

Les sanctions économiques, une légalité contestée

MERYEM MEHREZ *

L'arme économique a toujours existé dans l'histoire des relations internationales.¹ De nos jours, les sanctions économiques continuent de souligner à la fois la place de l'économie dans la définition de la puissance, mais aussi le besoin de sanctionner des politiques désapprouvées.

La pratique des sanctions économiques s'est beaucoup amplifiée depuis la deuxième guerre du Golf 1991.² Simultanément, des études et des analyses se sont multipliées participant à la controverse sur le bien fondé des sanctions économiques que celle-ci soient décidées par les Nations Unies ou non. Les premières discussions sur la légalité des sanctions économiques remontent aux années 70, lorsque la réduction des exportations pétrolières arabes, l'augmentation des prix et l'embargo pétrolier à l'égard des Etats Unis ont entraîné un bouleversement de l'économie mondiale.³ La question de la légalité des sanctions économiques est toujours d'actualité, non seulement en raison de la fréquence du recours à cet outil des relations internationales, mais surtout en raison de la confrontation des sanctions avec d'autres principes de droit international.

JURISMAT, Portimão, n.º 7, pp. 389-401.

* Professeur en Droit Public, membre du LRCID (URAC59), faculté de droit, Marrakech, Maroc.

¹ J.LeClère « mesure coercitives sur les navires de commerce étranger » Paris, 1949, cité par : François Forenda Embargo l'arme des puissances) in : Relation internationales et stratégiques, n 24/ 1996.

² Entre 1990 et 2000, le Conseil de sécurité a imposé 15 campagnes de sanctions alors qu'il n'en avait décidé que 2 entre 1945 et 1990.

³ (La crise de l'énergie et le droit international) colloque de SFDI. Paris, Pedone 1976.

Quel sont donc les fondements juridiques des sanctions économiques ? Et quelles sont les conditions de leur mise en œuvre qui risquent d'en rendre la légalité aléatoire.

I- Fondements juridiques des sanctions économiques

Avant d'aborder ces fondements juridiques, une précision s'impose. Le terme *sanction* est fréquemment utilisé pour désigner à la fois les mesures décidées par l'ONU, dans le cadre du maintien de la paix, et les sanctions décidées par les Etats de manière unilatérale. Cependant, la commission de droit international réserve le mot *sanction* aux premières et qualifie les secondes de représailles non-armées ou de contre mesures.⁴

Nous allons d'abord approcher le fondement des *contre mesures* dans le cadre des relations non institutionnalisées, puisque les compétences du Conseil de Sécurité sont initialement des attributions de l'Etat délégués (en principe) au Conseil en vertu de l'article 24 de la charte (A). Nous pourrions ensuite traiter le fondement des sanctions dans le cadre onusien (B).

A- La sanction économique : instrument des relations internationales

Dans la coutume internationale la plus ancienne, il a toujours été admis que l'Etat lésé par les effets de l'acte illicite d'un autre Etat, a le droit de riposter soit par des actes inamicaux mais licites *rétorsion*, soit par des actes illicites *représailles*⁵ ou *contre-mesures* sous réserve des droits des tiers. Priver l'Etat lésé de riposter à un acte illicite qui lui cause préjudice reviendrait à privilégier l'Etat auteur de l'acte initial et nuirait donc au principe de la justice. Cette coutume fut codifiée à travers les travaux de la CDI, de l'institut du droit international et le droit des traités.

1) Les travaux de la CDI et de l'IDI : L'institut de droit international a défini les représailles dès 1934 « Les représailles sont des mesures de contrainte dérogatoires du droit des gens, prises par un Etat à la suite d'actes illicites commis à son préjudice par un autre Etat ».⁶ Les représailles sont des mesures illicites en soi, sous réserve de l'interdiction du recours à la force, mais qui se trouvent justifiées par l'acte initial

⁴ Ann CDI 1979 Vol 2 partie 2 p 134.

⁵ Le terme 'représailles' qui était traditionnellement employé pour désigner des mesures illicites, y compris des mesures faisant appel à la force, en riposte à une violation a été récemment circonscrit à des mesures prises en période de conflit armé international, pour qualifier les représailles entre belligérants.

