995 ;

A/RES/51/17, 12 nov. 1996 ;

A/RES/52/10, 5 nov. 1997 ;

A/RES/53/4, 14 oct. 1998 ;

A/RES/54/21, 9 nov. 1999 ;

A/RES/55/20, 9 nov. 2000 ;

A/RES/56/9, 4 déc. 2001 ;

A/RES/57/11, 12 nov. 2002 ;

A/RES/58/7, 4 nov. 2003 ; et

A/RES/59/11, 28 oct. 2004 :

Nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier appliqué à Cuba par les Etats-Unis d'Amérique.

A/RES/51/22, 27 nov. 1996 ;

A/RES/53/10, 3 nov. 1998 ;

A/RES/55/6, 8 nov. 2000 ; et

A/RES/57/5, 16 sept. 2002 :

Elimination des mesures économiques coercitives utilisées pour exercer une pression politique et économique.

A/RES/51/103, 12 déc. 1996 ;

A/RES/52/120, 12 déc. 1997 ;

A/RES/53/141, 9 déc. 1998 ;

A/RES/54/172, 17 déc. 1999 ;

A/RES/55/110, 4 déc. 20(X) ;

A/RES/56/148, 19 déc. 2001 ;

A/RES/57/222, 18 déc. 2002 ; et

A/RES/59/188, 20 déc. 2004 :

Droits de l'homme et mesures de contrainte unilatérales.

A/RES/47/121, 18 déc. 2000 : *La situation en Bosnie-Herzégovine.*

A/RES/47/233, 17 août 1993 ; A/RES/ 48/264, 29 juil. 1994 : *Revitalisation des travaux de l'Assemblée générale.*

A/RES/51/242, 15 sept. 1997, Annexe II : *Agenda pour la paix. Questions des sanctions imposées par l'Organisation des Nations Unies.*

A/RES/55/2, 8 sept. 2000 : *Déclaration du Millénaire.*

Conseil de sécurité

Afrique du Sud : S/RES/181 (1963), S/RES/392 (1975), S/RES/417 (1977), S/RES/418 (1977), S/RES/421 (1977), S/RES/473 (1980), S/RES/554 (1984), S/RES/556 (1984), S/RES/569 (1985), S/RES/919(1994).

Bosnie-Herzégovine : S/RES/752 (1992), S/RES/757 (1992), S/RES/787 (1992), S/RES/820 (1993), S/RES/942 (1994), S/RES/943 (1994), S/RES/970 (1995), S/RES/988 (1995), S/RES/1015 (1995).

Corée : S/RES/82 (1950), S/RES/83 (1950), S/RES/84 (1950).

Côte d'Ivoire : S/RES/1572 (2004).

Erythrée et Ethiopie : S/RES/1177 (1998), S/RES/1226 (1999), S/RES/1227 (1999), S/RES/1297 (2000), S/RES/1298 (2000), S/RES/1320 (2000).

Ex-Yougoslavie : S/RES/713 (1991), S/RES/724 (1991), S/RES/843 (1993), S/RES/1003 (1995), S/RES/1022 (1995), S/RES/1074 (1996).

Haïti : S/RES/841 (1993), S/RES/875 (1993), S/RES/917 (1994).

Iles Falkland / Malvinas : S/RES/502 (1982).

Iraq - Iran : S/RES/598 (1987).

Iraq (et Koweït occupé) : S/RES/660 (1990), S/RES/661 (1990), S/RES/662 (1990), S/RES/664 (1990), S/RES/665 (1990), S/RES/666 (1990), S/RES/667 (1990), S/RES/669 (1990), S/RES/670 (1990), S/RES/674 (1994), S/RES/687 (1991), S/RES/986 (1995), S/RES/1153 (1998), S/RES/1210 (1998), S/RES/1242 (1999), S/RES/1284 (1999), S/RES/1330 (2000), S/RES/1352 (2001), S/RES/1409 (2002), S/RES/1441 (2002), S/RES/1472 (2003), S/RES/1483 (2003), S/RES/1538 (2004).

Kosovo : S/RES/1160 (1998), S/RES/1199 (1998), S/RES/1203 (1998).

Les enfants / les femmes / les civils dans les conflits armés : S/RES/1261 (1999), S/RES/1265 (1999), S/RES/1314 (2000), S/RES/1325 (2000), S/RES/1379 (2001).

Liberia : S/RES/788 (1992), S/RES/985 (1995), S/RES/1343 (2001), S/RES/1408 (2002), S/RES/1478 (2003), S/RES/1521 (2003), S/RES/1549 (2004), S/RES/1579 (2004).

Libye : S/RES/731 (1992), S/RES/748 (1992), S/RES/883 (1993), S/RES/1192 (1998), S/RES/1506 (2003).

Opérations de maintien de la paix et CRT : S/RES/1422 (2002), S/RES/1487 (2003).

République démocratique du Congo : S/RES/1493 (2003), S/RES/1533 (2004), S/RES/1552 (2004).

Rhodésie du Sud : S/RES/217 (1965), S/RES/221 (1966), S/RES/232 (1966), S/RES/253 (1968), S/RES/277 (1970), S/RES/326 (1973), S/RES/327 (1973) (Zambie), S/RES/328 (1973), S/RES/329 (1973), S/RES/386 (1976), S/RES/392 (1975), S/RES/403 (1977) et S/RES/406 (1977) (Botswana), S/RES/411 (1977) (Mozambique), S/RES/460 (1979).

Rwanda : S/RES/918 (1994), S/RES/1011 (1995).

Sierra Leone : S/RES/1132 (1997), S/RES/1171 (1998), S/RES/1306 (2000), S/RES/1315 (2000), S/RES/1385 (2001), S/RES/1446 (2002).

Somalie : S/RES/733 (1992), S/RES/751 (1992), S/RES/1356 (2001), S/RES/1425 (2002), S/RES/1474 (2003).

Soudan : S/RES/1044 (1996), S/RES/1054 (1996), S/RES/1070 (1996), S/RES/1372 (2001).

Taliban - Afghanistan : S/RES/1267 (1999), S/RES/1333 (2000), S/RES/1386 (2001), S/RES/1388 (2002), S/RES/1390 (2002).

Terrorisme international : S/RES/1368 (2001), S/RES/1373 (2001).

TPIR : S/RES/955 (1994).

TPIY : S/RES/827 (1993), S/RES/808 (1993) (+ S/25074, 3 mai 1993 : rapport du Secrétaire général sur la création du Tribunal).

UNITA (Angola) : S/RES/864 (1993), S/RES/1127 (1997), S/RES/1173 (1998), S/RES/1237 (1999), S/RES/1295 (2000), S/RES/1336 (2001), S/RES/1348 (2001), S/RES/1374 (2001), S/RES/1404 (2002), S/RES/1412 (2002).

Déclarations du Président du Conseil de sécurité : S/23305 (1991, Iraq), S/PRST/1995/9 (Agenda pour la paix), S/PRST/1999/10 et S/PRST/1999/22 (Libye), S/PRST/1999/6 (civils et conflits armés), S/PRST/2000/12 (Afghanistan), S/PRST/2000/7 (aspects humanitaires des questions dont le Conseil est saisi), S/PRST/2000T/14 (Erythrée et Ethiopie), S/PRST/2002/7 (Angola).

Conseil économique et social

Résolutions 1766 (LIV) du 18 mars 1973, 1798 (LV) du 24 juillet 1973, 1832 (LVI) du 8 mai 1974, 1875 (LVII) du 16 juillet 1974, 1951 (LIX) du 22 juillet 1975, 2012 (LXI) du 3 août 1976, 2020 (LXI) du 3 août 1976, 2093 (LXIII) du 26 juillet 1977, 2094 (LXIII) du 29 juillet 1977, 1978/46 du 2 août 1978, 1978/63 du 3 août 1978, 1987 (LX) du 11 mai 1986.

Décision 1979/46 du 27 juillet 1979.

Institut de droit international

Régime des représailles en temps de paix, résolution de la session de Paris, 19 oct. 1934, AIDI, vol. 38, 1934, pp. 708-711.

La protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats, résolution de la session de Saint-Jacques-de-Compostelle, 13 sept. 1989, AIDI, vol. 63-11, 1990, pp. 339-345.

Observations générales du Comité pour les droits économiques, sociaux et culturels¹⁴⁵⁹

Observation générale n° 8, CESCR, E/C. 12/1997/8, 12 déc. 1997 : *Rapport entre les sanctions économiques et le respect des droits, économiques, sociaux et culturels*.

Observation générale n° 12, CESCR, E/C. 12/1999/5, 12 mai 1999 : *Le droit à une nourriture suffisante (art 11 du Pacte)*.

Observation générale n° 13, CESCR, E/C. 12/1999/10, 8 déc. 1999 : *Le droit à l'éducation (art. 13 du Pacte)*.

Observation générale du Comité des droits de l'homme

Observation générale n° 6, 30 juillet 1982 : *Article 6 (droit à la vie)*, in HRI/GEN/I/Rev.7.

C. Rapports, procès-verbaux et autres documents officiels cités

Assistance économique aux Etats qui subissent le contrecoup de l'application des résolutions du Conseil de sécurité imposant des sanctions contre la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), rapport du Secrétaire général suite à la note S/25036 du Président du Conseil de sécurité, A/48/573-S/26705, 8 nov. 1993, 53 p.

Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies, Circulaire du Secrétaire général, ST/SGB/1999/13, 6 août 1999, 3 p.

Conséquences économiques, sociales et écologiques de la situation entre l'Iraq et le Koweït et ses incidences à court, à moyen et à long terme. Note du Secrétariat du Conseil économique et social suite à sa seconde session ordinaire de 1991 (Genève, 3-26 juillet 1991), E/1991/102, 24 juin 1991, 17 p.

Décision de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA sur la levée des sanctions économiques de l'ONU contre la Libye : AHG/Dec. (XXXIV), 10 juin 1998.

Derniers rapports de la Commission du droit international sur la responsabilité internationale des Etats : A/55/10 et A/56/10.

Documents de la Conférence des Nations Unies pour la création de l'ONU, San Francisco, 1945 : UNCIO, vol. IV (pp. 14ss., 47, 263, 464-465, 473, 486-487, 501, 523, 540, 552, 572, 639, 657) ; vol. VI (pp. 46-62, 100-101), vol. XI (pp. 710-714), vol. XII (pp. 281, 397, 441, 522, 530), vol. XX (pp. 791ss., 812).

Notes du Président du Conseil de sécurité sur les travaux des Comités des sanctions : S/1995/234, S/1999/92.

Procès-verbaux des discussions des rapports annuels du Conseil de sécurité à l'Assemblée générale : A/56/PV.27, A/56/PV.25, A/56/PV.28, A/50/PV.72, A/55/PV.35, A/55/PV.36, A/50/PV.73, A/53/PV.40 et A/53/PV.41 (1998) ; A/54/PV.37 (1999) ; A/55/

PV.35, A/55/PV.36 et A/55/PV.37 (2000); A/56/PV.25, A/56/PV.27 et A/56/PV.28 (2001).

Procès-verbaux des séances du Conseil de sécurité consacrées aux « Questions générales relatives aux sanctions » : S/PV.4128, 17 avril 2000, S/PV.4394, 22 oct. 2001, et S/PV.4394 (Resumption 1), 25 oct. 2001.

Rapports d'ensemble annuels du CAC/CCS : E/1993/47/Add.I, par. 25-30 ; E/1993/81, par. 69-74 ; E/1994/19, par. 58-66 ; E/1995/21, par. 71-81 ; E/1996/18, par. 81-91 ; E/1997/54, par. 41-45 ; E/1998/21, par. 57-59 ; E/1999/48, par. 49-50 ; E/2000/53, par. 66-69 et E/2001/55, par. 98-102 ; E/2002/55, par. 44-48 ; E/2003/55, par. 74-77 ; E/2004/67, par. 48-51.

Rapports de Giorgio Gaja, rapporteur spécial, sur la responsabilité internationale des organisations internationales : A/CN.4/532, 26 mars 2003 ; A/CN.4/541, 2 avril 2004 ; A/GN.4/ 553, 13 mai 2005.

Rapports des Comités des sanctions : *Ex-Yougoslavie/RPI* : S/1996/776, S/1996/946 ; *Iraq* : S/1996/700, S/1997/672, S/1998/1239, S/2000/133, S/2001/ 738, S/2002/647, S/2002/647 ; *Libye* : S/1996/2, S/1996/1079, S/1997/1030, S/1998/1237, S/1999/1299.

Rapports des groupes d'experts sur le contrôle d'application des sanctions ; S/2000/203, 60 p. (*Angola*) ; S/2000/ 1195, 71 p. (*Sierra Leone*) ; S/2001/ 511, 20 p. (*Afghanistan*) ; S/2000/ 1026, 12 p. et S/2000/1225, 58 p. (*Instance de surveillance - Angola*).

Rapports du groupe d'experts pour le Liberia sur l'évaluation des impacts humanitaires des sanctions sur les bois d'œuvres ; S/2003/779, par. 5-14 et 26-69 ; S/2003/793, 13 p. ; S/2004/396, par. 7 et 121-152.

Rapports des missions d'évaluation humanitaire en Iraq : S/22366, 20 mars 1991 (mission Ahtisaari) ; S/22799, 17 juil. 1991 (mission Aga Khan), S/1999/356, Annexe II, 30 mars 1999 (commission de 1999 présidée par Celso Amorim).

Rapports du Comité spécial de la Charte relatifs à l'« Examen des documents de travail sur l'application des dispositions de la Charte relatives à l'assistance à des pays tiers touchés par l'application des sanctions au titre du Chapitre VII de la Charte » (Documents officiels de l'Assemblée générale, Supplément n° 33) :

ANNEE COTE, PAGES PERTINENTES

1992 A/47/33, pp. 39-45.

1993 A/48/33, pp. 32-43.

1994 A/49/33, pp. 11-19.

1995 A/50/33, pp. 9-11.

1996 A/51/33, pp. 4-13.

1997 A/52/33, pp. 5-12.

1998 A/53/33, pp. 4-13.

1999 A/54/33, pp. 2-5.

2000 A/55/33, pp. 2-16.

2001 A/56/33, pp. 3-15.

2002 A/57/33, pp. 3-16.

2003 A/58/33, pp. 5-10.

Union interparlementaire, *Les embargos et sanctions économiques sont-ils encore acceptables d'un point de vue éthique, sont-ils encore efficaces, et permettent-ils d'atteindre leur objectif*

dans un monde de plus en plus globalisé ?, Résolution de la 104^e Conférence interparlementaire, 20 oct. 2000.

US Dept. of State (ed.), *Charter of the United Nations, Report to the President by the Secretary of State*, Publication n° 2349, Conference Series 71 (1945), p. 99.

II. Travaux

A. Manuels, cours généraux, recueils, commentaires de textes juridiques

Abi-Saab, Georges, « Cours général de droit international public », RCADI, tome 207, 1987-VII, pp. 9-464.

Ago, Roberto, « Le délit international », RCADI, tome 68, 1939-11, pp. 415-554.

Bailey, Sydney B. & Daws, Sam, *The Procedure of the UN Security Council*, Third Edition, Oxford, Clarendon Press, 1998, 689 p.

Betlehem, Daniel L. (ed.), *The Kuwait crisis: Sanctions and their Economic Consequences*, Cambridge international documents series, vol. 2, Cambridge, Grotius Publications, 1991, 2 Parts, 989 p.

Bourquin, Maurice, « Règles générales du droit de la paix », RCADI, 1931-I, tome 35, pp. 5-232.

Combacau, Jean, Sur, Serge, *Droit international public*, 6^e éd., Paris, Montchrestien, 2004, 809 p.

Cot, Jean-Pierre ; Pellet, Alain (sous la direction de), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 2^e éd. revue et augmentée, 1991, 1571 p.

Daillier, Patrick ; Pellet, Alain (Nguyen Quoc Dinh), *Droit international public*, 6^e éd. entièrement refondue, LGDJ, 1999, 1455 p.

De La Pradelle, Albert ; Politis, Nicolas, *Recueil des arbitrages internationaux*, Paris, Pedone, vol. I (1798-1855), 1905, 859 p. ; vol. II (1856-1872), 1923, 1051 p.

De Visscher, Paul, « Cours général de droit international public », RCADI, 1972-II, tome 136, pp. 1-202.

Dupuy, Pierre-Marie, *Droit international public*, 7^e éd., Paris, Dalloz, 2004, 811 p.

Dupuy, Pierre-Marie, « L'unité de l'ordre juridique international. Cours général de droit international public (2000) », RCADI, tome 297, 2002, pp. 9-490.

Giraud, Emile, « Le droit international public et la politique », RCADI, tome 110, 1963-III, pp. 419-809.

Goodrich, Leland M. ; Hambro, Edvard, *Commentaire de la Charte des Nations Unies*, édition française établie par André-Marie Guynat et revue par Edvard Hambro, Neuchâtel, Ed. de la Baconnière, 1962, 429 p.

Goodrich, Leland M. ; Hambro, Edvard ; Simons, Anne P., *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, New York / London, Columbia University Press, 3rd and revised ed., 1969, 732 p.

Guggenheim, Paul, *Traité de droit international public, avec mention de la pratique internationale suisse*, Genève, Librairie de l'Université, Georg, 2^e éd., 1967, 352 p.

