

Le recours aux sanctions en droit international : débats autour de sa légitimité octobre 2006

Après l'expérience des deux guerres mondiales, l'usage des sanctions s'est développé au niveau international car ces dernières ont été considérées comme un outil de coercition moderne adapté aux contraintes de la mondialisation et à la sensibilisation des populations envers le coût humain engendré par une guerre. Ainsi le Président Wilson déclarait déjà à Versailles en 1919 à propos de l'embargo : « Celui qui choisit cette mesure économique, pacifique, calme et fatale, n'aura pas à recourir à la force [armée]. Ce n'est pas une mesure aussi terrible. Elle ne sacrifie pas une seule vie à l'extérieur du pays exposé au boycott, mais elle impose à ce pays une pression à laquelle, à mon avis, aucune nation moderne ne peut résister ». Néanmoins, les sanctions tendent aujourd'hui, dans le cadre même de l'Organisation des Nations Unies (ONU), à être de plus en plus remises en cause de par leur manque d'efficacité et leurs effets pervers. En effet, plusieurs études montrent que seul un tiers des sanctions prévues depuis 1990 a réellement atteint les buts recherchés : pour une réussite comme en Afrique du Sud, on compte deux échecs comme en Irak et en Libye. Des critiques à fondement moral sont aussi émises quant aux conséquences que certaines sanctions peuvent avoir sur les populations concernées souffrant à la place de leurs dirigeants (on estime à un demi-million les enfants morts en Irak suite aux sanctions économiques imposées par l'ONU). Enfin, les sanctions, non seulement ne respectent pas certains principes de droit international, mais peuvent aussi avoir des effets pervers comme le renforcement des régimes en place avec le développement du marché noir, la montée des extrémismes ou la délégitimation de l'ONU aux yeux des populations (exemple du récent scandale autour du programme *Oil For Food* dans le cadre de l'embargo irakien).

Inadéquation envers certains principes fondamentaux du droit international public en matière d'usage de la force

Conformément au droit international, le principe de non-ingérence dans les affaires domestiques doit être respecté en toutes circonstances sous peine de violation de la souveraineté des États. Le recours à la force n'est accepté que s'il existe une « juste cause », définie par le *jus ad bellum* et matérialisée par deux conditions très strictes que sont la légitime défense (articles 2 et 51 de la Charte de l'ONU) et, dans certains cas, la violation massive des droits de l'homme. Le recours aux sanctions économiques contre l'Irak en réponse à son invasion du Koweït en 1990 paraît donc légal et légitime. Cependant, selon la doctrine internationale, la force doit être utilisée de manière judicieuse et proportionnellement à la faute commise. Cela implique donc une certaine clarté des buts dans l'application d'une sanction, qui n'est pourtant pas exigée par l'article 41 (seul article de la Charte traitant des sanctions), au caractère très englobant. C'est pourquoi, beaucoup ont critiqué l'ambiguïté de la justification du maintien de l'embargo en Irak à la demande des États-Unis plus de 10 ans après la Guerre du Golfe et le retrait des troupes irakiennes du Koweït.

D'autre part, il existe également des principes à respecter lors du recours à la force comme le respect de l'immunité du non-combattant. Lors d'un conflit, on sépare traditionnellement les combattants des civils, ces derniers ne devant être pris pour cible de manière intentionnelle. Or le but principal des sanctions est de réduire un pays à l'obéissance en lui imposant une pression de nature collective qui lui soit insoutenable de telle sorte que la population incite à son tour ses dirigeants à modifier leur politique. Les sanctions sont donc accusées par leurs détracteurs d'être un outil de châtement collectif affectant directement ou indirectement le bien-être de populations innocentes.

De ce fait, les sanctions sont montrées du doigt par certains car elles violent les normes humanitaires internationales définies dans les conventions de Genève de 1949 ou les principes de Nuremberg qui interdisent les représailles et les châtements collectifs affectant les civils. Elles sont également jugées comme étant en contradiction avec les principes fondamentaux des droits de l'homme (droit à la vie, à la liberté de mouvement ou à un niveau de vie suffisant pour la santé tels qu'inscrits dans la Déclaration universelle des Droits de l'Homme (1948), la Convention sur les Droits

de l'Enfant (1990) ou la Convention internationale sur les Droits sociaux, économiques et culturels (1966) ; et avec les exigences de nombreuses organisations internationales telles que l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ou le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF).

La sanction : une arme arbitraire aux mains des plus puissants ?

Tout d'abord, la mise en œuvre des sanctions par le Conseil de Sécurité est conditionnée en réalité par le jugement indépendant de chacun des cinq membres permanents car ceux-ci ont le droit de veto. Ainsi, la coercition internationale ne saurait s'appliquer à l'un des cinq Grands ou à l'un de leurs protégés, qui sont assurés d'une véritable immunité politique et juridique. Or, cette immunité constitue une entorse aux normes de droit international édictant que tout État sans exception est responsable devant ce dernier. De plus, la Charte ne prévoit pas d'autorité de contrôle pour vérifier la bonne application des sanctions, ce rôle étant donc laissé à la discrétion des États, sans aucun principe de transparence. En outre, l'article 41 de la Charte ne présente pas de manière explicite les modalités de mise en œuvre des sanctions et ainsi l'ONU ne se réserve pas de manière exclusive le droit à leur usage. De ce fait, n'étant sujettes à aucun protocole particulier, les décisions peuvent émaner d'autorités très diverses et les sanctions étatiques unilatérales ou multilatérales en dehors du cadre de l'ONU sont donc encore pratiquées aujourd'hui en vertu du droit international. C'est surtout et presque exclusivement le cas des États-Unis qui durant les années 1990 ont fait un usage très important des sanctions unilatérales au nom de la défense des principes du droit international et de la sécurité collective. Certains parlent même de véritable « embargomanie ». Les mesures les plus connues et les plus contestées sont la loi Helms-Burton du 12 mars 1996 permettant de poursuivre aux États-Unis les sociétés étrangères commerçant avec les sociétés cubaines exploitant des biens nationalisés depuis 1959 et la loi d'Amato-Kennedy du 8 août 1996 visant à renforcer les sanctions onusiennes contre l'Iran et la Libye en instaurant des contre-mesures financières automatiques contre toute entreprise qui passerait outre à l'interdiction d'investir plus de 40 millions de dollars par an dans le secteur des hydrocarbures de ces pays.

Pour conclure, l'Assemblée générale de l'ONU a elle-même condamné la coercition économique comme moyen de parvenir à des buts politiques (résolution 210 du 20 décembre 1989) et la Commission de l'ONU sur les droits de l'homme donne une liste explicite des restrictions commerciales, des blocus et des embargos en tant que mesures coercitives constituant une atteinte aux droits de l'homme (résolution du 4 mars 1994). Néanmoins, même si les sanctions sont critiquées de toutes parts de par l'ambiguïté de leur légitimité juridique et morale, il existe aujourd'hui un large consensus en ce qui concerne leur nécessité et personne ne souhaite réellement leur simple interdiction. Des réformes ont certes été proposées, comme les *smart sanctions* ou l'instauration d'un organe de contrôle, mais cela n'a encore abouti à aucun changement concret à l'heure actuelle.