⁶ Les représailles en temps de paix 38 AIDI, 1934, Paris, P,708.

et le préjudice qui en résulte. Elles sont l'expression d'un droit subjectif de l'Etat lésé. L'idée annoncée dans la 2^e partie du premier projet d'articles de la CDI sur la responsabilité internationale est presque la même. L'article 30 intitulé « contre mesures à l'égard d'un fait international illicite » stipule que : « L'illicéité d'un fait d'un Etat non conforme à une obligation de ce dernier envers un autre est exclue si ce fait constitue une mesure *légitime* d'après le droit international à l'encontre de cet Etat à la suite d'un fait internationalement illicite de ce dernier Etat ». ⁷

Dans ce texte, deux éléments suscitent l'attention. Le premier élément c'est que l'idée de préjudice ou d'intérêt subjectifs est absente ou n'est pas explicite, d'où la question de savoir si le droit de réagir à l'illicite est toujours un droit subjectif de l'Etat lésé ; ou s'il est plutôt un droit objectif de chaque membre de la communauté internationale. Les derniers travaux de la CDI et de l'IDI sont tous les deux orientés vers l'acceptation des réactions collectives aux actes internationaux illicites. Ainsi la résolution de l'IDI sur « la protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention » stipule dans l'article 2 « sans préjudice des fonctions et pouvoir que la charte assigne aux organes des Nations Unies..., les Etats agissant individuellement ou collectivement sont en droit d'adopter des mesures... compatibles avec la charte à l'égard de tout autre Etat auteur de violations des droits de l'homme ». ⁸

Pour sa part, la CDI bouleverse, dès le premier article de son dernier projet sur la responsabilité internationale, ⁹ le régime traditionnel de cette responsabilité. Le fondement de cette responsabilité qui a toujours été le dommage, devient le manquement à une règle de droit : « tout fait internationalement illicite d'un Etat engage sa responsabilité ». Par ailleurs, l'article 48 du projet annonce le droit de tout Etat autre que l'Etat lésé d'invoquer la responsabilité d'un autre Etat notamment lorsque l'obligation violée est due à la communauté internationale dans son ensemble, alors que l'article 41 met à la charge de tous les Etats l'obligation de coopérer en vue de mettre fin à toute violation grave d'une norme impérative sans pour autant préciser la nature de cette coopération. Toutefois, il découle des commentaires des articles relatifs aux contre-mesures ¹⁰ que la CDI limite la réaction des Etats non lésés à l'illicite aux mesures licites donc aux actes de rétorsion. « En l'état actuel du droit international, l'incertitude plane en ce qui concerne les contre-mesures prises dans l'intérêt général ou collectif. A l'heure actuelle, il semble que rien n'autorise clairement les Etats visés à l'article 48 à prendre des contre-mesures dans l'intérêt collectif ». ¹¹

⁷ ACIDI 1979, Partie 2 Vol II, P 128.

⁸ AIDI, session de saint Jacques de Compostel, Vol 63 II. 1990, ed, A, Pedonne, Paris, p 225.

⁹ AG. résolution 56/83 du 12/12/2001.

¹⁰ Les articles 49/53.

¹¹ http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/francais/commentaires/9_6_2001_francais.pdf.p.382.

Le second élément, c'est l'expression : mesures légitimes. Le terme légitime revêt une coloration éthique et soulève des incertitudes juridiques. Le commentaire de l'article 30 laisse entendre par contre mesures légitimes celles qui ne se heurtent pas à une norme de jus cogens ou à une règle créant des obligations absolues.¹² Dans le texte du projet adopté par l'Assemblée Générale, la commission a remplacé la condition de légitimité des mesures par leur conformité aux dispositions y relatives dans le même projet.¹³ Il s'agit notamment des dispositions qui précisent l'objet et les limites des contre-mesures et celles qui énumèrent les obligations qui ne peuvent être violées à titre de contre-mesures : l'interdiction des représailles armées, les obligations du droit international des droits de l'homme et les obligations du droit humanitaire.¹⁴

Or, c'est la nature économique des sanctions ou contre-mesures qui suscite la controverse. Historiquement, l'acte de sanctionner un Etat par des mesures économiques s'inscrivait dans une logique de guerre.¹⁵ D'ailleurs, les déclarations de Paris 1856 et Londres 1909 relative au droit de la guerre maritime visaient à réglementer le blocus, qui est l'arme économique la plus ancienne, en tant qu'acte de guerre. Cet état des choses, conjugué à l'ambiguïté¹⁶ de la formulation du principe du non recours à la force peut entraîner l'assimilation des sanctions économiques à une coercition prohibée.