- Guyomar, Geneviève, *Commentaires du Règlement de la Cour internationale de Justice adopté le 14 avril 1978. Interprétation et pratique*, Pedone, 1983, 760 p.
- Højjer, Olof, *Le Pacte de la Société des Nations. Commentaire théorique et pratique*, Paris, Editions Spes, 1926, 520 p.
- Kelsen, Hans, « Théorie générale du droit international public. Problèmes choisis », RCADI, tome 42, 1932-IV, pp. 117-351.
- Kelsen, Hans, *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of its Fundamental Problems*, London, Stevens, 1951, 1140 p.
- Kelsen, Hans, « Théorie du droit international public », RCADI, tome 84, 1953-III, pp. 1-203.
- Kelsen, Hans, *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of its Fundamental Problems. With Supplement*, Second reprinting, New Jersey, The Law Book Exchange, 2000, 994 p.
- Kopelmanas, Lazare, *L'Organisation des Nations Unies. Volume 1: L'organisation constitutionnelle des Nations Unies*, Paris, Sirey, 1947, 326 p.
- Monaco, Riccardo, « Cours général de droit international public », RCADI, tome 125, 1968-III, pp. 93-336.
- Les Nations Unies et Haïti, 1990-1996*, Série Livres Bleus des Nations Unies, vol. xi, New York, Département de l'information, 1996, 641 p.
- Les Nations Unies et le conflit entre l'Iraq et le Koweït, 1990-1996*, Série Livres Bleus des Nations Unies, vol. ix, New York, Département de l'information, 1996, 879 p.
- Pictet, Jean, *La Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne*, Genève, CICR, 1952, 542 p.
- Ray, Jean, *Commentaire du Pacte de la Société des Nations selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société*, Paris, Sirey, 1930, 717 p.
- Scelle, George, « Règles générales du droit de la paix », RCADI, tome 46, 1933-IV, pp. 327-707.
- Simma, Bruno (éd.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, 2nd éd., Oxford / New York, Oxford University Press, 2002, 2 volumes, 1405 p.
- Virally, Michel, « Panorama du droit international contemporain. Cours général de droit international public », RCADI, 1983-V, t. 183, pp. 9-382.
- Weil, Prosper, « Le droit international en quête de son identité. Cours général de droit international public », RCADI, tome 237, 1992-VI, pp. 9-370.
- Wellens, Karen C., *Résolutions et déclarations du Conseil de sécurité (1946-1992). Recueil thématique*, Bruxelles, Bruylant, 1993, 991 p.
- Weller, Mark (éd.), *Iraq and Kuwait: The Hostilities and their Aftermath*, Cambridge international documents series, vol. 3, Cambridge, Grotius Publications, 1993, 780 p.
- Wolfrum, Rüdiger (éd.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, New Revised English Edition, München, Verlag C. H. Beck; Dordrecht / London / Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, 2 volumes, 1533 p.
- Yepes, Jesus M. & Da Silva, Pereira, *Commentaire du Pacte de la Société des Nations*, Paris, Pedone, 3 volumes, 1934 (art. 1 à 10), 317 p. ; 1935 (art. 11 à 17), 398 p. ; 1939 (art. 18 à 26), 328 p.

B. Ouvrages spécifiques

Abi-Saab, Georges, *Les exceptions préliminaires dans la procédure de la Cour internationale. Etude des notions fondamentales de procédure et des moyens de leur mise en oeuvre*, Paris, Pedone, 1967, 279 p.

Alland, Denis, *Justice privée et ordre juridique international : étude théorique des contre-mesures en droit international public*, Paris, Pedone, 1994, 503 p.

Bailey, Sydney B., *The UN Security Council and Human Rights*, Houndmills / Basingstoke / Hampshire / London, Macmillan Press, 1994, 181 p.

Bannelier, Karine ; Christakis, Théodore ; Corten, Olivier ; Klein, Pierre (eds.), *L'intervention en Irak et le droit international*, Paris, Pedone, 2004, 358 p.

Bedjaoui, Mohammed, *Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité*, Bruxelles, Bruylant, 1994, 628 p.

Bessler, Manuel ; Garfield, Richard ; McHugh, Gerard, *Sanctions Assessment Handbook. Assessing the Humanitarian Implications of Sanctions*, United Nations (IASC and OCHA), New York, 2004, 96 p.

Bismuth, Jean-Louis, *Le boycottage dans les échanges économiques internationaux au regard du droit*, Paris, Economica, 1980, 92 p.

Boisson de Chazournes, Laurence, *Les contre-mesures dans les relations internationales économiques*, Publications de l'IUHEI de Genève, Paris, A. Pedone, 1992, 246 p.

Boisson de Chazournes, Laurence ; Sands, Philippe (eds.), *International Law, the International Court of Justice and Nuclear Weapons*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, 592 p.

Bollecker-Stem, Brigitte, *Le préjudice dans la théorie de la responsabilité internationale*, Paris, Pedone, 1973, 382 p.

Brzoska, M. (éd.), *Design and Implementation of Arms Embargoes and Travel and Aviation Related Sanctions. Results of the "Bonn-Berlin Process"*, BICC, Bonn, 2001, 129 p.

Campbell, Barry R ; Newcomb, Danforth (eds.), *The Impact of the Freeze of Kuwaiti and Iraqi Assets on Financial Institutions and Financial Transactions*, London, Graham & Trotman, 1990, 353 p.

Chandhoke, Nera, *The Politics of UN Sanctions*, New Delhi, Gitanjali Pub. House, 1986, 300 p.

Combacau, Jean, *Le pouvoir de sanction de l'ONU. Etude théorique de la coercition non militaire*, Paris, Pedone, 1974, 394 p.

Condorelli, Luigi ; La Rosa, Anne-Marie ; Scherrer, Sylvie (eds.), *Les Nations Unies et le droit international humanitaire*, Actes du colloque international à l'occasion du 50^e anniversaire de l'ONU (Genève 19, 20 et 21 octobre 1995), Paris, Pedone, 1996, 506 p.
Conséquences économiques et sociales de la crise du Golfe arabo-persique, Paris, La Documentation française, 1990, 271 p.

Cortright, David ; Lopez, George A. (eds.), *Economie Sanctions. Panacea or Peace-Building in a Post-Cold War World* I Boulder, Co., Westview, 1995, 256 p.

Cortright, David ; Lopez, George A., *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990's*, Boulder, Co., Lynne Rienner, 2000, 274 p.

- Cortright, David; Lopez, George A., *Sanctions and the Search for Security: Challenges to UN Action*, Boulder, Co., Lynne Rienner, 2002, 249 p.
- Dallmeyer, Dorinda G., *The Kuwait Crisis: Sanctions, Negotiations, and the Decision to Go to War*, Washington DC, Carnegie Council on Ethics and International Affairs, 1993, 23 p.
- Daudet, Yves (dir.), *La crise d'Haïti (1991-1996)*, Paris, Ed. Monchrestien, 1996, 206 p.
- Dimitrijevic, Vojin, *The Effects of UN Sanctions Against Yugoslavia (Serbia and Montenegro): Theory and Conventional Wisdom in the Current Context*, Canterbury, University of Kent at Canterbury, Kent papers in politics and international relations – series 3, n° 6, 1994, 29 p.
- Doxey, Margaret P., *Economie Sanctions and International Enforcement*, London, The Macmillan Press, 2nd ed., 1980, 161 p.
- Doxey, Margaret P., *International Sanctions in Contemporary Perspective*, New York, St-Martin's Press, 1987, 175 p.
- Dupuy, René-Jean (dir.) *Le droit au développement au plan international*, Colloque de l'Académie de droit international de la Haye, 16-18 oct. 1979, Alphen aan der Rijn, Sijthoff & Noordhoff, 1980, 446 p.
- Dupuy, René-Jean (préparé par), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité. Peace-keeping and Peace-building*, Colloque de l'Académie de droit international de la Haye, 21-23 juillet 1992, Dordrecht / Boston / London, Martinus Nijhoff, 1993, 495 p.
- Eisemann, Pierre-Michel, *Les sanctums contre la Rhodésie*, Paris, Pedone, 1972, 154 p.
- Eisemann, Pierre-Michel, *L'intégration du droit international et communautaire dans l'ordre juridique national. Etude de la pratique en Europe*, The Hague / Boston / London, Martinus Nijhoff, 1996, 587 p.
- Elagab, Orner Yousif, *The legality of Non-forcible Countermeasures in International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1988, 255 p.
- Embargo (L'), Actes de la journée d'études du 1^{er} décembre 1995 organisée par l'Association européenne pour le droit bancaire et financier – Belgique (AEDBK-Belgium), Bruxelles, Bruylant, 1996, 268 p.
- Ezzarqui, Leïla, *Résolution 986 : « Pétrole contre nourriture »*, Perspectives Internationales n° 15, CEDIN Paris I, Paris, Ed. Montchrestien, 1998, 286 p.
- Fielding, Lois E., *Maritime Interception and UN Sanctions: Resolving Issues in the Persian Gulf War, the Conflict in the former Yugoslavia, and the Haiti Crisis*, San Francisco, Austin & Winfield Pub., 1997, 368 p.
- Forlati Picchio, Laura ; Sicilianos, Linos-Alexandre (eds.), *Les sanctions économiques en droit international*, Leiden / Boston, Martinus Nijhoff, 2004, 868 p.
- Gibbons, Elizabeth D., *Sanctions in Haiti*, The Washington Papers/177, Center for Strategic and International Studies, Westport, Praeger Publishers, 1999, 139 p.
- Goodrich, Leland M. & Simons, Anne P., *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Washington DC, Brookings Institution, 1955, 709 p.
- Gowlland-Debbas, Vera, *Collective Responses to Illegal Acts in International Law. United Nations Action in the Question of Southern Rhodesia*, Dordrecht / Boston / London, Martinus Nijhoff, 1990, 753 p.
- Gowlland-Debbas, Vera (ed.), *United Sanctions and International Law*, The Hague / Boston / London, Kluwer Law, 2001, 408 p.

- Gowlland-Debbas, Vera (ed.), with the assistance of D. Liva Tehindrazanarive-lo, *National Implementation of United Nations Sanctions. A Comparative Study*, Leiden / Boston, Martinus Nijhoff, 2004, 671 p.
- Haggenmacher, Peter, *Grotius et la doctrine de la guerre juste*, Publications de l'IUHEI de Genève, Paris, PUF, 1983, 382 p.
- Heunis, Jan G., *United Nations versus South Africa: A Legal Assessment of United Nations and United Nations related Activities in respect of South Africa*, Johannesburg, Lex Patria, 1986, 593 p.
- Hirsch, Moshe, *The Responsibility of International Organizations Toward Third Parties. Some Basic Principles*, Dordrecht / Boston / London, Martinus Nijhoff, 1995, 234 p.
- Hoskins, E.; Nutt, S., *The Humanitarian Impact of Economic Sanctions on Burundi*, Occasional Paper #29, Providence, RI, The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, 1997, 118 p.
- Hufbauer, Gary C.; Schott, Jeffrey J.; Elliott, Kimberley A., *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, Washington DC, Institute for International Economics, 1985, 753 p.
- Johnstone, Ian, *Aftermath of the Gulf War: An Assessment of UN Action*, Boulder, Colo., Lynn Rienner Publishers, 1994, 84 p.
- Kaikobad, Kaiyan H., *The International Court of Justice and Judicial Review. A Study of Court's Powers with Respect to Judgments of the ILO and UN Administrative Tribunals*, The Hague / Boston / London, Kluwer Law Int'l, 2000, 353 p.
- Kalpyris, Eugenios & al., *Les sanctions des Nations Unies dans le conflit de l'ex-Yougoslavie : la coopération OSCE / Union européenne*, Bruxelles, Bruylant ; Paris, LGDJ, 1995, 191 p.
- Karaosmanoglou, Ali, *Les actions militaires coercitives et non coercitives des Nations Unies*, Genève / Paris, Droz, 1970, 318 p.
- Keith, Kenneth J., *The Extent of the Advisory Jurisdiction of the International Court of Justice*, Leyden, Sijthoff, 1971, 271 p.
- Kerbrat, Yann, *La référence au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans les résolutions à caractère humanitaire du Conseil de sécurité*, Travaux et recherches Panthéon-Assas Paris II, Paris, LGDJ, 1995, 120 p.
- Klein, Pierre, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruxelles, Bruylant, 1998, 673 p.
- Kochler, Hans, *The United Nations Sanctions Policy and International Law*, Penang, Malaysia, Just World Trust, 1995, 47 p.
- Kochler, Hans (éd.), *Economie Sanctions and Development*, Vienna, International Progress Organization, 1997, 75 p.
- Kolb, Robert, *La bonne foi en droit international public. Contribution à l'étude des principes généraux de droit*, Publications de l'IUHEI, Paris, PUF, 2000, 756 p.
- Kolb, Robert, *Théorie du ius cogens international. Essai de relecture du concept*, Paris, PUF, 2001, 401 p.
- Kolliopoulos, Alexandras, *La Commission d'indemnisation des Nations Unies et le droit de la responsabilité internationale*, Paris, LGDJ, 2001, 483 p.

- Krinsky, Michael; Golove, David (eds.), *United States Economic Measures against Cuba: Proceedings in the United Nations and International Law Issues*, Northampton, Aletetia Press, 1993, 377 p.
- Lachaux, Claude [& al.], *De l'arme économique*, Paris, Fondation pour les études de défense nationale, 1987, 406 p.
- Leben, Charles, *Les sanctions privatives de droits ou de qualité dans les organisations internationales spécialisées*, Bruxelles, Bruylant, 1979, 402 p.
- Martin, Lisa L., *Coercitive Cooperation, Explaining Multilateral Economic Sanctions*, Princeton, Princeton University Press, 1992, 299 p.
- McDougal, Myres S.; Feliciano, Florentino P., *Law and Minimum World Public Order. The Legal Regulation of International Coercion*, New Haven / London, Yale University Press, 1961, 872 p.
- Mestre, Achille ; Le Fur, Louis ; Scelle, George, *Les sanctions internationales : trois opinions de juristes*, Paris, Paul Hartmann, 1936, 53 p.
- Minear, Larry; Cortright, David ; Wagler, J., *Toward More Humane and Effective Sanctions Management: Enhancing the Capacity of the United Nations System*, Providence, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, 1998, 90 p.
- Moore, John N., *Crisis in the Gulf. Enforcing the Rule of Law*, New York / London / Roma, Oceana Publications, 1992, 677 p.
- Moskowitz, Moses, *The Roots and Reaches of United Nations Actions and Decisions*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff & Noordhoff, 1980, 220 p.
- Novosseloff, Alexandra, *Le Conseil de sécurité des Nations Unies et la maîtrise de la force armée. Dialectique du politique et du militaire en matière de paix et de sécurité internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 660 p.
- Pictet, Jean, *Développement et principes du droit international humanitaire*, Genève, Institut Henry-Dunant / Paris, Pedone, 1983, 117 p.
- Ramcharan, Bertrand G., *Keeping Faith with the United Nations*, Dordrecht / Boston / London, Martinus Nijhoff, 1987, 376 p.
- Ross, John F.L., *Neutrality and International Sanctions: Sweden, Switzerland and Collective Security*, New York, Praeger, 1989, 248 p.
- Russell, Ruth B., *A History of the United Nations Charter. The Role of the US (1940-1945)*, Washington, The Brookings Institution, 1958, 1140 p.
- Ruzié, David, *Organisations internationales et sanctions internationales*, Paris, A. Colin, 1971, 223 p.
- Sayegh, Sélim, *La crise du Golfe : de l'interdiction à l'autorisation du recours à la force*, Paris, LGDJ, 1993, 544 p.
- Schweigman, David, *The Authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter. Legal Limits and the Role of the International Court of Justice*, The Hague / London / Boston, Kluwer Law Int'l, 2001, 354 p.
- Société française pour le droit international (SFDI), *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, colloque de Rennes, Paris, Pedone, 1995, 324 p.
- Sicilianos, Lino-Alexandre, *Les réactions décentralisées à l'illicite : des contre-mesures à la légitime défense*, Paris, LGDJ, 1990, 532 p.

- Simon, Denys, *L'interprétation judiciaire des traités d'Organisations internationales. Morphologie des conventions et fonction juridictionnelle*, Pedone, 1981, 936 p.
- Simons, Geoff, *Imposing Economic Sanctions: legal Remedy or Genocidal Tool?*, London [etc.], Pluto Press, 1999, 212 p.
- Simons, Geoff, *The Scourging of Iraq: Sanctions, Law and Natural Justice*, 2nd ed., Houndmills [etc.], Macmillan Press, 1998, 363 p.
- Stern, Brigitte (dir.), *Les aspects juridiques de la crise et de la guerre du Golfe*, Actes du Colloque des 7 et 8 juin, Centre de Droit international, Université Paris X-Nanterre, Paris, Ed. Monchrestien, 1991, 502 p.
- Stremlau, John, *Sharpening International Sanctions. Toward a Stronger Role for the United Nations*, A Report to the Carnegie Commission on preventing deadly conflict, Washington DC, Carnegie Corporation of New York, 1996, 78 p.
- Sur, Serge, *La Résolution 687 (3 avril 1991) du Conseil de sécurité dans l'affaire du Golfe : problèmes de rétablissement et de garantie de la paix*, Travaux de recherche de l'UNIDIR, n° 12, New York, UNIDIR, 1992, 90 p.
- Targeted Financial Sanctions. A Manual for Design and Implementation (Contribution from the Interlaken Process)*, the Swiss Confederation in cooperation with the UN Secretariat and the Watson Institute for International Studies at the Brown University, 2001, 128 p.
- Tavernier, Paul (dir.), *Nouvel ordre mondial et droits de l'homme. La guerre du Golfe*, Paris, Publisud, 1993, 211 p.
- Van Genugten, Willem J. M ; De Groot, Gerard A. (eds.), *United Nations Sanctions: Effectiveness and Effets, especially in the Field of Human Rights. A Multidisciplinary Approach*, Antwerpen, Intersenda, 1999, 159 p.
- Virally, Michel, *L'Organisation mondiale*, Paris, A. Colin, 1972, 587 p.
- Weiss, Thomas G. (ed.), *Political Gain and Civilian Pain: Humanitarian Impacts of Economic Sanctions*, Lanham, Rowman & Littlefield Pub., 1997, 277 p.
- White, Nigel D., *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Manchester / New York, Manchester University Press, 1990, 204 p.
- Zacklin, Ralph, *The United Nations and Rhodesia. A Study in International Law*, New York / Washington / London, Praeger Publishers, 1974, 188 p.
- Zambelli, Mirko, *La constatation des situations de l'article 39 de la Charte des Nations Unies par le Conseil de sécurité. Le champ d'application des pouvoirs prévus au chapitre VII de la Charte*, Genève / Bâle / Munich, Helbing & Lichtenhan, 2002, 517 p.
- Zoller, Elisabeth, *Peacetime Unilateral Remedies: An Analysis of Countermeasures*, New York, Transnational Publishers, 1984, 196 p.