En effet, plusieurs Etats ont vainement essayé de condamner la coercition économique en se référant à l'article 2 § 4 de la charte des Nations Unies élargissant ainsi la notion de « force », et en avançant la notion d'agression économique.¹⁷ Mais la force dont il est question dans l'article 2 § 4 n'est que la force armée. En effet, lors des travaux préparatoires de la charte, l'amendement brésilien qui tendait à étendre explicitement la prohibition du recours à la force à la menace ou à l'emploi de mesures économiques a été rejeté.¹⁸ La résolution de l'assemblée générale 3314 (XXIX) du 14 décembre 1974 portant définition de l'agression ne mentionne pas

¹² Session 48 de la CDI, mai-Juillet 1996, chap III, partie 2 articles 47-53 relatifs aux contre-mesures.

¹³ Article 22 ; «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 » projet adopté par l'Assemblée Générale en 2001.

¹⁴ Article 50 du projet de la CDI sur la responsabilité internationale 2001.

¹⁵ Thucydide, « La Guerre du Péloponnèse », in Hérodote, Œuvres complètes, Paris, Gallimard 1964.

¹⁶ Les rédacteurs de la charte n'ont pas précisé la nature de la force proscrite tout en donnant au principe un contenu implicite et large qu'on peut déduire du texte ; «soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies ».

¹⁷ Le projet soviétique de définition de 1953 reproduit dans le rapport du comité spécial pour la définition de l'agression. AG.DO. session 9, sup. 11. Doc A/2638 (1953).

¹⁸ UNICO, Vol 6 p 559.

l'agression économique. « Le droit international général (...) coutumier ne prohibe pas la contrainte économique au titre du non recours à la force »¹⁹ la coercition économique n'est prohibée que dans le cadre des relations amicales et de coopération entre Etats dont le principe est celui de non-intervention.

2) Le droit des traités : l'article 60 de la Convention de Vienne sur le droit des traités codifie le principe coutumier selon lequel la violation substantielle d'un traité par une partie peut entraîner son extinction ou sa suspension par la ou les parties lésées jusqu'à la cessation de la violation. Par violation substantielle, l'article 60 entend :

- « a) Un rejet du traité non autorisé par la présente convention, ou
- b) La violation d'une disposition essentielle pour la réalisation de l'objet ou du but du traité ».

La CIJ a d'ailleurs reconnu dans son avis sur la Namibie que « (le) principe juridique général selon lequel le droit de mettre fin à un traité comme conséquence de sa violation doit être présumé exister pour tous les traités ». ²⁰ Certains traités prévoient les réactions ouvertes aux parties lésées en cas de violation, constituant ainsi des régimes se suffisant à eux même. Tel est le cas des traités communautaires, de certaines conventions en matière des droits de l'homme et des conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires. L'article 60 prévoit deux exceptions au principe qu'il pose. L'extinction ou la suspension ne peut affecter ni les dispositions conçus pour s'appliquer en cas de violation ni aux dispositions relatives à la protection humaine « notamment la disposition excluant toute forme de représailles à l'égard des personnes protégées par les dits traités ». La première exception relative aux régimes se suffisant à eux même a été confirmée par la CIJ dans son arrêt relatif au personnel diplomatique et consulaire des Etats Unis à Téhéran : « Aucune violation du traité commise par l'une ou l'autre des parties ne saurait avoir pour effet d'empêcher cette partie d'invoquer les dispositions du traité relatives au règlement pacifique du différend ». ²¹

Or, la question que pose la notion de contre-mesures est de savoir si une partie peut suspendre l'application d'un traité ou d'une obligation pour réagir à la violation d'un autre traité ? En réalité, sous réserve des régimes se suffisant à eux même, la possibilité n'est pas exclue. Dans le second rapport sur le droit des traités Sir Humphery Waldock écrivait : « la partie innocente peut suspendre l'exécution d'une autre disposition qui présente un intérêt particulier pour la partie en défaut ». ²² Dans le 4ème rapport : Sir Gérard Fitz Maurice a proposé un article intitulé « non exécution à titre de représailles légitimes » selon lequel la non-observation d'une obligation décou-

¹⁹ Dominique Carreau ; «La contrainte économique en droit international » p.462

²⁰ Rec CIJ. 1971. P.47

²¹ Rec CIJ. 1980. P. 28

²² ACDI 1963 Vol II. P 80

lant d'un traité diffèrent de celui qui a été violé « peut...être justifiée à titre de représailles légitimes » et cette possibilité a été aussi retenue par la CDI dans son rapport final du projet sur le droit des traités présenté à l'AG 1963.²³ D'ailleurs, pour la CDI, les contre-mesures dépassent et se distinguent de ce que prévoit le droit des traités, notamment de l'article 60. Alors que l'extinction ou la suspension d'un traité a des répercussions sur les obligations juridiques de fond des Etats parties, les contre-mesures impliquent un comportement dérogatoire à une obligation conventionnelle subsistante. Ce sont des mesures temporaires, nécessaires et proportionnées à un fait internationalement illicite antérieur qui les justifie.²⁴ Donc, l'Etat lésé peut suspendre l'application d'une norme conventionnelle en réaction à un fait internationalement illicite et non seulement à la violation d'une norme conventionnelle.

B- La sanction économique : instrument de la sécurité collective

Contrairement à la SDN qui a laissé la décision de sanctionner économiquement à la discrétion des Etats membres,²⁵ l'ONU a opté pour le concept de sécurité collective qui implique la réaction centralisée du Conseil de Sécurité à toute menace à la paix, rupture de la paix ou acte d'agression. Le pouvoir du CS dans le domaine des sanctions économiques s'articule autour de deux articles dans le chapitre 7, l'article 39 et 41.

1) L'article 39 stipule que 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 internationale. Le pouvoir de constatation et qualification conféré au Conseil de Sécurité aux termes de cet article est largement discrétionnaire. L'article annonce des situations et leur donne des qualifications politiques difficiles à cerner, d'autant plus que le conseil les utilise dans des situations très diversifiées.

La doctrine s'est d'ailleurs beaucoup interrogée sur l'usage qui est fait de la notion de menace à la paix²⁶ qui est une hypothèse très vague et élastique et peut correspondre aux comportements et aux situations les plus variés.²⁷ Tenant à préserver sa

²³ ACIDI 1966 p.

²⁴ http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/francais/commentaires/9_6_2001_francais.pdf.p.351.

²⁵ L'article 16 du pacte de la SDN, cet article a été appliqué une seule fois contre l'Italie après son invasion de l'Ethiopie Octobre 1935, il restera sans résultat puisqu'il fut abrogé après la conquête de l'Ethiopie en Juillet 1936.

²⁶ J M Sorel : l'élargissement de la notion de menace contre la paix : le chapitre VII de la charte des nations Unies, colloque de Rennes, SFDI. 1995p 3-57.

²⁷ Conforti.B : « Le pouvoir discrétionnaire du conseil de sécurité en matière de constatation...» in: Actes du colloque de l'Académie de Droit International, juillet 1992, p.52/53.

marge de manœuvre, le conseil jongle entre la qualification *menace à la paix* et *rupture de la paix* omettant ainsi d'utiliser la notion d'agression qui s'affirme comme qualification juridique depuis sa définition par l'Assemblée Générale.²⁸ Le pouvoir discrétionnaire du conseil se traduit par son pouvoir d'agir pleinement, d'agir prudemment et même de ne pas agir du tout. Et pour préserver la totalité de son autonomie d'action, le Conseil préfère ne pas lier son action future par l'utilisation d'une notion juridiquement définie.²⁹

En principe, c'est la constatation de l'une des trois situations prévue par l'article 39 qui fonde la décision des mesures/sanctions de l'article 41. Seulement, est ce que cette constatation doit être antérieure à la décision des sanctions ou pas obligatoirement ? La qualification et la décision peuvent être simultanées, car si les membres du Conseil sont résolus à décider les sanctions, ils seront à fortiori prêts à constater la menace ou la rupture de la paix. C'est la disposition du Conseil à décider les mesures coercitives qui entraîne la constatation et non le contraire.

2) L'article 41 stipule « 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.... Celles-ci peuvent comprendre l'interruption, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radio-électroniques et des autres moyens de communications, ainsi que la rupture des relations diplomatiques ». Cet article énumère des mesures à la disposition du Conseil qui peut les édicter simultanément, ou les unes sans les autres ou successivement de manière à accroître la pression en fonction de l'objectif poursuivi.