C. Articles¹⁴⁶⁰

- Abbott, Kenneth W. & Snidal, Duncan, "Hard and Soft Law in International Governance", *International Organization*, vol. 54 (3), 2000, pp. 421-456.
- Abi-Saab, Georges, "The Legal Formulation of a Right to Development", in R-J. Dupuy (dir.), *Le droit au développement au plan international* (1980), pp. 159-175.

- Abi-Saab, Georges, "The Specificities of Humanitarian Law", in Christophe Swinarski, (ed.), *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles*, Geneva / The Hague, CICR / Martinus Nijhoff, 1984, pp. 265-280.
- Abi-Saab, Georges, « De la sanction en droit international : essai de clarification », in Jerzy Makarczyk (ed.), *Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century: Essays in Honour of Krzysztof Skubiszewski*, The Hague / Boston, Kluwer Law, 1996, pp. 61-77.
- Abi-Saab, Georges, "The Court and the Bomb: A Case of Mutual Deterrence?", *Transnational Law and Contemporary Problems*, vol. 7 (2), 1997, pp. 429-457.
- Abi-Saab, Georges, "On Discretion: Reflections on the Nature of the Consultative Function of the International Court of Justice", in L. Boisson de Chazournes & Ph. Sands (eds), *International Law, the International Court of Justice and Nuclear Weapons* (1999), pp. 36-50.
- Abou-el-Wafa, Ahmed, "Le devoir de respecter le droit à la vie en droit international public", *REgDI*, vol. 40, 1984, pp. 9-70.
- Akande, Dapo, "The Competence of International Organizations and the Advisory Jurisdiction of the International Court of Justice", *EJIL*, vol. 9, 1998, pp. 437-467.
- Akande, Dapo, "The International Court of Justice and the Security Council: Is there Room for judicial Control of Decisions of the Political Organs of the United Nations?", *ICLQ*, vol. 46, 1997, pp. 309-343.
- Al Rachid, Loulouwa T., « L'humanitaire dans la logique des sanctions contre l'Irak : la formule "pétrole contre nourriture" », *Politique étrangère*, 2000, n° 1, pp. 110-121.
- Alabrune, François, « La pratique des Comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990 », *AFDI*, 1999, pp. 226-279.
- Al-Anbari, Amir A., "The Impact of United Nations Sanctions on Economic Development, Human Rights and Civil Society", in V. Gowlland-Debbas (éd.), *United Nations Sanctions and International Law* (2001), pp. 371-380.
- Al-Khasawneh, Bisher H., "Consultation under Article 50 of the United Nations Charter – the Experience of the Middle East", in V. Gowlland-Debbas (ed.), *United Nations Sanctions and International law* (2001), pp. 325-334.
- Allen, Rodney G. & al., "Refining War: Civil Wars and Humanitarian Controls", *HRQ*, 18 (4) 1996, pp. 747-781.
- Almond, Harry H. Jr, "An Assessment of Economic Warfare: Developments from the Persian Gulf", *VJIL*, vol. 31 (4), 1991, pp. 642-672.
- Al-Mukhtar, Sabah, « Les sanctions, une arme pour résoudre les conflits internationaux », *Pôles* n° 2, 1996, pp. 11-30.
- Alston, Philip, "The Security Council and Human Rights: Lessons to be Learned from the Iraq-Koweït Crisis and Its Aftermath", *Aus.YIL*, vol. 13, 1990-1991, pp. 107-176.
- Altingvon Geusau, F. A. M., "Recent and Problematic: The Imposition of Sanctions by the UN Security Council", in Van Genugten, Willem J. M. & De Groot, Gerard A. (eds.), *United Nations Sanctions: Effectiveness and Effets* (1999), pp. 1-18.
- Alvarez, Jose E., "Judging the Security Council", *AJIL*, vol. 90 (1), 1996, pp. 1-39.
- Angelet, Nicolas, « La mise en œuvre des mesures économiques des Nations Unies dans la Communauté européenne », *RBDI*, vol. 26 (2), 1990, pp. 500-533.

- Angelet, Nicolas, "Protest Against Security Council Decisions", in K. Wellens (ed.), *International Law: Theory and Practice. Essays in Honour of Eric Suy*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1998, pp. 277-285.
- Angelet, Nicolas, "International Law Limits to the Security Council", in V. Gowlland-Debbas (ed.), *United Nations Sanctions and International Law* (2001), pp. 71-82.
- Annacker, Claudia, "The Legal Regime of Erga Omnes Obligations in International Law", *AJPIL*, vol. 46 (2), 1994, pp. 131-166.
- Annand, R. P., "Role of the United Nations Security Council in the Gulf Crisis", *IJIL*, vol. 31, 1991, pp. 1-38.
- Arangio-Ruiz, Gaetano, "Article 39 of the ILC First-Reading Draft Articles on State Responsibility", *Rivista di diritto internazionale*, 2000, fasc. 3, pp. 747-769.
- Arangio-Ruiz, Gaetano, "On the Security Council's 'Law-making'", *Rivista di diritto internazionale*, 2000, fasc. 3, pp. 609-725.
- Bedjaoui, Mohamed, « Droit au développement *el jus cogens* », *Annuaire de l'AAA*, vol. 54-56, 1984/86, pp. 275-299.
- Bedjaoui, Mohamed, « Le droit au développement », in M. Bedjaoui (dir.), *Droit international : Bilan et perspectives*, tome 2, Pedone, 1991, pp. 1247-1273.
- Bedjaoui, Mohamed, « Un contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité est-il possible ? », in SFDI, *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies* (1995), pp. 255-297.
- Bedjaoui, Mohamed, « L'opportunité dans les décisions de la Cour internationale de Justice », in L. Boisson de Chazournes & V. Gowlland-Debbas (eds.), *L'ordre juridique international, un système en quête d'équité et d'universalité. Liber Amicorum Georges Abi-Saab*, The Hague, Martinus Nijhoff, 2001, pp. 563-589.
- Beirlaen, André, "Economie Coercion and Justifying Circumstances", *RBDI*, vol. 18 (1984-1985), pp. 57-78.
- Ben Achour, Rafâa, « Les sanctions contre l'Iraq : quelle efficacité ? », in R. Mehdi (éd.), *Les Nations Unies et les sanctions : quelle efficacité*, Huitièmes rencontres internationales d'Aix-en-Provence, Paris, Pedone, 2000, pp. 95-108.
- Bencheneb, Ali, « Pétrole contre nourriture : l'ONU et les contrats internationaux d'assouplissement de l'embargo consécutif à la guerre du Golfe », *JDI*, 124^e année, n° 4, 1997, pp. 945-961.
- Bennouna, Mohamed, « L'embargo dans la pratique des Nations Unies : radioscopie d'un moyen de pression », in Yakpo & T. Boumedra (eds.), *Liber Amicorum Mohammed Bedjaoui*, The Hague / London / Boston, Kluwer Law, 1999, pp. 555-583.
- Bennouna, Mohamed, « Les sanctions économiques des Nations Unies », *RCADI*, tome 300, 2002, pp. 9-78.
- Berramdane, Abdelkhaleq, « L'application de la coutume internationale dans l'ordre juridique communautaire », *Cahiers de droit européen*, 2000, n° 1-2, pp. 253-280.
- Bettati, Mario, "The Right of Humanitarian Intervention or the Right of Free Access to Victims?", *The Review*, n° 49, dec. 1992, pp. 1-11.
- Beyerlin, Ulrich, "Sanctions", in R. Wolfrum (ed.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, München / Dordrecht, Beck / Nijhoff, 1995, vol. 2, pp. 1111-1128.
- Black, P. A., "On the Welfare and Employment Effects of Economic Sanctions", *South African Journal of Economics*, vol. 55 (1), Mar. 1987, pp. 1-15.

- Blomeyer-Bartenstein, "Due diligence", *EPIL*, vol. 10, pp. 138-140.
- Bohr, Sebastian, "Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community", *EJIL*, vol. 4 (2), 1993, pp. 256-268.
- Boisson de Chazournes, Laurence, "Economic Countermeasures in an Interdependent World", *ASIL Proceedings*, 89th Annual Meeting, 1995, pp. 337-371.
- Boisson de Chazournes, Laurence, « Les résolutions des organes des Nations Unies, et en particulier celles du Conseil de sécurité, en tant que source de droit international humanitaire », in L. Condorelli, A.-M. La Rosa & S. Scherrer (eds.), *Les Nations Unies et le droit international humanitaire* (1996), pp. 149-173.
- Boisson de Chazournes, Laurence, Condorelli, Luigi, "Common Article 1 of the Geneva Conventions Revisited: Protecting Collective Interests", *RICR*, vol. 82, mars 2000, pp. 67-87.
- Borchard, Edwin M., "'The Enforcement' of Peace by 'Sanctions'", *AJIL*, vol. 27, 1933, pp. 518-525.
- Bothe, Michael, « Les limites des pouvoirs du Conseil de sécurité », in R.-J. Dupuy (dir.), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité* (1993), pp. 67-81.
- Boulois, Jean, « Le droit des communautés européennes dans ses rapports avec le droit international général », *RCADI*, tome 235, 1992-IV, pp. 9-80.
- Boustany, Katia, « La guerre du Golfe et le système d'intervention armée de l'ONU », *CYIL*, 1990, pp. 379-401.
- Bowett, Derek W., "Estoppel before International Tribunals and its Relation to Acquiescence", *BYIL*, vol. 33, 1957, pp. 176-202.
- Bray, John, "Sanctions: Sticks to Beat Rogue States", *World today*, vol. 52 (8/9), Aug./Sept. 1996, pp. 206-208.
- Brierly, J. L., "Sanctions", (Read before the Grotius Society, at the Annual Meeting, May 14, 1931) pp. 67-84.
- Bring, Ove; Cramer, Pär & Lysén, Göran, "Sweden", in V. Gowlland-Debbas (ed.), *National Implementation of United Nations Sanctions* (2004), pp. 473-522.
- Brownlie, Ian, "The Decisions of Political Organs of the United Nations and the Rule of Law", in R. St. J. Macdonald (ed.), *Essays in Honour of Wang Tieya*, Martinus Nijhoff, 1993, pp. 91-102.
- Burci, Gian Luca, "The Maintenance of International Peace and Security by the United Nations: Actions by the Security Council under the chapter VII of the Charter", in: *Prospects for Reform of the United Nation System, International Symposium*, Roma, 15-17 May 1992, Italian Society for International Organization, Roma, Cedam-Padova, 1993, pp. 23-157.
- Burci, Gian Luca, "The Indirect Effects of United Nations Sanctions on Third States: the Role of Article 50 of the UN Charter", *AfYIL*, vol. 2, 1994, pp. 157-171.
- Burci, Gian Luca, "Do Economic Sanctions Work? A View from the United Nations", *ILSA Journal of Int'l & Comparative Law*, vol. 2, 1996, pp. 577-586.
- Burci, Gian Luca, "Interpreting the Humanitarian Exceptions through the Sanctions Committees", in V. Gowlland-Debbas (ed.), *United Nations Sanctions and International Law* (2001), pp. 143-154.

Burdeau, Geneviève, « Les conséquences de la crise du Golfe sur les relations économiques privées », in B. Stern (dir.), *Les aspects juridiques de la crise et de la guerre du Golfe* (1991), pp. 415-472.

Burdeau, Geneviève, « Le gel d'avoirs étrangers », *JDI*, 124^e année, n° 1, 1997, pp. 5-57.

Burdeau, Geneviève, « Licéité ou illicéité intrinsèque de la mesure au regard du droit international public », in : *Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce et ordre juridique international : à propos des lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy*, Paris, Montchrestien, 1998, pp. 171-183.

Burdeau, Geneviève, « Les effets juridiques des résolutions du Conseil de sécurité sur les contrats privés », in V. Gowlland-Debbas (éd.), *United Nations Sanctions and International Law* (2001), pp. 267-288.

Butchkov, P. ; Kovatcheva, N. and Raytcheva, R., "The Economic and Political Effects of the 'Yugo-sanctions' on Neighbouring Bulgaria", in W. J. M. Van Genugten & G. A. De Groot (eds.), *United Nations Sanctions: Effectiveness and Effects* (1999), pp. 35-47.

Cafilisch, Lucius, "Is the International Court Entitled to Review Security Council Resolutions Adopted under Chapter VII of the United Nations Charter?", in N. Al-Nauimi & R. Meese (eds.), *International Legal Issues Arising under the United Nations Decade of International Law*, The Hague, Kluwer Law Int'l, 1995, pp. 633-662.

Cannizzaro, Enzo, "The Role of Proportionality in the Law of International Counter-measures", *EJIL*, vol. 12 (5), pp. 889-916.

Caron, David D., "The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council", *AJIE*, vol. 87 (4), 1993, pp. 552-588.

Carreau, Dominique, « Les moyens de pression économique au regard du FMI, du GATT et de l'OCDE », *RBDI*, vol. 18, 1984-1985, pp. 20-33.

Carver, Jeremy & Hulsmann, Jenine, "The Role of Article 50 of the UN Charter in the Search for International Peace and Security", *ICEQ*, vol. 49 (3), July 2000, pp. 528-577.

Cavaré, Louis, « L'idée de sanction et sa mise en œuvre en droit international public », *RGDIP*, tome 44, 1937, pp. 385-445.

Cavaré, Louis, « Les sanctions dans le Pacte de la SDN et dans la Charte des Nations Unies », *RGDIP*, 1950, tome 21, pp. 647-674.

Cavaré, Louis, « Les sanctions dans le cadre de l'ONU », *RCADI*, tome 80, 1952-IV, pp. 191-291.

Chandrasanan, Nirmala, "Use of Force to Ensure Humanitarian Relief – A South Asian Precedent Examined", *ICLQ*, vol. 42 (3), 1993, pp. 664-672.

Charvin, Robert, « Les mesures d'embargo : la part du droit », *RBDI*, vol. 29 (1), 1996, pp. 5-32.

Chemillier-Gendreau, Monique, « L'ONU devant la guerre : l'esprit et la lettre », *Revue d'études palestiniennes*, n° 40, été 1991, pp. 41-49.

Chemillier-Gendreau, Monique, « 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.

Chevènement, Jean-Pierre, « Un peuple en otage », *Politique internationale*, n° 69, automne 1995, pp. 89-98.

- Chiroux, René, « Le recours de l'Organisation des Nations Unies aux sanctions économiques », *Annales de la Faculté de Droit d'économie et Sciences Politiques*, fasc. 9, 1972, pp. 235-478.
- Cilliers, Jakkie ; Sturman, Kathryn, "The Right of Intervention Enforcement Challenges for the African Union", *African Security Review*, vol. 11 (3), 2002.
- Ciobanu, Dan, "Objection to the acts performed ultra vires by the political organs of the United Nations", *Rivista di diritto internazionale*, vol. 55, 1972, pp. 420-453.
- Ciso, E., "On Article 103 of the Charter of the United Nations in the Light of the Vienna Convention on the Law of Treaties", *ZoR*, 1987, vol. 38, pp. 161-179.
- Cissé, Abdoullah, « Les effets des sanctions économiques de l'Organisation des Nations Unies sur les contrats », in L. Forlati Picchio et L.-A. Sicilianos (eds.), *Les sanctions économiques en droit international* (2004), pp. 683-715.
- Clapham, Andrew, "Sanctions and Economie, Social and Cultural Rights", in V. Gowlland-Debbas (éd.), *United Nations Sanctions and International Law* (2001), pp. 131-141.
- Clark, Henry L., "Iraq / Koweït Economie Sanctions: Trade Relations on a War Footing", *International Lawyer*, vol. 25 (2), 1991, pp. 391-414.
- Clark, Roger S., "Obligations of Third States in the Face of Illegality – Ruminations Inspired by the Weeramantry Dissent in the Case Concerning East Timor", in A. Anghie & G. Sturgess, *Legal Visions of the 21st Century: Essays in Honour of Judge Christopher Weeramantry*, The Hague / London / Boston, Kluwer Law, 1998, pp. 631-652.
- Clawson, P., "Sanctions as Punishment, Enforcement, and Prelude to further Action", *Ethics & International Affairs*, vol. 7, 1993, pp. 17-37.
- Combacau, Jean, "Sanctions", *EPIL*, vol. 9, 1986, pp. 337-340.
- Combacau, Jean, « Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies : résurrection ou métamorphose ? », in R. Ben Achour, S. Laghami (dirs.), *Les nouveaux aspects du droit international*, Paris, Pedone, 1994, pp. 139-158.
- Condorelli, Luigi ; Boisson de Chazournes, Laurence, « Quelques remarques à propos de l'obligation des Etats de "respecter et faire respecter" le droit international humanitaire "en toutes circonstances" », in C. Swinarski (ed.), *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge*, CICR / Martinus Nijhoff, 1984, pp. 17-35.
- Condorelli, Luigi, « Le statut des forces de l'ONU et le droit international humanitaire », *Rivista di diritto internazionale*, 1995, vol. 78, pp. 879-906.
- Condorelli, Luigi, « La Cour internationale de Justice sous le poids des armes nucléaires : *Jura non novit curia* ? », *RICH*, n° 823, janvier-février 1997, pp. 9-21.
- Condorelli, Luigi, « La compatibilité des sanctions du Conseil de sécurité avec le droit international humanitaire – Commentaire », in V. Gowlland-Debbas (éd.), *United Nations Sanctions and International Law* (2001), pp. 233-240.
- Conforti, Benedetto, "Non-Coercive Sanctions in the United Nations Charter: Some Lessons from the Gulf War", *EJIL*, 1991, vol. 2, pp. 110-113.
- Conforti, Benedetto, « 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 R.-J. Dupuy (éd.), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité. Peace-keeping and Peace-building* (1993), pp. 51-60.