Seulement le but des **mesures** prévues par l'article 41 et qui peuvent avoir un caractère économiques est, selon Boutrous Ghali, de modifier le comportement d'une partie qui menace la paix internationale et non de punir ou infliger un châtement juste.³⁰ En effet, le terme sanction évoque un contexte judiciaire, pénale ou disciplinaire, ce qui n'est pas le cas de la société internationale. D'ailleurs, le chapitre VII parle de mesures et non de sanction. Ces mesures/sanctions ne sont pas limitativement prévues par le texte, mais demeurent adaptables selon la discrétion du Conseil de Sécurité. Ainsi, le Conseil peut décider l'interruption complèment ou partielle des relations économiques, et peut accroître ou alléger la pression en fonction de la réaction de l'Etat concerné. Il peut aussi différer la date d'entrée en vigueur pour laisser

²⁸ Résolution 3314 (XXIX) du 14 décembre 1974.

²⁹ R.J Dupuy : l'impossible agression : les malouines entre l'ONU et l'OEA, AFDI 1982 p 333 et s

³⁰ B B Ghali : (supplément à l'agenda pour la paix) A/50/60S /1995/1.3J1995 par6

le soin à l'Etat de se conformer à la décision ; quitte à la réexaminer à la lumière du rapport du secrétaire générale.³¹

L'article 41 ne comporte pas de véritables problèmes d'interprétation. La principale question qui se pose est celle relative à la qualification juridique des mesures qu'il prévoit. L'expression « peut inviter les membres.. » peut laisser entendre que les Etats restent libres d'appliquer ou non ces mesures ; mais le contexte montre que cette invitation est incluse dans une décision et est à ce titre obligatoire pour les membres en vertu de l'article 25 « les membres de l'organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du conseil de sécurité conformément à la présente charte ». En effet, tout le système de sécurité collective serait réduit à néant s'il laissait à la discrétion des Etats d'appliquer ou non les décisions du conseil.

Certes, les sanctions économiques et les contre-mesures ont une assise juridique, mais quelles sont les conditions de leur mise en œuvre, conditions sans lesquelles elles ne sauraient prétendre à la légalité ?

II- Les conditions qui encadrent la mise en œuvre des sanctions

Si le principe des sanctions ou contre-mesures économiques en réaction à des actes internationaux illicites est juridiquement admis, la légalité de ces sanctions dépend en plus de certaines conditions. Ainsi, outre les buts et les principes de la Charte qui doivent en principe encadrer les actions du CS,³² les sanctions - même onusiennes - doivent se soumettre à l'ensemble des règles coutumières qui encadrent l'exercice des contre-mesures en générale. C'est justement l'inobservation de ces conditions de fond et de forme, et je dirais même leur impossible réalisation, qui favorise la condamnation des sanctions même au niveau juridique.

A- Les conditions de fond :

Pour bénéficier des circonstances excluant leur illicéité, les sanctions ou contre mesures économiques doivent être nécessaires pour réaliser un but licite et ne doivent pas porter sur des obligations absolues ou nuire aux droits des particuliers et des Etats tiers.

1) Principe de nécessité et but licite : cette condition a deux volets : la nécessité de la réaction et la licéité du but. Etant des réactions, les sanctions économiques doivent

³¹ Le conseil de sécurité avait fixé l'entrée en vigueur de sa résolution complétant les sanctions contre le sudan 1070 à 90 jours après le 16 Aout 1996.

³² Le § 2 de l'art 24 de la charte.

réagir à des actes illicites réels et non à des intentions ou à des actes anticipés ou éventuels. Ce principe est l'un des critères d'évaluation proposés par le rapport sur les conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'homme.³³ Par ailleurs, bien que le chapitre consacré aux contre-mesures n'annonce pas ce principe d'une manière expresse, le commentaire de ce chapitre précise que les contre-mesures doivent être strictement limitées aux besoins de la situation.³⁴

Est-ce que les sanctions économiques étaient nécessaires chaque fois qu'elles ont été édictées ? Dans le cadre onusien, il suffit de rappeler le pouvoir d'appréciation sans limite du conseil de sécurité tout en soulignant le poids politique des cinq permanents. Ce sont les intérêts politiques et stratégiques des membres permanents, et même d'un seul, qui peuvent bloquer ou débloquer l'imposition des sanctions, la nécessité de ces sanctions n'est donc pas toujours prouvée. D'ailleurs, on ne peut imaginer que le conseil décidera des sanctions contre l'un de ses membres permanents qui se permettrait de menacer la paix internationale ou même de la rompre.³⁵ Le principe de l'égalité souveraine des États n'est donc pas garanti.