- Conlon, Paul, "Lessons From Iraq: The Functions of the Iraqi Sanctions Committee as a Source of Sanctions Implementation Authority and Practice", *VJIL*, vol. 35 (3), 1995, pp. 633-668.
- Conlon, Paul, "Legal Problems at the Centre of UN Sanction", *NJIL*, vol. 65 (1), 1996, pp. 73-90.
- Conlon, Paul, "The Humanitarian Mitigation of UN Sanctions", *GYIL*, vol. 39, 1996, pp. 249-284.
- Conlon, Paul, "The UN's Questionable Sanctions Practices", *Law and State*, vol. 53/54, 1996, pp. 133-146.
- Cooper, J. H., "International Sanctions and the South African Economy", *International Affairs Bulletin*, vol. 7 (2) 1983, pp. 25-47.
- Corten, Olivier ; Klein, Pierre, « Action humanitaire et Chapitre VII. La redéfinition du mandat et des moyens d'action des forces des Nations Unies », *AFDI*, 1993, pp. 105-130.
- Cortright, David ; Lopez, George A., "Are Sanctions just? The Problematic Case of Iraq", *JIA*, vol. 52 (2), 1999, pp. 735-755.
- Craven, Matthew, "Humanitarianism and the Quest for Smarter Sanctions", *EJIL*, vol. 13 (1), 2002, pp. 43-61.
- Crawford, James, "The Relationship between Sanctions and Countermeasures", in V. Gowlland-Debbas (ed.), *United Nations Sanctions and International Law* (2001), pp. 57-68.
- Crook, John R., "The United Nations Compensation Commission: A New Structure to Enforce State Responsibility", *AJIL*, vol. 87 (1), 1993, pp. 144-157.
- Cross, E.G., "Economic Sanctions as a Tool of Policy Against Rhodesia", *World economy*, vol. 4 (1), 1981, pp. 69-78.
- Czaplinski, Wladyslaw, "The Position of States Specially Affected by Sanctions in the Meaning of Article 50 of the United Nations Charter. The Experience of Eastern Europe", in V. Gowlland-Debbas (ed.), *United Nations Sanctions and International Law* (2001), pp. 335-347.
- Daillier, Patrick, « Élargissement et diversification de l'intervention des Nations Unies au titre du Chapitre VII de la Charte », in *SFDI, Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies* (1995), pp. 121-157.
- Damrosch, Lori F., "The Civilian Impact of Economic Sanctions", in L. F. Damrosch (éd.), *Enforcing Restraint. Collective Intervention in Internal Conflicts*, New York, Council on Foreign Relations Press, 1993, pp. 274-315.
- Damrosch, Lori F., "Enforcing International Law Through Non-forcible Measures", *RCADI*, tome 269, 1997, pp. 9-250.
- Daudet, Yves, « L'ONU et l'OEA en Haïti et le droit international », *AFDI*, 1992, pp. 89-111.
- David, Eric, « Le droit international applicable aux organisations internationales », *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, vol. 1, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 3-22.
- De La Brière, Yves, « Evolution de la doctrine et de la pratique en matière de représailles », *RCADI*, tome 22, 1928-11, pp. 237-294.
- De Vischer, Charles, « Les avis consultatifs de la Cour permanente de Justice internationale », *RCADI*, tome 26, 1929-I, pp. 1-76.

- De Wet, Erika, "Judicial Review of the United Nations Security Council and General Assembly through Advisory Opinions of the International Court of Justice", *RSDIE*, vol. 3, 2000, pp. 237-277.
- De Wet, Erika, "Judicial Review as an Emerging General Principles of Law and its Implications for the International Court of Justice", *NILR*, 2000, pp. 181-210.
- De Wet, Erika, "Human Rights Limitations to Economic Enforcement Measures Under Article 41 of the United Nations Charter and the Iraqi Sanctions", *LJIL*, vol. 14 (2), 2001, pp. 277-300.
- De Wet, Erika; Nollkaemper, André, "Review of Security Council Decisions by National Courts", *GYIL*, vol. 45, 2002, pp. 166-202.
- Delbez, Louis, « La notion juridique de la guerre », *RGDIP*, tome 67, 1953, pp. 177-209.
- Delbrück, Jost, "International Economic Sanctions and Third States", *AVR*, 1992, vol. 30 (I), pp. 86-100.
- Deman, Catherine, « La cessation de l'acte illicite », *RBDI*, vol. 23 (2), 1990, pp. 476-495.
- Dicke, Detlev C., "The Concept of Economic Coercion: A Wrong in Itself", in : *International Law and Development*, Dordrecht / Boston, Martinus Nijhoff, 1988, pp. 187-191.
- Doehring, Karl, "Unlawful Resolutions of the Security Council and their Legal Consequences", *MPYUNL*, vol. 1, 1997, pp. 91-109.
- Domestici-Met, Marie-José, « Les sanctions peuvent-elles se heurter à des normes concernant le système des Nations Unies lui-même », in V. Gowlland-Debbas (éd.), *United Nations Sanctions and International Law* (2001), pp. 167-195.
- Dominicé, Christian, « A propos du principe de l'estoppel en droit des gens », in : *Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim*, Genève, Imprimerie de la Tribune de Genève, 1968, pp. 327-365.
- Dominicé, Christian, « La sécurité collective et la crise du Golfe », *EJIL*, vol. 2 (2), 1991, pp. 85-109.
- Dominicé, Christian, « Le Conseil de sécurité et l'accès aux pouvoirs qu'il reçoit du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies », *RSDIE*, vol. 5 (4), 1995, pp. 417-439.
- Dominicé, Christian, « L'article 103 de la Charte des Nations Unies et le droit international humanitaire », in L. Condorelli, A.-M. La Rosa, S. Scherrer (eds.), *Les Nations Unies et le droit international humanitaire* (1996), pp. 175-192.
- Dominicé, Christian, « Le Conseil de sécurité et le droit international », *RYDI*, numéro spécial en l'honneur du Professeur Milan Sahovic, vol. 43 (1/2), 1996, pp. 197-210.
- Doxey, Margaret, "Oil and Food as International Sanctions", *International Journal*, vol. 36 (2), 1981, pp. 311-334.
- Drèze, Jean; Gazdar, Haris, "Hunger and Poverty in Iraq, 1991", *World Development*, vol. 20 (7), 1992, pp. 921-945.
- Dugard, John, "Judicial Review of Sanctions", in V. Gowlland-Debbas (ed.), *United Nations Sanctions and International Law* (2001), pp. 83-91.
- Dumas, Lloyd J., "Economic Relations and Global Security: the Economic Route to Enforcing Norms of International Behaviour", *SJDA*, vol. 13 (3), Sept. 1994, pp. 87-100.
- Dumont, René, « La population irakienne punie par l'embargo », *Le Monde diplomatique*, déc. 1991, pp. 14-15.

- Dupuy, Pierre-Marie, "The Constitutional Dimension of the Charter of the United Nations", MPYUNL, vol. 1, 1997, pp. 1-33.
- Dupuy, Pierre-Marie, « Observations sur la pratique récente des "sanctions" de l'illicite », RGDIP, tome 87 (3), 1983, pp. 505-548.
- Dupuy, Pierre-Marie, « Après la guerre du Golfe », RGDIP, tome 95, 1991, pp. 621-638.
- Dupuy, Pierre-Marie, « Sécurité collective et organisation de la paix », RGDIP, tome 97 (3), 1993, pp. 617-627.
- Dupuy, Pierre-Marie, « Les "considérations élémentaires d'humanité" dans la jurisprudence de la Cour internationale de Justice », in René-Jean Dupuy (dir.), *Droit et justice. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Paris, Pedone, 1999, pp. 117-130.
- Dupuy, Pierre-Marie, « Quelques remarques sur l'évolution de la pratique des sanctions décidées par le Conseil de sécurité des Nations Unies dans le cadre du Chapitre VII de la Charte », in V. Gowlland-Debbas (éd.), *United Nations Sanctions and International Law* (2001), pp. 47-55.
- Elliott, Kimberley A., « Sanctions : les armes de la paix ? », *Politique internationale*, n° 57, 1992, pp. 151-160.
- Fansey, J. K., "Does the United Nations Use of Collective Sanctions to Protect Human Rights Violate its Own Human Rights Standards?", *ConJIL*, vol. 10 (1), 1994, pp. 193-218.
- Fassbender, Bardo, "Uncertain Steps into a Post-Cold War World: The Role and Functioning of the Security Council after a Decade of Measures Against Iraq", *EJIL*, 2002, vol. 13 (1), pp. 273-303.
- Ferguson-Brown, Kevin W., "The Legality of Economic Sanctions against South Africa in Contemporary International Law", *SAFYIL*, vol. 14, 1988/1989, pp. 59-84.
- Fernandez, José I., "Dismantling Apartheid: Counterproductive Effects of Continuing Economic Sanctions", *LPIB*, vol. 22 (3) 1991, pp. 571-601.
- Fishman, A. K., "Between Iraq and a Hard Place: The Use of Economic Sanctions and Threats to International Peace and Security", *Emory Int'l L. Rev.*, vol. 13 (2), 1999, pp. 687-727.
- Flores, Maria del L., "The Development of the United Nations Charter and Implementation of Article 50", in: *Prospects for Reform of the United Nations System*, International Symposium, Roma, 15-17 May 1992, Italian Society for International Organization, Roma, Cedam-Padova, 1993, pp. 159-176.
- Flory, M., « Mesures, actions et recours à la force dans le Chapitre VII de la Charte », in Y. Daudet (dir.), *Actualités des conflits internationaux*, Paris, Pedone, 1993, pp. 81-100.
- Forland, Tor Egil, "The History of Economic Warfare: International Law, Effectiveness, Strategies", *JPR*, vol. 30 (2), May 1993, pp. 151-162.
- Fornasier, Raffaello, « Quelques réflexions sur les sanctions internationales en droit communautaire », *RMCUE*, n° 402, nov. 1996, pp. 670-677.
- Forteau, Mathias, « La formule "pétrole contre nourriture" mise en place par les Nations en Irak : beaucoup de bruit pour rien ? », *AFDI*, 1997, pp. 132-150.
- Fox, Hazel; Wickremasinghe, C., "UK Implementation of UN Economic Sanctions", *ICLQ*, vol. 42 (4), 1993, pp. 945-970.
- Franck, Thomas M., "The Powers of Appreciation: Who is the Ultimate Guardian of UN Legality?", *AJIL*, vol. 86 (3), July 1992, pp. 519-523.

- Freudenschuss, Helmut, "Article 39 of the UN Charter Revisited: Threats to the Peace and the Recent Practice of the UN Security Council", *AJPIL*, vol. 46 (1), 1993, pp. 1-39.
- Freudenschuss, Helmut, "Between Unilateralism and Collective Security: Authorizations of the Use of Force by the UN Security Council", *EJIL*, vol. 5 (4), 1994, pp. 492-531.
- Frowein, Jochen A., "Collective Enforcement of International Obligations", *ZaöRV*, vol. 47 (1), 1987, pp. 67-79.
- Frowein, Jochen A., "The Internal and External Effects of Resolutions by International Organizations", *ZaöRV*, vol. 49 (4), 1989, pp. 778-790.
- Fukatsu, Eiichi, "Coercion and the Theory of Sanctions in International Law", in: *The Structure and Process of International Law*, The Hague / Boston, Mardnus Nijhoff, 1983, pp. 1187-1205.
- Gaja, Giorgio, « Réflexion sur le rôle du Conseil de sécurité dans le nouvel ordre mondial », *RGDIP*, tome 1993, pp. 297-319.
- Gardam, Judith G., "Noncombatant Immunity and the Gulf Conflict", *VJTL*, vol. 32 (4), 1992, pp. 813-836.
- Gardam, Judith G., "Proportionality and Force in International Law", *AJIL*, vol. 87 (3), 1993, pp. 391-413.
- Gasser, Hans-Peter, "Collective Economic Sanctions and International Humanitarian Law. An Enforcement Measure under United Nations Charter and the Right of Civilians to Immunity: an Unavoidable Clash of Policy Goals?", *ZaöRV*, vol. 56 (4), 1996, pp. 871-904.
- Gasser, Hans-Peter, "International Humanitarian law and Human Rights Law in Non-international Armed Conflict", *GYIL*, vol. 45, 2002, pp. 149-162.
- Gerger, Claude, « Crise du Golfe, embargo et après-crise », *RMC*, n° 341, 1990, pp. 615-620.
- Ghebali, Victor-Yves, « La sécurité internationale à l'ère de l'après-guerre froide : le rôle de l'ONU », *GYIL*, 1991, pp. 108-117.
- Gill, Terry D., "Legal and Some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to Exercise its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter", *NYIL*, 1995, pp. 33-138.
- Glennon, Michael J., "Sovereignty and Community After Haiti", *AJIL*, vol. 89 (1), 1995, pp. 70-74.
- Gow, James, "The Use of Coercion in the Yugoslav Crisis", *World today*, vol. 48 (11), nov. 1992, pp. 198-202.
- Gowlland-Debbas, Vera, "Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility", *ICLQ*, vol. 43 (1), 1994, pp. 55-98.
- Gowlland-Debbas, Vera, "The Scope of 'International Peace and Security' under the UN", in : *Les multiples aspects des relations internationales - Etudes à la mémoire du Professeur Jean Siotis*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 109-126.
- Gowlland-Debbas, Vera, "The Limits of Unilateral Enforcement of Community Objectives in the Framework of UN Peace Maintenance", *EJIL*, vol. 11 (2), 2000, pp. 361-383.

- Gowlland-Debbas, Vera, "Sanctions Regimes under Article 41 of the UN Charter", in V. Gowlland-Debbas (ed.), *National Implementation of United Nations Sanctions* (2004), pp. 3-31.
- Graefrath, Bernhard, "Iraqi Reparations and the Security Council", *ZaöRV*, vol. 54 (3), 1995, pp. 1-68.
- Graham, Judith, "Legal Restraints on Security Council Military Enforcement Action", *Michigan JIL*, vol. 17 (2), 1996, pp. 285-322.
- Grelon, B. & Gudin, C., « Contrats et crise du Golfe », *JDI*, 1991, pp. 643-677.
- Gresh, Alain, « Du Proche-Orient au Golfe, les étranges ingrédients de la politique américaine », *Le Monde diplomatique*, juillet 1996, pp. 18-19.
- Grünfeld, F., "The Effectiveness of United Nations Economic Sanctions", in W. J. M. Van Genugten & G. A. De Groot (eds.), *United Nations Sanctions: Effectiveness and Effects* (1999), pp. 113-134.
- Guillaume, Gilbert, « L'introduction et l'exécution dans les ordres juridiques des Etats des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies prises en vertu du Chapitre VII de la Charte », *Revue internationale de droit comparé*, 1998, n° 2, pp. 539-549.
- Hailbronner, Kay, "Sanctions and Third Parties and the Concept of Public International Order", *AVR*, vol. 30 (1), 1992, pp. 2-13.
- Halliday, Denis J., "The Impact of the UN Sanctions on the People of Iraq", *Journal of Palestine Studies*, vol. 28 (2), 1999, pp. 29-37.
- Happold, Matthew, "Security Council Resolution 1373 and the Constitution of the United Nations", *LJIL*, vol. 16, 2003, pp. 593-610.
- Hazelzet, Hadewych, "Assessing the Suffering from 'Successful' Sanctions: An Ethical Approach", in W. J. M. Van Genugten & G. A. De Groot (eds.), *United Nations Sanctions: Effectiveness and Effects* (1999), pp. 71-96.
- Herndl, Kurt, "Reflections on the Role, Functions and Procedures of the Security Council of the UN", *RCADI*, tome 206, 1987-VI, pp. 289-395.
- Higgins, Rosalyn, "A Comment on the Current Health of Advisory Opinions", in V. Lowe & M. Fitzmaurice (eds.), *Fifty Years of the International Court of Justice: Essays in honor of Sir Robert Jennings*, Grotius Publications, Cambridge University Press, pp. 567-581.
- Higgins, Rosalyn, "Peace and Security. Achievements and Failures", *EJIL*, vol. 6 (3), 1995, pp. 445-460.
- Hobe, Stephan, "New Perspectives for International Law Enforcement: The Future of International Law Enforcement. New Scenarios – New Law?", Report on the Symposium at the Institute of International Law of the University of Kiel from 25 to 27 March 1992, *AJPIL*, vol. 45 (1), 1993, pp. 53-62.
- Holland, Martin, "The Other Side of Sanctions: Positive Initiatives for Southern Africa", *Journal of Modern African Studies*, vol. 26 (2), 1988, pp. 303-318.
- Hulsroj, Peter, "Unsanctioned Sanctions", *GYIL*, vol. 43, 2000, pp. 239-252.
- Hurrell, Andrew, "Collective Security and International Order Revisited", *International Relations*, vol. 11 (1), 1992, pp. 37-55.
- Jimenez de Aréchaga, Eduardo, « La coordination des systèmes de l'ONU et l'Organisation des Etats américains pour le règlement pacifique des différends et la sécurité collective », *RCADI*, tome 111, 1964-1, pp. 419-526.

- Joyner, Christophe C., "Sanction, Compliance and International Law: Reflections on the United Nations Experience against Iraq", *VJTL*, vol. 32 (1), 1991, pp. 1-46.
- Joyner, Christophe C., "Collective Sanctions as Peaceful Coercion: Lessons from the UN Experience", *Aus.YIL*, 1995, pp. 241-270.
- Joyner, Daniel H., "The Kosovo Intervention: Legal Analysis and a More Persuasive Paradigm", *EJIL*, vol. 13 (3), 2002, pp. 597-619.
- Kaempler, William H., "The Problems and Promise of Economic Sanctions: A Public Choice Perspective", *SJDA*, vol. 13 (3), 1994, pp. 102-114.
- Kalala, Tshibangu, « La décision de l'OUA de ne plus respecter les sanctions décrétées par l'ONU contre la Libye : désobéissance civile des Etats africains à l'égard de l'ONU », *RBDI*, 1999/2, pp. 545-576.
- Karagiannis, Symon, « Sanctions internationales et droit communautaire : à propos du règlement 1901/98 sur l'interdiction de vol des transporteurs yougoslaves », *RTDE*, vol. 35 (3), 1999, pp. 363-394.
- Kemp, Geoffrey, "The Gulf Crisis: Diplomacy or Force?", *Survival*, vol. 32 (6), 1990, pp. 507-517.
- Kerr, William A.; Aisford, James D., "A Note on Increasing the Effectiveness of Sanctions", *JWT*, vol. 28 (6), 1994, pp. 169-179.
- Khaduri, W., "UN Sanctions on Iraq: 10 Years Later", *Middle East Policy*, vol. 7 (4), 2000.
- Khan, Nasir, "The United Nations Charter and the Gulf War", *SJDA*, vol. 12 (2/3), 1993, pp. 79-95.
- Kimberley, Reed D., "Reviving the Doctrine of Non-Forcible Counter-Measures: Resolving the Effect of Third Party Injuries", *VJIL*, vol. 29 (1), 1988, pp. 175-209.
- Kioko, Ben, "The Right of Intervention under the African Union's Constitutive Act: From Non-interference to Non-intervention", *RICR*, vol. 85, n° 852, 2003, pp. 807-825.
- Kirgis, Frederic L., "The Security Council's First Fifty Years", *AJIL*, vol. 89 (3), 1995, pp. 506-539.
- Klein, Eckart, "Sanctions by International Organizations and Economic Communities", *AVR*, vol. 30 (1), 1992, pp. 101-113.
- Klein, Pierre, « Les institutions financières internationales et les droits de la personne », *RBDI*, 1999/1, pp. 97-121.
- Klein, Pierre, "Responsibility for Serious Breaches of Obligations Deriving from Peremptory Norms of International Law and United Nations Law", *EJIL*, vol. 13 (5), 2002, pp. 1241-1255.
- Köchler, Hans, "The United Nations Sanctions Policy and International Law", *Turkish Yearbook of Int'l Relations*, vol. 22, 1992, pp. 1-36.
- Köchler, Hans, "Ethical Aspects of Sanctions in International Law", *RIA*, vol. 46 (1035/1036), 15 Aug./15 Sept. 1995, pp. 1-4.
- Kohen, Marcelo G., « L'emploi de la force et la crise du Kosovo : vers un nouveau désordre juridique international ? », *RBDI*, 1999 (1), pp. 122-148.
- Kohen, Marcelo G., "The Notion of 'State Survival' in International Law", in L. Boisson de Chazournes & P. Sands (eds.), *International Law, the International Court of Justice and Nuclear Weapons* (1999), pp. 293-314.

Kolb, Robert, « De la prétendue discrétion de la Cour internationale de Justice de refuser de donner un avis consultatif », in L. Boisson de Chazournes & V. Gowlland-Debbas (eds.), *L'ordre juridique international, un système en quête d'équité et d'universalité. Liber Amicorum Georges Abi-Saab* (2001), pp. 609-627.

Kolb, Robert, « La proportionnalité dans le cadre de contre-mesures et des sanctions – Essai de clarification conceptuelle », in L. Forlati Picchio & L.-A. Sicilianos (eds.), *Les sanctions économiques en droit international* (2004), pp. 379-443.

Kolliopoulos, Alexandras, « Les Comités des sanctions de l'Organisation des Nations Unies », in L. Forlati Picchio et L.-A. Sicilianos (eds.), *Les sanctions économiques en droit international* (2004), pp. 567-601.

Koskenniemi, Martti, « Le Comité des sanctions créé par la Résolution 661 (1990) du Conseil de sécurité », AFDI, 1991, pp. 119-137.

Koskenniemi, Martti, "The Police in the Temple. Order, Justice and the UN: A Dialectical View", EJIL, vol. 6 (3), 1995, pp. 325-348. Koskenniemi, Martti, "The Place of Law in Collective Security", MJIL, vol. 17, 1996, pp. 455-490.

Krisch, Nico, "Unilateral Enforcement of the Collective Will: Kosovo, Iraq, and the Security Council", MPYUNL, vol. 3, 1999, pp. 59-103.

Kunz, Josef L., "Bellum justum and helium legale", AJIL, vol. 45 (3), 1951, pp. 528-534.

Kunz, Josef L., "Sanctions in International Law", AJIL, vol. 54 (2), 1960, pp. 324-347.

Laferriere, J., « Le boycott et le droit international », RGDIP, tome 17, 1910, pp. 288-326.

Lapidoth, Ruth, "Some Reflections on the Law and Practice Governing the Imposition of Sanctions by the Security Council", AVR, vol. 30 (1), 1992, pp. 114-127.

Lauterpacht, Elihu, "The Legal Effect of Illegal Acts of International Organisations", *Cambridge Essays in International Law. Essays in Honour of Lord Mc-Nair*, London, Stevens & Sons, 1965, pp. 88-121.

Lauterpacht, Elihu, "Judicial Review of the Acts of International Organisations", in L. Boisson de Chazournes and Ph. Sands (eds.), *International Law, the International Court of Justice and Nuclear Weapons* (1999), pp. 92-102.

Lavalle, R., "The Law of the United Nations and the Use of force, under the Relevant Security Council Resolutions of 1990 and 1991, to Resolve the Persian Gulf Crisis", NYIL, 1992, pp. 3-65.

Le Bouthillier, Yves ; Morin, Michel, « Réflexions sur la validité des opérations entreprises contre l'Iraq au regard de la Charte des Nations Unies et du droit canadien », CYIL, 1991, pp. 142-220.

Leben, Charles, « Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale », AFDI, 1982, pp. 9-77.

Lenze, E., « Une compétence expresse de la Cour en matière de contrôle de légalité des actes des autres organes principaux de l'ONU, notamment du Conseil de sécurité ? Aperçu de la question depuis San Francisco jusqu'à Lockerbie », in Kalliopi Koufa (éd.), *International Law at the Turn of the Century*, Thesaurus Acroasium, vol. xx-vii, Thessaloniki, Sakkoulas Publications, 1998, pp. 565-581.

Lister, F., "Exploiting the Recent Revival of the United Nations", *International Relations*, vol. 9, 1989, pp. 419-438.

- Losman, Donald, "Pain without Gain: The Sanctions Saga", *Mediterranean Quarterly*, vol. 8 (1), Winter 1997, pp. 36-59.
- Lucron, Claude-Pierre, « Du devoir d'assistance à la tentation d'ingérence : l'aide humanitaire dans la crise du Golfe », *RMCE*, n° 349, juillet/août 1991, pp. 496-503.
- Maddrey, Wendell G., "Economie Sanctions Against South Africa: Problems and Prospects for Enforcement of Human Rights Norms", *VJIL*, vol. 22 (2), 1992, pp. 345-380.
- Majid, Amir A., "Is the Security Council Working? 'Desert Storm' Critically Examined", *AJICL*, vol. 4 (4), 1992, pp. 984-990.
- Malone, David M., « Le Conseil de sécurité dans les années 90 : essor ou récession ? », *Politique étrangère*, 2000, n° 2, pp. 403-421.
- Mansfield, Edward D., "Alliances, Preferential Arrangements and Sanctions", *JIA*, vol. 48 (1), 1994, pp. 119-139.
- Mansfield, Edward D., "International Institutions and Economie Sanctions", *World Politics*, vol. 45, July 1995, pp. 575-605.
- Marchi, Jean-François, « L'affaire Dusko Tadic devant le Tribunal : remarques sur le premier contrôle de la légalité d'une résolution du Conseil de sécurité », *l'Observateur des Nations Unies*, n° 1, 1996, pp. 75-90.
- Martenczuk, Bernd, "The Security Council, the International Court and Judicial Review: What Lessons from Lockerbie?", *EJIL*, vol. 10 (3), 1999, pp. 517-547.
- Martin-Bidou, Pascale, « Les mesures d'embargo prises à l'encontre de la Yougoslavie », *AIDI*, 1993, pp. 263-285.
- Masetti, Jorge, « Cuba : entre l'embargo et la désespérance », *Pôles...*, n° 2, juil./sept. 1996, pp. 31-36.
- Matsui, Yoshiro, "The Gulf war and the United Nations Security Council", in: *Essays in honor of Wang Tieya*, Dordrecht / Boston, Martinus Nijhoff, 1994, pp. 511-532.
- McDougal, Myres S.; Feliciano, Florentine. P., "International Coercion and World Public Order", *Yale Law Journal*, vol. 58, 1957, pp. 771-845.
- McNeill, John H., "Neutral Rights and Maritime Sanctions: The Effects of Two Gulf Wars", *VJIL*, vol. 31 (4), 1991, pp. 631-643.
- Mehdi, Kunja, "Economic Sanctions: A Negation of Human Rights", in W. J. M. Van Genugten, & G. A. De Groot (eds.), *United Nations Sanctions: Effectiveness and Effects* (1999), pp. 49-70.
- Meyrowitz, Henri, « La guerre du Golfe et le droit des conflits armés », *RGDIP*, tome 96, 1992, pp. 551-601.
- Minear, Larry, "The Evolving Humanitarian Enterprise", in Thomas G. Weiss (éd.), *The UN and Civil Wars*, Boulder / London, Lynne Rienner Publishers, 1995, pp. 89-106.
- Mohr, Manfred, « Avis consultatif de la CIJ sur la licéité de l'emploi d'armes nucléaires. Quelques réflexions sur ses points forts et ses points faibles », *RICR*, n° 823, 1997, pp. 99-109.
- Momtaz, Djamchid, « La délégation par le Conseil de sécurité de l'exécution de ses actions coercitives aux organisations régionales », *AFDI*, 1997, pp. 167-183.
- Momtaz, Djamchid, « La compatibilité des sanctions du Conseil de sécurité avec le droit international humanitaire », in V. Gowlland-Debbas (ed.), *United Nations Sanctions and International Law* (2001), pp. 223-232.

- Morand, Charles-Albert, "La sanction", *Archives de philosophie du droit*, tome 35, 1990, pp. 293-312.
- Mouton, Jean-Denis, « La crise rwandaise de 1994 et les Nations Unies », *AFDI*, 1994, pp. 214-242.
- Mudge, George A., "Starvation As a Means of Warfare", *The International Lawyer*, vol. 4 (2), 1970, pp. 228-268.
- Murthy, C. S. R., "Change and Continuity in the Functioning of the Security Council since the End of the Cold War", *International Studies*, vol. 32 (4), 1995, pp. 423-439.
- Nagy, Károly, "Invalidity of International Acts as a Sanction for the Violation of Law", in: *Hungarian perspectives*, Budapest, Akadémiai Kiado, 1988, pp. 205-226.
- Naud, Frédéric, « L'embargo : une valse à trois temps, Nations Unies, Union européenne et Etats membres », *RMCUE*, n° 404, janv. 1997, pp. 25-33.
- Neff, Stephen C., "The Law of Economic Coercion: Lessons from the Past and Indications for the Future", *CJTL*, vol. 20, 1991, pp. 411-437.
- Normand, Roger, "A Human Rights Assessment of Sanctions: The Case of Iraq, 1990-1997", in W. J. M. van Genugten & G. A. De Groot (eds.), *United Nations Sanctions: Effectiveness and Effects* (1999), pp. 19-33.
- Nossal, Kim R., "International Sanctions As International Punishment", *International Organization*, vol. 43 (2), 1989, pp. 301-322.
- O'Connell, Mary E., "Continuing Limits on UN Intervention in Civil War", *Indian Law Journal*, 1992, pp. 909-913.
- O'Connell, Mary E., "Debating the Law of Sanctions", *EJIL*, vol. 13 (1), 2002, pp. 63-79.
- Oosthuizen, Gabriel H., "Playing the Devil's Advocate: the United Nations Security Council is Unbound by Law", *LJIL*, vol. 12 (3), 1999, pp. 549-563.
- Osieke, Ebere, "The Legal Validity of Ultra Vires Decisions of International Organizations", *AJIL*, vol. 77 (2), 1983, pp. 239-256.
- Osieke, Ebere, "Ultra Vires Acts in International Organizations – The Experience of the International Labour Organization", *BYIL*, vol. 48, 1976-1977, pp. 259-280.
- Ouguerouz, Fatsah, « La tragédie rwandaise de 1994. Quelques considérations sur les premières réactions de l'ONU », *RGDIP*, tome 100 (1), 1996, pp. 149-177.
- Pape, Robert A., "Why Economic Sanctions Do Not Work", *International Security*, vol. 22 (2), 1997, pp. 90-136.
- Partsch, K. J., "Reprisals", *EPIL*, vol. 9, pp. 331-335.
- Pellet, Alain, « "La guerre au Kosovo" – Le fait rattrapé par le droit », *Forum du droit international* 1999 (1), pp. 160-165.
- Pellet, Alain, « Peut-on et doit-on contrôler les actions du Conseil de sécurité ? », in *SFDI, Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies* (1995), pp. 221-238.
- Petrovic, Drazen ; Condorelli, Luigi, « L'ONU et la crise yougoslave », *AFDI*, 1992, pp. 32-60.
- Pierce, John, "The Haitian Crisis and the Future of Collective Enforcement of Democratic Governance", *LPIB*, vol. 27 (2), 1996, pp. 477-512.
- Pisillo-Mazzeschi, Riccardo, "The Due Diligence Rule and the Nature of International Responsibility of States", *GYIL*, 1992, pp. 9-51.

- Polakas, John, "Economic Sanctions: an Effective Alternative to Military Coercion?", *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 6 (2), Summer 1980, pp. 289-320.
- Porotsky, Richard D., "Economic Coercion and the General Assembly: A Post-Cold War Assessment of the Legality and Utility of the Thirty-five-year Old Embargo Against Cuba", *Vand. JTL*, vol. 28 (4), 1995, pp. 901-958.
- Provost, René, "Starvation as a Weapon: Legal Implications of the UN Food Blockade Against Iraq and Kuwait", *Columbia J. of Int'l L.*, vol. 30, 1992, pp. 578-639.
- Quigley, John M., "The United States and the United Nations in the Persian Gulf war: New order or Disorder?", *Cornell International Law Journal*, vol. 25 (1), 1992, pp. 1-49.
- Rajan, M. S., "The UN Security Council and the Iraq-Kuwait Conflict (1990): an Exercise in Hypocrisy by Member Nations", *IJIL*, vol. 31, 1991, pp. 39-73.
- Ramcharan, Bertrand G., "The Security Council and Humanitarian Emergencies", *NQHR*, vol. 9 (1), 1991, pp. 19-35.
- Reicher, Harry, "The Uniting for Peace Resolution on the Thirtieth Anniversary of its Passage", *CJTL*, vol. 20 (1), 1981, pp. 1-49.
- Reinisch, August, "Developing Human Rights and Humanitarian Law Accountability of the Security Council for the Imposition of Economic Sanctions", *AJIL*, vol. 95 (4), 2001, pp. 851-871.
- Reisman, Michael W., "Sanctions and Enforcement", in Cyril E. Black & Richard A. Falk (eds.), *The Future of International Legal Order. Conflict Management*, Volume III, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1971, pp. 273-335.
- Reisman, Michael W., "The Constitutional Crisis in the United Nations", *AJIL*, vol. 87 (1), 1993, pp. 83-100.
- Reisman, Michael W., "Assessing the Lawfulness of Non-Military Enforcement: The Case of Economic Sanctions", *ASIL Proceedings*, 89th Annual Meeting, 1995, pp. 350-360.
- Reisman, Michael W., "Haïti and the Validity of International Action", *AJIL*, vol. 89 (1), 1995, pp. 82-84.
- Reisman, Michael W.; Stevick, Douglas L., "The Applicability of International Law Standards to United Nations Economic Sanctions Programmes", *EJIL*, vol. 9, 1998, pp. 86-141.
- Rivlin, Benjamin, "Regional Arrangements and the UN System for Collective Security and Conflict Resolution: A New Road Ahead?", *International Relations*, vol. 11 (2), 1992, pp. 95-110.
- Roeser, Thomas, "The Arms Embargo of the UN Security Council against South Africa: Legal and Practical Aspects", *GYIL*, 1988, pp. 574-594.
- Rosas, Allan, "Towards Some International Law and Order", *JPR*, vol. 31 (2), 1994, pp. 129-135.
- Rosenweig, Laurie, "United Nations Sanctions: Creating a More Effective Tool for Enforcement of International Law", *AJPIL*, vol. 48 (1), 1995, pp. 161-195.
- Rostow, Eugene V., "Until What? Enforcement Action or Collective Self-Defence?", *AJIL*, vol. 85 (3), 1991, pp. 506-516.
- Roucounas, Emmanuel, « L'application du droit dérivé des Organisations internationales dans l'ordre juridique interne », in P.-M. Eisemann (dir.), *L'intégration du droit international et communautaire dans l'ordre juridique national* (1996), pp. 39-117.

- Rouleau, Eric, "America's Unyielding Policy Toward Iraq", *Foreign affairs*, vol. 74 (1), 1995, pp. 59-72.
- Rudzinski, Alexander W., "The So-called Double Veto. Some Changes in the Voting Practice of the Security Council", *AJIL*, vol. 45 (3), 1951, pp. 443-461.
- Ruiz Fabri, Hélène, « Le règlement des différends dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce », *JDI*, 1997, n° 3, pp. 709-755.
- Rumage, Sarah A., "Article 42: Enemy of the Good for Collective Security", *RDMDG*, vol. 33, 1994, pp. 277-347.
- Sassòli, Marco, "Sanctions and International Humanitarian Law – Commentary", in V. Gowlland-Debbas (ed.), *United Nations Sanctions and International Law* (2001), pp. 241-248.
- Schachter, Oscar, "United Nations Law in the Gulf Conflict", *AJIL*, vol. 85 (3), 1991, pp. 452-473.
- Scharf, Michael P.; Dorosin, Joshua L., "Interpreting UN Sanctions: The Rulings and Role of the Yugoslavia Sanctions Committee", *Brooklyn J. Int'l L.*, vol. 19, 1993, pp. 771-827.
- Schindlmayr, Thomas, "Obstructing the Security Council: The Use of the Veto in the Twentieth Century", *Journal of the History of Int'l Law*, vol. 3 (2), 2001, pp. 218-234.
- Schrijver, Nico, "The Use of Economic Sanctions by the UN Security Council: An International Law Perspective", in H. H. G. Post (ed.), *International Economic Law and Armed Conflict*, Dordrecht, Nijhoff, 1994, pp. 123-161.
- Scklaire, Michael R., "The Security Council Blockade of Iraq: Conflicting Obligations under the UN Charter and the Fourth Geneva Convention", *American University Journal of Int'l Law and Policy*, vol. 6 (4), 1991, pp. 609-636.
- Scott, Craig & al., "A Memorial for Bosnia: Framework of Legal Arguments Concerning the Lawfulness of the Maintenance of the United Nations Security Council's Arms Embargo on Bosnia and Herzegovina", *MJIL*, vol. 16 (1), 1994, pp. 1-140.
- Segall, Anna, "Economic Sanctions: Legal and Policy Constraints", *RICR*, vol. 81, n° 836, 1999, pp. 763-784.
- Seidl-Hohenveldern, Ignaz, "The United Nations and Economic Coercion", *RBDI*, vol. 18, 1984-1985, pp. 9-19.
- Shigeyoshi, Ozaki, "International Law and Coercion", *Japanese Annual of Int'l Law*, vol. 27, 1984, pp. 12-26.
- Shotwell, Charles B., "Food and the Use of Force: The Role of Humanitarian Principles in the Persian Gulf Crisis and Beyond", *RDMDG*, vol. 30, 1991, pp. 345-390.
- Sicilianos, Linos-Alexandre, « Bilan de recherches de la section française du Centre d'étude et de recherche de l'Académie », in Académie de droit international, Centre d'étude et de recherche 2000, *Les sanctions économiques en droit international*, The Hague / Boston / London, Martinus Nijhoff, 2002, pp. 19-127.
- Sicilianos, Linos-Alexandre, « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », *RGDIP*, 2002 (1), pp. 5-50.
- Simma, Bruno, "NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects", *EJIL*, vol. 10, 1999, pp. 1-22.
- Skubiszewski, Krzysztof, "The International Court of Justice and the Security Council", in V. Lowe & M. Fitzmaurice (eds.), *Fifty Years of the International Court of Justice. Essays in*

- Honour of Sir Robert Jennings*, Grotius Publications, Cambridge University Press, pp. 606-629.
- Smith, Roger K., "The Legality of Coercive Arms Control", *YJIL*, vol. 19 (2), 1994, pp. 455-507.
- Sobh, Smir, « Libye : l'embargo inefficace », *Politique internationale*, n° 64, 1994, pp. 329-338.
- Sonnenfeld, Renata, "The Obligation of UN Member States to 'accept and carry out' Decisions of the Security Council", *PYIL*, 1976, pp. 129-154.
- Soons, Alfred H. A., "Enforcing the Economic Embargo at Sea", in V. Gowlland-Debbas (ed.), *United Nations Sanctions and International Law* (2001), pp. 307-324.
- Sorel, Jean-Marc, « La Somalie et les Nations Unies », *AFDI*, 1992, pp. 61-88.
- Sorel, Jean-Marc, « L'élargissement de la notion de menace contre la paix », in SFDI, *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies* (1995), pp. 3-57.
- Sponeck, Graf H. C., "Sanctions and Humanitarian Exemptions: The Practitioner's Commentary", *EJIL*, vol. 13 (1), 2002, pp. 81-87.
- Stopford, Michael, "Locating the Balance: The United Nations and the New World Disorder", *VJIL*, vol. 34 (3), 1994, pp. 685-699.
- Subedi, Surya, "The Doctrine of Objective Regimes in International Law and the Competence of the United Nations to Impose Territorial or Peace Settlements on States", *GYIL*, 1994, pp. 162-205.
- Sur, Serge, « La résolution 687 (3 avril 1991) du Conseil de sécurité dans l'affaire du Golfe : problèmes de rétablissement et de garantie de la paix », *AFDI*, 1991, pp. 25-97.
- Sur, Serge, « L'affaire du Kosovo et le droit international : points et contrepoints », *AFDI*, 1999, pp. 280-291.
- Svetic, Filip, "Sanctions: What Kind and Against Whom? The Power and Impotence of the International Penalty Mechanism", *RIA*, vol. 37, n° 881, December 1986, pp. 22-24.
- "Symposium: the Gulf War and its Aftermath", *EJIL*, vol. 2 (2) 1991, pp. 85-132.
- "Symposium: The Impact on International Law of a Decade of Measures against Iraq", *EJIL*, vol. 13 (1), 2002, pp. 1-335.
- Szasz, Paul C., "The Security Council Starts Legislating", *AJIL*, vol. 96 (4), 2002, pp. 901-905.
- Tavernier, Paul, « Les déclarations du Président du Conseil de sécurité », *AFDI*, 1993, pp. 86-104.
- Tavernier, Paul, « Sanctions économiques et droits de l'homme », in P. Tavernier (dir.), *Nouvel ordre mondial et droits de l'homme : la guerre du Golfe*, Paris, Publisud, 1993, pp. 18-60.
- Tavernier, Paul, « Les Nations Unies et la question de l'Afrique du Sud : sanctions et appui à la transition démocratique », *RJPIC*, vol. 48 (1), 1994, pp. 27-45.
- Taylor, Paul D., "Clausewitz on Economic Sanctions: The Case of Iraq", *Strategic Review*, vol. 22 (3), 1995, pp. 49-58.
- Tehindrazanarivelo, D. Liva, « Le droit des Nations Unies et les limites au pouvoir de sanction du Conseil de sécurité », in L. Forlati Picchio et L.-A. Sicilianos (eds.), *Les sanctions économiques en droit international* (2004), pp. 211-277.

- Tehindrazanarivelo, D. Liva, « Les sanctions de l'Union africaine contre les coups d'Etat : potentialités et mesures de renforcement », AfYIL, vol. 12 (2004).
- Tehindrazanarivelo, D. Liva, « Les sanctions dans le cadre de l'Union africaine. Réflexions préliminaires », in A. Ayissi et D. L. Tehindrazanarivelo (eds.), *Les défis de l'Afrique au XXI^e siècle : relever les obstacles au progrès*, Actes du colloque international sur l'Afrique organisé à l'IUHEI, Genève, 28-29 mai 2004, Genève, IUHEI, 2005, pp. 89-120.
- Train, Frédéric, « L'assistance douanière internationale pour l'application de l'embargo économique contre la République fédérale de Yougoslavie », RGDIP, vol. 99 (2), 1995, pp. 403-412.
- “UN Sanctions. Special Issue: Yugoslavia”, RIA, vol. 44 (1018/1022), July/Nov. 1993, pp. 1-32.
- Valki, László, “International Conflicts and Legal Sanctions”, in: *Hungarian perspectives*, Budapest, Akadémiai Kiado, 1988, pp. 247-265.
- Vallat, Francis A., “The General Assembly and the Security Council of the United Nations”, BYIL, 1952, pp. 63-104.
- Vallat, Francis A., “The Competence of the United Nations General Assembly”, RCADI, tome 97, 1959-II, pp. 202-292.
- Valticos, Nicolas, « Pluralité des ordres juridiques internationaux et unité du droit international », in J. Makarczyk (éd.), *Theory of International Law at the threshold of the 21st Century: Essays in Honour of Krzysztof Skubiszewski*, The Hague / Boston, Kluwer Law, 1996, pp. 301-322.
- Van Bergeijk, Peter A. G., “Economic Sanctions: Why Do they Succeed; Why Do they Fail?”, in W. J. M. Van Genugten & G. A. De Groot, (eds.), *United Nations Sanctions: Effectiveness and Effects* (1999), pp. 97-111.
- Van Bergeijk, Peter A. G., “The Impact of Economic Sanctions in the 1990s”, *World Economy*, vol. 18 (3), 1995, pp. 443-455.
- Van Boven, Theo, “The Security Council: New Frontier”, *The Review*, n° 48, June 1992, 12-23.
- Van Genugten, Willem J. M.; De Groot, Gerard A.; Lavrijssen, Saskia, “Guidelines on the Future of Sanctions: An Evaluation”, in W. J. M. Van Genugten & G. A. De Groot (eds.), *United Nations Sanctions: Effectiveness and Effects* (1999), pp. 135-152.
- Vassilenko, Vladimir A., “Functioning of International Law and International Sanctions”, IJIL, vol. 24 (1), 1984, pp. 77-89.
- Venezia, Jean-Claude, « La notion de représailles en droit international public », RGDIP, tome 64, 1960, pp. 465-498.
- Verdross, Alfred von, « Idées directrices de l'Organisation des Nations Unies », RCADI, tome 83, 1953-II, pp. 7-74.
- Verhoeven, Joe, « Etats alliés ou Nations Unies ? L'ONU face au conflit entre l'Irak et le Koweït », AFDI, 1990, pp. 145-194.
- Virally, Michel, « Sur la prétendue primitivité du droit international », in: *Le droit international en devenir. Essais écrits au fil des ans*, Paris, PUF, 1990, pp. 91-101.
- Voitovich, Sergei A., “Legitimacy of the Use of Economie Force in International Relations: Conditions and Limits”, *World Competition: Law and Economie Review*, vol. 15 (4), 1992, pp. 27-36.

- Vradenburgh, Anna M., "The Chapter VII Powers of the UN Charter: Do They 'Trump' Human Rights Law?", *Loyola of Los Angeles Int'l Of Comp. Law Jour.*, vol. 14 (1), 1991, pp. 175-205.
- Wall, Christopher, "Human Rights and Economic Sanctions: The New Imperialism", *Fordham Int'l Law Journal*, vol. 22, 1998, pp. 577-611.
- Wallenstein, Peter; Staibano, Carina; Eriksson, Mikael (eds.), *Making Targeted Sanctions Effective. Guidelines for the Implementation of UN Policy Options. Results from the Stockholm Process on the Implementation, of Targeted Sanctions*, Uppsala, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, 2003, 147 p.
- Warbrick, Colin, "The Invasion of Kuwait by Iraq", *ICLQ*, vol. 40 (2 & 4), 1991, pp. 482-492 and 965-976.
- Weckel, Philippe, « Le Chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de sécurité », *AFDI*, 1991, pp. 165-202.
- Weckel, Philippe, « L'emploi de la force contre la Yougoslavie ou la Charte fissurée », *RGDIP*, tome 104, 2000, pp. 19-35.
- Weiss, Thomas G., "Sanctions as a Foreign Policy Tool: Weighing Humanitarian Impulses", *JPR*, vol. 36 (5), 1999, pp. 499-509.
- Weller, Mark, "Peace-keeping and Peace-Enforcement in the Republic of Bosnia and Herzegovina", *ZaöRV*, vol. 56 (1-2), 1996, pp. 70-177.
- Weller, Mark, "The Kuwait Crisis: A Survey of Some Legal Issues", *RADIC*, vol. 3 (1), 1991, pp. 1-40.
- Weston, B. H., "Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision Making", *AJIL*, vol. 85 (3), 1991, pp. 516-534.
- White, Nigel D.; McCoubrey, Hilaire, "International Law and the Use of Force in the Gulf", *International Relations*, vol. 10 (4), 1991, pp. 347-373.
- White, Nigel D., "Collective Sanctions: An Alternative to Military Sanctions?", *International Relations*, vol. 12 (3), 1994, pp. 75-91.
- Wibaux, Denys, « A propos de quelques questions juridiques posées par l'interdiction des vols des compagnies yougoslaves », *AFDI*, 1998, pp. 262-282.
- Willet, Susan, "The Gulf Crisis: Economie Implications", *London Defense Studies*, November 16, 1991, pp. 1-67.
- Wood, Michael C., "Security Council Working Methods and Procedure: Recent Developments", *ICLQ*, vol. 45 (1), 1996, pp. 150-161.
- Yusuf, Abdulqawi A., "The Right of Intervention by the African Union: A New Paradigm in Regional Enforcement Action?", *AfYIL*, vol. 11, 2003, pp. 3-23.
- Zedalis, Rex J., "Gulf War Compensation Standard: Concerns under the Charter", *RBDI*, vol. 26 (2), 1993, pp. 333-350.
- Zedalis, Rex J., "Dealing with the Weapons Inspections Crisis in Iraq", *ZaöRV*, vol. 59 (1), 1999, p. 37-50.
- Zedalis, Rex J., "Untying the Gordian Knot: Evaluating the Legal Dimensions of the UN Weapons Inspection Program in Iraq and Rethinking the Future", *LJIL*, vol. 12 (2), 1999, pp. 297-322.

Zemanek, Karl, "Is The Security Council the Sole Judge of its Own Legality?", in Emile Yakpo & Tahar Boumedra (eds.), *Liber Amicorum Judge Mohammed Bedjaoui*, The Hague / London / Boston, Kluwer Law, 1999, pp. 629-645.

NOTES DE BAS DE PAGE

1457. Les sources citées ici s'ajoutent aux résolutions et documents officiels contenus dans les Annexes I, II et III.

1458. Ces avis juridiques ne sont pas à proprement parler de la jurisprudence, mais sont placés ici par commodité.

1459. Textes reproduits au doc. HRI/GEN/I/Rev.7, 12 mai 2004, in <http://documents.un.org/simple.asp>.

1460. Pour les contributions à un ouvrage collectif déjà cités précédemment, seuls le titre et l'année de publication de ce dernier seront mentionnés dans les références qui vont suivre.

Tables

p. 515-522

I. Table analytique des matières

- 1 Accords de paix, 270, 276, 282, 291, 313
- 2 Actes unilatéraux, 318, 321
- 3 Afghanistan, 40, 149, 165, 167, 246, 247, 272, 273, 313, 438, 439, 492, 494
- 4 Voir aussi *Taliban*
- 5 Afrique du sud, 3, 38, 61, 63, 128, 215, 217, 247, 270-271, 275, 312, 376, 472, 491
- 6 Agenda pour la paix, 52, 78, 79, 100, 130, 227, 228, 233, 417, 418
- 7 Agression (acte de), 25, 29-30, 36-37, 38, 40, 42, 47, 49, 91, 175, 270, 311, 340, 344, 380-381
- 8 Angola (UNITA), 39, 61, 65, 66, 150, 162, 247, 248, 249, 492, 494
- 9 Application des sanctions de l'ONU, 65, 53-54, 58-60, 256, 450
- 10 Contrôle international, 60-66 ; voir aussi *Comités des sanctums ; Groupe d'experts*
Obligations et modalités d'exécution, 53-58, 70, 82, 83, 268, 287
- 11 Non-application, 66-69, 314, 444-453
- 12 Assemblée générale, 34, 36, 37, 48, 67, 73, 76, 79, 80, 81, 82, 100, 105, 109, 118, 120, 122, 123, 126, 129, 184, 222, 223, 225, 229, 233, 234, 245, 259, 261, 269, 270, 285-286, 290, 311, 333-336, 349, 362, 389, 390, 391, 392, 393, 400-401, 402-404, 443, 452, 459, 464, 465, 468, 483
- 13 Fonctions et pouvoirs, 409-428, 467, 490
- 14 Revitalisation de l' —, 429-442, 467, 473, 491, 493
- 15 Assistance au titre de l'article 50 de la Charte de l'ONU, 4, 62, 72, 76-77, 80-81, 96-101, 105, 109-122, 124, 126-127, 132-136, 352, 356, 390, 469-470
- 16 Assistance humanitaire, 117, 118, 122, 150, 152, 159, 177, 181, 186-190, 197-199, 202
- 17 Voir aussi *Population civile ; Dérogations humanitaires*
- 18 Banque mondiale, 110, 112, 113, 116, 121, 392

- 19 Blocus, 36, 46, 49-50, 138, 140, 149, 155, 231, 275, 314, 352, 377, 379, 444, 448
- 20 Bonne foi, 58, 75, 318, 462
- 21 Bosnie-Herzégovine, 52, 112, 114, 118, 121, 157, 248, 251, 275-276, 422-424, 492
- 22 Boycott, 68, 237-238, 247, 249, 289, 293, 294, 295
- 23 CEDEAO (ECOWAS), 50, 169
- 24 Chapitre vii de la charte de l'ONU, 2, 3, 15, 17, 24-53, 73, 75, 76, 77, 78, 83, 101, 127, 157, 176, 212-217, 220, 229, 230, 245, 267, 273, 302, 310, 312, 316, 317, 319, 323, 328, 329, 330, 340, 348, 357, 415, 424, 430, 473
- 25 Voir aussi *Sanctions des Nations Unies*
- 26 Charte des nations unies, VOIR *TABLE DES DOCUMENTS*
- 27 Comités des sanctions, 61-64, 67, 68, 92, 154, 160, 197, 234, 254, 257, 273, 292, 494
- 28 Fonctionnement et méthode de travail, 61-62, 64, 94, 154, 440 Références à un Comité particulier, 84, 89, 92, 93, 94, 95, 97, 117, 140, 145, 149, 152, 154, 155, 158, 159, 162, 164, 165, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 189, 190, 193, 194, 264, 272, 273, 280, 437, 444, 445
- 29 Gestion des dérogations humanitaires, 140, 141, 149, 151-152, 155, 157, 159, 161, 163, 166, 168, 180, 181, 421, 444-446
- 30 Mise en œuvre de l'article 50, 92-94, 97, 98, 100, 101, 102, 106, 108, 133, 135, 356, 422, 481-482
- 31 Comité spécial de la Charte, 33, 73, 79, 100, 125-127, 129, 131, 221, 222, 232, 239, 240, 246, 258-259, 261, 291, 293, 296, 389, 390, 494
- 32 Commission du droit international, voir *Table des documents*
- 33 Communauté internationale, 24, 42, 67, 81, 109, 125, 130, 134, 221, 225, 230, 255, 257, 271, 281, 292, 300, 321, 323, 325, 333, 335, 336, 337, 340, 350, 365, 375, 395, 425, 431, 436, 440
- 34 Conseil de sécurité (ONU), 2, 8, 9, 25-26, 34, 44ss, 51ss, 56, 68, 71ss, 84, 86, 90ss, 96, 98, 103-104, 106, 124, 132, 140ss, 175ss, 189ss, 200, 216, 217, 220, 223, 228, 234, 236-239, 247ss, 260, 263-264, 269ss, 289ss, 300ss, 318ss, 332, 340, 343ss, 373, 376, 440
- 35 Contrôle judiciaire, 209, 220, 382, 384-409
- 36 Contrôle politique, 100, 148, 383, 409-443, 458-466
- 37 Délégation de pouvoirs, 52, 61-66, 92-94, 140
- 38 Qualification sous l'article 39 de la Charte, 31-32, 35-42, 44, 212-213, 215-216, 310-311, 312, 323, 380-381
- 39 Voir aussi *Sanctions des Nations Unies*
- 40 Considérations élémentaires d'humanité, 366, 368, 369-373, 471
- 41 Contre-mesures, 23-24, 32, 92, 267, 322-328, 329, 331, 332, 338, 339, 341, 343-344, 351-357, 359-364, 368, 373, 382, 461
- 42 Côte d'Ivoire, 3, 39, 61, 68, 149, 150, 161, 165, 170, 247, 249, 260, 290
- 43 Cour internationale de justice, 33, 55, 76, 101-102, 123-124, 125, 177, 244, 281, 300, 356, 360, 361, 367-373, 376, 377, 383, 384-409, 413-415, 423-425, 451, 458, 461, 462, 466, 467, 489
- 44 Cour pénale internationale et maintien de la paix, 317-318, 472, 492

- 45 Crimes internationaux, 294, 316
- 46 Cuba, 224, 333, 334, 491
- 47 Déclaration du président du conseil de sécurité, 99-100, 103-104, 169, 279, 292
- 48 Démocratie, 38, 185, 270, 271, 272, 290, 365, 426
- 49 Dérogations humanitaires, 117, 119, 148, 150-185, 199, 201, 202, 264, 290, 343, 348-349, 378, 379
- 50 Exceptions humanitaires, 62, 140, 148, 149, 151, 153, 156, 159, 161-174, 180, 182, 201, 258, 348, 470
- 51 Exemptions humanitaires, 145, 148, 151, 153-162, 171, 174, 179, 180, 182, 195, 201, 258, 348, 470
- 52 Dette (et sanctions), 89, 110, 116, 251
- 53 Développement (économique et social), 91, 114, 115, 118, 121, 187, 200, 229, 334, 335, 336, 376, 420, 449, 452, 475, 491
- 54 Développement progressif du droit international, 6, 124, 139, 177, 178, 201, 361
- 55 Différends, voir *Règlement des différends* Domaine réservé, 11, 191, 310, 319
- 56 Droit international humanitaire, 39, 312, 313, 316, 366-379, 381, 467, 470
- 57 Droits de l'homme, 11, 12, 38, 39, 48, 137, 174, 175-180, 181, 182, 183, 185, 313, 314, 315, 321, 331, 334, 336, 343-350, 365, 375, 376, 381, 391, 394, 409, 423, 424, 449, 452, 453, 459, 470, 475, 491, 493
- 58 Droit à la vie, 345-347, 467
- 59 Droit à une nourriture suffisante, 178, 347, 395, 467
- 60 Droit au développement, 336, 346, 349-350, 467 Droit des traités, 58, 75, 318, 320, 324, 343
- 61 *Due diligence*, 67, 243-246, 471
- 62 Dumbarton oaks, 25-26, 70, 72, 78, 128, 212-213, 218, 306, 307, 308
- 63 Ecosoc, 106, 107, 108-109, 392, 394, 493
- 64 Effets secondaires, 4, 5-6, 53, 85ss, 138ss, 150, 201, 202, 204, 209, 232, 233, 238, 242, 245, 250, 254, 258, 261, 263, 265, 285, 297-298, 349, 358, 362, 376, 378, 379-381, 385, 386, 389, 390, 396, 408, 414, 420-422, 439, 457, 466-467, 469ss Notion / définition, 7-8, 10-12, 70, 238 — constatés, 85-89, 139-148, 264, 346
- 65 Egypte, 39, 110, 164, 214, 271, 304, 305-306, 307, 308, 445, 447, 451
- 66 Embargo sur les armes, 28, 39, 47, 64-65, 68, 85, 149, 185, 215, 217, 222, 241, 247, 250, 252-253, 257, 270, 272, 276, 291, 294, 295, 296, 422-424, 438, 439, 451
- 67 Emploi de la force, 20, 21, 26, 31, 33, 36-37, 46-48, 49, 51-52, 53, 91, 213, 216, 219, 288, 311, 323
- 68 Interdiction de l' —, 29, 30, 44, 35, 45, 310, 390
- 69 « tous les moyens nécessaires », 47, 51, 231, 424
- 70 Enfants, femmes et civils dans les conflits armés, 181-183, 313, 315, 346-347, 375, 377, 492
- 71 Entités non-étatiques, 73, 97, 122, 132, 135, 251, 274, 289, 295, 297, 313, 378, 444

- 72 *Erga omnes* (obligations), 10, 67, 325-326, 339, 344, 350, 370, 371, 372
- 73 Etat lésé, 67, 343, 353, 354, 361, 363
- 74 Etats non-visés, 4, 6, 8, 10, 70-71, 233, 421-422
- 75 Etats tiers, 8-10, 79, 81, 82, 94, 126, 234, 243, 259, 261, 312, 344, 350-354, 356, 357-358, 483
- 76 Etats-Unis d'Amérique, 33, 34, 39, 40, 42, 47, 48, 52, 65, 71, 81, 110, 128, 148, 170, 200, 201, 203, 216, 224, 237, 240, 241, 277, 281, 284, 293, 306, 314, 329, 334, 361, 367, 373, 381, 445, 450, 454, 457
- 77 Evaluation des effets des sanctions, 79, 87, 116, 232-246, 254, 259, 260-265, 297, 298, 362, 365, 421, 422, 438, 440, 471, 481
- 78 Mission d' —, 90, 111, 139, 141, 143, 146-148, 171, 178, 236-237, 262, 494
- 79 Méthodes d' —, 74, 100, 109, 235-236, 261
- 80 Examen des rapports annuels du conseil de sécurité, 222, 425-443, 493
- 81 Exceptions / exemptions humanitaires, VOIR *Dérogations humanitaires*
- 82 Fonds monétaire international, 110, 112, 113, 116, 392
- 83 Force majeure, 354-355, 357
- 84 Force, voir *Emploi de la force ; Intervention armée*
- 85 Forces rebelles / irrégulières, 39, 40, 68, 249, 260, 272, 273, 294, 295, 423
- 86 France, 110, 148, 177, 200, 201, 223, 237, 241, 268, 277, 278, 281, 296, 327, 330, 445
- 87 Génocide, 47, 48, 340, 423-424, 455
- 88 Gel des avoirs, voir *Sanctions ciblées – Sanctions financières*
- 89 Groupe d'experts (contrôle de l'exécution des sanctions), 64-66, 237-238, 261, 494
- 90 Groupe spécial d'experts (mise en œuvre de l'art. 50 de la charte), 109, 130, 235, 240, 259, 261
- 91 Groupe de personnalités de haut niveau, 43, 48, 69, 255
- 92 Groupe de travail sur les sanctions, 225, 229, 418
- 93 Haïti, 38, 50, 61, 63, 93, 94, 138, 140, 145, 147-148, 153, 154, 157, 158, 163, 166, 169, 170, 184, 203, 247, 248, 249, 251, 275, 376, 492
- 94 Indemnisation des victimes (Iraq, Libye), 189, 198, 200, 231, 278, 324, 357
- 95 Interception maritime / blocus naval, 50, 140, 149, 155, 231, 275, 448
- 96 Interdiction de vols, 162, 163, 166, 167, 185, 247, 341
- 97 Intervention armée, 33, 44, 48, 288
- 98 Iran, 40, 194, 218-219, 313, 439, 448
- 99 Iraq, 3, 5, 27, 34, 40, 41, 50, 61, 138, 139-148, 149, 152, 154, 155, 156, 158, 159-160, 163, 164, 166, 169, 178, 181, 186-188, 202, 203, 219, 230-232, 247, 255-256, 262-263, 267-268, 275, 284, 286, 287-289, 298, 312, 315, 324, 346, 376, 385, 390, 420, 437, 445-448, 453-455, 492
- 100 Actions armées contre l' —, 33, 42, 46-47, 48, 52, 381, 457
- 101 Mise en œuvre de l'article 50 de la Charte, 85, 86, 89, 92, 94-96, 103, 107, 130, 352, 477-480

- 102 Programme « pétrole contre nourriture », 43, 122, 148, 160, 170-175, 186ss, 203, 204, 231, 238, 263, 265, 287, 288, 298, 444, 448, 484-487
- 103 Investissement, 114, 251, 334, 337
- 104 *Jus cogens*, 177, 319, 320-322, 325, 326, 339-340, 368-369, 385, 460, 463
- 105 Kosovo, 39, 44, 57, 226, 247, 492
- 106 Koweït, 27, 41, 4647, 50, 52, 61, 86, 88, 89, 96, 140, 141, 186, 189, 197, 200, 231, 312, 381, 385, 447
- 107 *Lege ferenda*, 209, 337
- 108 Légitime défense, 33, 77, 340, 368, 369, 390, 423
- 109 *Lex specialis*, 319, 320, 321, 330, 341
- 110 Liberia, 3, 38, 39, 40, 61, 64, 68, 149, 161, 165, 170, 237-238, 247, 248, 249, 260, 261, 272, 289, 290, 295, 401, 438, 492
- 111 Libye, 34, 39, 42, 61, 85, 93, 153, 154, 157, 159, 164-165, 166, 240, 247, 248, 249, 251, 264, 276-282, 284, 287, 314, 430, 446, 450-453, 457-458, 481, 492
- 112 Menace contre la paix, 26, 28-30, 37-40, 42, 44, 48, 67, 68-69, 178, 211, 213, 217, 221, 223, 225, 228, 229, 247, 311, 314, 316, 324, 355, 380, 414, 434, 435, 436
- 113 Mesures coercitives unilatérales, 1, 184, 275, 299, 333-337, 338, 349, 395, 452, 475, 491
- 114 Mozambique, 83, 85, 90-91, 108-109
- 115 Non-discrimination, 152, 176, 178
- 116 Normes imperatives, voir *Jus cogens*
- 117 OCHA, 235, 236, 237, 261
- 118 Opérations de maintien de la paix, 49, 118, 120, 123-124, 130, 134, 216, 317, 402-403, 433
- 119 Opérations militaires autorisées par le Conseil de sécurité, 5, 41, 51-52, 216-217, 219
- 120 *Opinio juris*, 221ss, 225, 336-337, 425
- 121 Ordre juridique, 12, 18-24, 59, 60, 137, 175, 184, 300, 322ss, 332, 340-341, 372, 456, 462
- 122 Organisation des Nations Unies (ONU), voir *Assemblée générale* ; *Conseil de sécurité* ; *Cour internationale de justice* ; *Sanctions des Nations Unies* ; *Secrétaire général* ; *Table des documents* – Charte des Nations Unies Soumission au droit international, 300-322
- 123 Organisation internationale (notion et régime juridique), 1, 9, 24, 59, 60, 293, 300-301, 323, 325, 327, 328, 335, 340-342, 400ss, 404-405, 463, 465
- 124 Organisation mondiale du commerce (OMC), 336, 337-339
- 125 Organisations non-gouvernementales (ONG), 150, 152, 167, 187, 188, 253, 385, 390-391, 409, 444, 445, 453-454, 468
- 126 Organisations régionales, 34, 50, 56, 110, 114, 121, 143, 152, 169, 170, 212, 330, 390, 421, 425, 443, 450-451, 468
- 127 Organisation de l'unité africaine (OUA), 29, 292, 450, 451, 452
- 128 Organisation des Etats américains (OEA), 138, 147, 170, 184
- 129 Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), 44, 52, 57, 226
- 130 Organisation / Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe, 84, 110, 115

- 131 Voir aussi *Union, africaine ; Union européenne*
- 132 Paix, voir *Menace contre la paix ; Rupture de la paix ; Opérations de maintien de la paix*
- 133 Personnalité juridique internationale, 9, 56, 300-301
- 134 Pétrole contre nourriture, voir *Iraq*
- 135 Population civile, 3, 4, 5-6, 8, 10-12, 15, 118, 137ss, 152, 156-175, 180ss, 229, 232, 233, 242, 245, 246, 254, 256, 259, 262, 264, 268, 288, 294, 297, 315, 343, 347-348, 362, 367, 376, 377-379, 381, 386, 420, 421, 438, 453, 470, 471, 475
- 136 Présomption de validité d'une résolution, 55, 386-387, 405, 459, 465, 466
- 137 Principe de précaution, 238, 244
- 138 Processus sur les sanctions ciblées (Bonn-Berlin, Interlaken, Stockholm), 151, 159, 241-242, 250-254, 255, 256, 258, 259-260, 261, 286, 418,
- 139 Proportionnalité, 48, 262, 327, 358-365, 381, 439, 471
- 140 Questions générales relatives aux sanctions, 3, 184, 223-224, 250, 252, 417, 418, 467, 494
- 141 Règlement des différends, 25, 26, 28, 31, 41, 150, 212-225, 302, 303, 305, 337-339, 384-388, 390
- 142 Voir aussi *Sanctions des Nations Unies*
- 143 Répartition des coûts des actions collectives, 52, 127-131, 133
- 144 Représailles, 1, 2, 91, 229, 327, 344, 351, 359, 360, 370, 461
- 145 République démocratique du Congo, 3, 39, 61, 65, 123, 149, 185, 247, 260, 295, 492
- 146 Résolutions sur l'article 50 de la Charte, 76, 79, 100, 109, 118, 120, 126, 234, 235, 259, 261, 417, 418, 483
- 147 Responsabilité internationale, 5, 67-68, 470
- 148 – de l'Etat, 2, 27, 92, 197, 232, 243-244, 251, 312, 322ss, 345, 347, 348, 353, 362, 366, 370, 382
- 149 – des Organisations internationales, 326, 382
- 150 Rhodésie du Sud, 3, 38, 50, 54, 55, 61, 62, 85, 86, 90-92, 96, 106, 108, 122, 124, 138, 140, 153, 154, 156, 158, 159, 170, 215, 217, 240, 247, 248, 269-270, 275, 312, 356, 376, 477, 492
- 151 Rupture de la paix, 26, 30, 35, 37, 40-41, 42, 47, 216, 218-219, 227, 240, 311, 380, 381
- 152 Russie, 33, 111, 148, 201, 221-223, 241, 251, 259, 263, 268, 287, 293, 390, 445
- 153 Sanction (notion), 1-2, 17-35, 53, 327
- 154 Sanctions des Nations Unies et Assemblée générale, 100-101, 105, 126, 129, 184, 222, 229, 234, 261, 285, 416-424, 431, 433, 436-438 et contrats privés, 5 et règlement des différends, 28, 41, 150, 212-225, 290, 291, 292, 331 Clause de sortie, 257, 275, 277, 286, 287, 289-290, 291, 295, 297
- 155 Effets socio-humanitaires, voir *Effets secondaires*
- 156 Exécution, voir *Application des sanctions des Nations Unies*
- 157 Limites juridiques, 48, 175-180, 183-184, 210, 222-224, 225, 242-243, 245, 257, 262, 304-311, 318-322, 326-328, 331-332, 342, 343ss, 380, 395, 396
- 158 Nature juridique, 3-4, 24-35, 42
- 159 Objectifs, 29, 45, 226-232, 255, 264, 269, 270, 280, 287, 297, 470, 473-474

- 160 Légitimité, 48, 256, 281, 286, 291, 354, 406, 449, 456-458
- 161 Levée, 33, 34, 100-101, 104, 118, 121, 122, 148, 200-201, 202, 254, 261, 263, 265-274, 276, 277, 278-281, 282, 283, 284, 285-297, 365, 419, 438, 446-447, 449, 450-453, 454, 457
- 162 Proportionnalité, voir ce terme
- 163 Sanctions ciblées / intelligentes, 63, 236, 237, 38, 241, 246-260, 295, 356, 472, 473 Liste des entités ciblées, 63, 251, 252, 257, 258, 274, 295
- 164 Sanctions financières, 31, 63, 64, 138, 140, 159-161, 163, 164, 184, 185, 191, 197, 240, 248, 250-252, 258, 264, 268, 273-274, 294-295, 328, 352, 448
- 165 Sanctions sur les déplacements, 63, 68, 150, 165, 170, 185, 239, 247, 252-253, 256, 257-258, 271, 274, 294, 295, 446, 447
- 166 Sanctions sur l'aviation, 63, 161-163, 166-167, 185, 236, 248, 252, 253, 257-258, 271, 275, 294-295, 341, 445
- 167 Sanctions sur les ressources naturelles, 64, 68, 200, 231, 237-238, 247, 249, 289, 293, 294, 295
- 168 Sanctions économiques globales, 139, 185, 232, 247, 255, 263, 376, 440, 472
- 169 « Sanctions » unilatérales, voir *Mesures coercitives unilatérales*
- 170 Secrétaire général, 51, 52, 53-54, 63, 64, 66, 77-78, 79, 80, 86-87, 91, 92, 95, 98, 99, 103, 105-108, 110, 115, 118, 119-121, 126ss, 141, 142, 145, 171, 189-190, 191, 194, 195, 203, 227-228, 230, 233, 234, 242, 250, 255, 261, 264, 273, 277-279, 280, 284, 291, 294, 316, 318, 362, 390, 432, 451, 459, 483-487
- 171 Sierra leone, 38, 40, 61, 63, 64, 65, 68, 169, 237, 247, 248, 249, 272, 293-294, 437, 492
- 172 Smart sanction, voir *Sanctions ciblées / intelligentes*
- 173 Société des nations (SDN), 1, 2, 31-32, 92, 128, 175, 344, 349, 399, 400
- 174 Somalie, 4, 39, 61, 63, 65, 149, 247, 492
- 175 Soudan, 39, 61, 85, 87, 93, 96, 114, 236-237, 238, 248, 249, 271-272, 281, 314, 492
- 176 Souveraineté, 23, 36, 91, 191, 200, 231, 334, 335, 350, 424, 435
- 177 Suisse, 59, 60, 110, 151, 236, 250
- 178 Système international, 43, 333, 341, 342
- 179 Taliban, 27, 40, 58, 61, 63, 150, 152, 153, 161, 163, 164, 165, 247, 248, 249, 260, 264, 273, 274, 294-295, 313, 314, 439, 492
- 180 Terrorisme, 39, 40, 61, 150, 248, 249, 252, 260, 271-272, 278-279, 281, 314, 315, 433, 435, 451, 474, 492
- 181 Tribunal pénal international pour l'ex-yougoslavie, 220, 316, 387
- 182 Tribunal pénal international pour le rwanda, 316, 317
- 183 UNCIO, 25, 72, 128, 213, 214, 218, 227, 266, 283, 305, 306, 307, 308, 493
- 184 Union africaine, 48, 69, 185, 296
- 185 Union européenne / Communauté européenne, 84, 110, 114, 115, 121, 177, 340, 450, 451
- 186 « Union pour le maintien de la paix », voir *Table des documents – Résolutions de l'AG 377*
- 187 Veto, 34, 43, 62, 74, 169, 217, 245, 280, 281, 282, 286, 296, 382, 414, 447, 457 Double veto, 283, 284

- 188 Veto inversé, 274, 283-285, 291, 296
- 189 Yougoslavie (ex-), 38, 39, 42, 44, 50, 57, 61, 63, 80, 84, 86, 88, 93, 95, 96, 98, 111, 113, 114, 117, 118-122, 138, 140, 154, 158, 163, 168, 170, 247, 248, 275-276, 282, 312, 316, 317, 340, 352, 422, 480-481, 482, 483, 492
- 190 Zambie, 85, 87, 90, 91, 102, 108

II. Table de la jurisprudence

Les affaires sont présentées par ordre alphabétique

1. Cour permanente de justice internationale

- 191 *Concessions Mavromatis en Palestine* (arrêt du 30 août 1924), 385
- 192 *Statut de la Carélie orientale* (avis consultatif du 23 juil. 1923), 399, 407

2. Cour internationale de Justice

A. Arrêts

- 193 *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci : Compétence et recevabilité* (26 nov. 1984), 387
- 194 *Fond* (27 juin 1986), 367, 369, 370, 372
- 195 *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, Demande en indication de mesures conservatoires* (8 avril 1993), 387, 423
- 196 *Or monétaire pris à Rome en 1943, Question préliminaire* (15 juin 1954), 399
- 197 *Personnel diplomatique et consulaire* (24 mai 1980), 244, 387
- 198 *Projet Gabčíkovo-Nagymaros* (25 sept. 1997), 356, 360, 361
- 199 *Questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie : Demande en indication de mesures conservatoires* (14 avr. 1992), 308-309, 383 *Exceptions préliminaires* (27 fév. 1998), 303, 309
- 200 *Timor oriental* (30 juin 1995), 399

B. Avis consultatifs

- 201 *Applicabilité de l'obligation d'arbitrage en vertu de la section 21 de l'accord du 26 juin 1947 relatif au siège de l'ONU* (26 avril 1988), 385
- 202 *Applicabilité de la section 22 de l'article VI de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies* (15 déc. 1989), 397
- 203 *Certaines dépenses des Nations Unies* (article 17, paragraphe 2, de la Charte) (20 juil. 1962), 123-124, 392, 397, 400, 402-403, 405, 415-416, 459, 462, 464, 465
- 204 *Composition du Comité de la sécurité maritime de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime*, 400, 401-402
- 205 *Conditions de l'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies* (article 4 de la Charte) (28 mai 1948), 302

- 206 *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité (21 juin 1971)*, 55, 102, 386, 397, 415, 459
- 207 *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé (9 juil. 2004)*, 369, 370-371, 372, 397, 399, 412, 413, 459
- 208 *Demande de reformation du jugement n° 158 du Tribunal administratif des Nations Unies (12 juil. 1973)*, 397
- 209 *Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité (13 juil. 1954)*, 409
- 210 *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Egypte (20 déc. 1980)*, 301, 463
- 211 *Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie (2^e phase) (18 juil. 1950)*, 76, 407
- 212 *Jugements du Tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'Unesco (23 oct. 1956)*, 397, 407
- 213 *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé (8 juil. 1996)*, 391, 394, 399
- 214 *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires (8 juil. 1996)*, 368, 369, 376, 377 379, 390, 393, 396, 397, 407
- 215 *Procédure de vote applicable aux questions touchant les rapports et pétitions au territoire du Sud-Ouest africain (8 juin 1960)*, 400-401
- 216 *Réparations des dommages subis au service des Nations Unies (11 avr. 1949)*, 300
- 217 *Sahara occidental (16 oct. 1975)*, 397, 399
- 218 *Statut international du Sud-Ouest africain (11 janv. 1950)*, 400

3. Sentences arbitrales

- 219 *Accord sur les services aériens (9 déc. 1978)*, 359, 360, 363
- 220 *Affaire « Cysne » (30 juin 1930)*, 351
- 221 *Affaire « Naulilaa » (31 juil. 1928)*, 359, 360, 363
- 222 *Alabama (14 sept. 1874)*, 243
- 223 *Fonderie du Trail (11 mars 1941)*, 244
- 224 *îles des Palmas (4 avr. 1928)*, 245

4. Autres décisions judiciaires

- 225 *TPIY, Chambre d'Appel, Le Procureur c. Dusan Tadic et al., Arrêt relatif à l'appel de la Défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence (2 oct. 1995)*, 220, 294, 316, 317, 387
- 226 *CJCE, Racke GmbH & Co. c. Hauptzollamt Mainz, Affaire C-162/96 (ECR 1998, I-3655)*, 340

III. Table des documents

1. Traités internationaux

227	Charte des Nations Unies (1945) Articles
228	1, 137, 176, 177, 226, 302-309, 331, 349, 475
229	2 (2), 58, 319, 462
230	2 (4), 29, 30, 35
231	2 (5), 57, 319, 325
232	2(6), 73, 319
233	2 (7), 310
234	6, 34, 67, 73
235	10, 411, 412, 418
236	11, 245, 411, 412, 415-416, 419, 433
237	12, 410, 411, 412-415, 416, 417
238	13, 302, 410
239	15, 426-433, 441
240	17, 402, 403
241	18, 400, 410
242	24, 32, 176, 239, 302, 309, 331, 350, 403, 426, 429-434, 447, 473
243	25, 27, 54-55, 58, 102, 215, 462
244	27, 43, 283-285, 415
245	29, 61
246	35, 411, 419
247	36 & 37, 218, 436
248	39, 26, 28-32, 35-42, 43, 44, 45, 67, 212, 214-220, 226, 227, 235, 310-311, 312, 323, 380, 434
249	40, 26, 27, 221, 436
250	41, 3, 26, 27, 28, 44, 45, 49, 50, 78, 181, 182, 215, 219, 224, 226, 228, 240, 315, 316, 375
251	42, 44, 45, 46, 48-53, 216, 219, 310
252	43, 51, 123-124
253	48, 55, 56, 67, 74, 77, 83, 459
254	49, 57, 77, 81-85, 104, 129, 137
255	50, 4, 6, 9, 70-136, 150, 232, 233, 258, 352, 356, 357, 390, 460, 469-470
256	51, 33, 77, 340
257	53, 56, 436
258	55, 176, 178, 349
259	96, 392, 393, 394
260	103, 57-58, 303, 318-322, 324, 329, 386, 462, 463

- 261 Chapitre VII, voir *Table analytique des matières*
- 262 Statut de la Cour internationale de Justice, 184, 372, 384, 388, 396
- 263 Conventions de Genève (I, II, III, IV) relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (1949), 367, 368, 370, 373, 377, 378, 379, 453
- 264 Convention de Vienne sur le droit des traités (1969), 58, 75, 318, 321, 322, 379
- 265 Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide (1948), 340, 423
- 266 Pacte de la Société des Nations (1919)
- 267 Articles
- 268 12 et 15, 31
- 269 16, 31, 32, 33, 92, 128, 175, 344
- 270 Pacte Briand-Kellog (1928), 48, 359
- 271 Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966), 177, 347, 348
- 272 Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966), 345, 347
- 273 Protocole (I) additionnel aux Conventions de Genève de 1949 (1977), 367, 374, 376, 377, 379

2. Actes et documents des organes principaux de l'ONU

- 274 Résolutions de l'Assemblée générale
- 275 377 (V), 73, 74, 129, 245, 414, 416
- 276 1514 (XV), 269, 270
- 277 2625 (XXV), 230
- 278 3314 (XXIX), 36, 37, 40, 49, 311
- 279 41/128, 349, 350
- 280 51/242, 184, 222, 223, 225, 226, 229-230, 286, 290, 390, 392, 417-422, 433, 467
- 281 Résolutions du Conseil de sécurité
- 282 82, 83 & 84 (1950), 40, 41, 216, 219
- 283 181 (1963), 215, 217, 270
- 284 232 (1968), 38, 54, 55, 240, 247, 269
- 285 253 (1968), 61, 90, 96, 102, 140, 153, 154, 156, 158, 170, 248, 269
- 286 277 (1970), 90, 96
- 287 329 (1973), 90, 91, 102, 108
- 288 502 (1982), 40, 218, 219
- 289 660 (1990), 27, 40, 41, 42, 46, 47
- 290 661 (1990), 41, 61, 92, 100, 107, 140, 153, 154, 156, 158, 159, 199, 200, 231, 247, 268, 446
- 291 665 (1990), 50, 140, 231
- 292 666(1990), 140, 141, 154, 156, 312
- 293 669 (1990), 92

- 294 687 (1991), 140, 153, 157, 159, 168, 171, 189, 199, 200, 231, 262, 268, 312
- 295 706 et 712 (1991), 160, 189-191, 192
- 296 713 (1991), 39, 247, 422, 423, 424
- 297 724 (1991), 61, 63, 93
- 298 731 (1992), 42, 240, 277
- 299 748 (1992), 27, 42, 61, 93, 153, 165, 240, 247, 249, 277, 278, 355, 450
- 300 757 (1992), 42, 140, 153, 154, 157, 160, 162, 169, 248, 275, 282
- 301 778 (1992), 160, 190, 197, 200, 268
- 302 820 (1993), 50, 157, 160, 248, 275, 282
- 303 841 (1993), 38, 61, 63, 93, 153, 169, 247, 248
- 304 883 (1993), 93, 157, 159, 248, 249, 251, 264, 277, 278, 279, 287, 314, 450
- 305 917 (1994), 50, 93, 153, 154, 157, 158, 162, 166, 169, 170, 248, 249, 313
- 306 942 (1994), 153, 248, 249, 251
- 307 986 (1995), 164, 191-193, 194, 197, 200, 201, 263, 298
- 308 1054 (1996), 39, 249, 271, 272
- 309 1132 (1997), 38, 50, 61, 63, 169, 247, 249
- 310 1160 (1998), 39, 44, 61, 247
- 311 1192 (1998), 277, 287, 458
- 312 1261 et 1265 182, 315, 347
- 313 1267 (1999), 27, 40, 58, 61, 63, 153, 160, 161, 162, 163, 248, 249, 264, 274, 294, 295, 313, 315
- 314 1284 (1999), 163, 170, 171, 196, 265, 287, 449, 453
- 315 1298 (2000), 3, 28, 40, 61, 247, 291-292
- 316 1343 (2001), 3, 40, 61, 64, 68, 150, 237, 247, 248, 249, 295
- 317 1373 (2001), 61, 248, 249, 314, 315, 431, 435, 436
- 318 1390 (2002), 150, 161, 248, 249, 275, 295
- 319 1422 (2002), 317, 318, 472
- 320 1441 (2002), 288
- 321 1483 (2003), 192, 203, 232, 268, 298
- 322 1493 (2003), 3, 39, 149, 247, 260, 296
- 323 1506 (2003), 281, 458
- 324 1521 (2003), 61, 64, 149, 165, 170, 238, 247, 249, 260, 289, 290, 295
- 325 1572 (2004), 3, 39, 61, 149, 150, 165, 170, 247, 249, 260, 290, 295

3. Autres actes et rapports officiels

- 326 Avis du bureau des affaires juridiques de l'ONU, 52, 125, 134, 160, 412, 413, 416, 490-491
- 327 Commission du droit international
- 328 Projet d'articles sur la responsabilité des Etats adopté en première lecture (1996)

- 329 Articles
- 330 30, 322, 352
- 331 39, 329, 330
- 332 40, 347
- 333 47, 354, 364
- 334 49, 361, 364
- 335 Projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite (texte final, 2001),
- 336 Articles
- 337 20, 357
- 338 22, 322, 323, 324
- 339 27, 356
- 340 41, 325
- 341 47, 364
- 342 48, 67
- 343 49, 353, 354, 364
- 344 50, 331, 343, 345, 348
- 345 51, 359, 361, 363
- 346 55, 330
- 347 59, 329
- 348 Rapports sur la responsabilité des organisations internationales, 382, 494
- 349 Comité des sanctions (rapports annuels), 494
- 350 Angola, 163
- 351 Iraq, 62, 149, 154, 155, 156, 163, 164, 166, 168, 169, 446, 448
- 352 Libye, 154, 159, 164, 165, 166, 280
- 353 Yougoslavie (ex), 84, 98, 154, 170
- 354 Institut du droit international – résolution de 1934, 2, 344, 361
- 355 Observations générales, 493
- 356 N° 6 / Comité des droits de l'homme, 346
- 357 N° 8 / CESCR, 348
- 358 N° 12 / CESCR, 179, 347
- 359 N° 13 / CESCR, 347
- 360 Procès-verbaux des séances du Conseil de sécurité, 3, 148, 166, 201, 203, 223, 224, 228, 234, 237, 240, 250, 251, 252, 254, 255, 260, 263, 268, 277, 280, 287, 293, 296, 318, 418, 431, 449, 494