Le second volet de la condition est le but licite. Le but des sanctions doit être licite : rétablir la paix, débloquer une situation qui menace la paix ou sanctionner le non-respect d'une norme obligatoire. Ce dernier but est largement instrumentalisé ce qui explique les différences relatives à la portée concrète des mesures prises à l'égard de tel pays et un autre.³⁶ Le problème du but licite s'est posé dans le cas des sanctions contre l'Irak. Le but des premières sanctions (Res 661) était de faire cesser l'agression irakienne contre le Koweït et devait prendre fin une fois le but atteint. Pourtant ces sanctions ont été reconduites et révisées (Res 687) pour « réagir » à des actes futures probables, les principes de nécessité et du but licite ne sont donc pas respectés.³⁷ En plus même les buts déclarés sont à discuter.³⁸

2) Respect des obligations absolues et des droits des tiers : cette condition comporte aussi deux volets.

³³ E/CN.4/Sub.2/2000/33 du 21/6/2000.

³⁴ http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/francais/commentaires/9_6_2001_francais.pdf p.352

³⁵ Le raid américain contre la Libye 1986, les opérations américaines et britanniques (Renard du dessert 19/10/1998) et l'occupation américaine de l'Irak n'ont entraîné que l'indignation de la société internationale.

³⁶ Comparaison entre les mesures très atténuées de certains États contre la Chine à la suite des événements de 1989, l'inaction contre les crimes de guerre et contre l'humanité israéliens (à l'exception de la réaction relative de la CEE) et l'ampleur de l'action contre l'Irak.

³⁷ IDI 1934 : l'État ne saurait « détourner les représailles du but qui en a déterminé l'usage » p.710.

³⁸ Dans la vision américaine, les sanctions économiques imposées à l'Irak visaient à renverser le régime irakien ; ignorant le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Les sanctions et les contre mesures ne doivent pas avoir pour objet de porter atteinte aux obligations absolues ou impératives dont les droits de l'homme entre autres en vertu de l'article 50 (b) du projet de la CDI sur la responsabilité internationale. D'ailleurs, la promotion et la protection des droits de l'homme fait partie des buts et des responsabilités de l'ONU.

Seulement, bien que les sanctions économiques respectent ces obligations dans la mesure où leur objet direct n'y porte pas atteinte, on ne peut ignorer leurs effets néfastes sur les droits de l'homme comme obligation absolue,³⁹ effets qui ne sont d'ailleurs pas accidentels. La logique même des sanctions suppose que les privations et les difficultés que rencontre la population de l'Etat cible doivent l'inciter à faire pression sur ses dirigeants afin de modifier le comportement *sanctionné*. Ainsi, et dès 1919 le président Wilson déclarait qu'« une nation qui est boycottée est une nation sur le point de capituler. Appliquez ce remède économique, pacifique, silencieux et meurtrier et il ne sera pas nécessaire de recourir à la force ».⁴⁰ On doit donc se demander si ces obligations absolues doivent être observées non seulement au niveau de l'objet, mais aussi au niveau des effets des sanctions économiques. La réponse ne peut être qu'affirmative car ce serait absurde de sacrifier les obligations absolues et impératives tout en légitimant des mesures dont les effets y portent certainement atteinte.⁴¹ Ainsi, afin de réduire l'impact des sanctions onusiennes, sur les populations civiles et accroître leur efficacité la Coordination des affaires humanitaires de l'ONU a élaboré une méthodologie consignée dans un manuel à l'usage de ceux impliqués dans l'examen et l'élaboration de sanctions.⁴²

Le second volet est proche du premier. Les sanctions économiques ne doivent pas porter atteinte aux droits des particuliers et des Etats tiers. On entend par les particuliers les sujets de l'Etat sanctionné donc le peuple et tous ce qui a été dit à propos des droits de l'homme trouve place ici. Il est question aussi des Etats tiers, des Etats qui n'ont pas commis d'actes internationaux illicites et qui peuvent subir les effets des sanctions décidées à l'encontre de leur partenaire. En effet, dans l'état actuel des relations économique internationales caractérisé par la très grande interdépendance des économies, les sanctions économiques ne peuvent ne pas avoir d'effets sur les économies et donc les droits des Etats tiers surtout lorsque des Etats dépendent de

³⁹ Observation sur l'application du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : N 8 : relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels 12/12/1997. E/C 12/1997/8. Pour le cas de l'Irak. V. rapport FIDH N) 321, décembre 2001 ; « L'embargo au cœur de la question iraquienne » par : Anne Grindel in : relations internationales et stratégiques, n 24/1996.

⁴⁰ Cité par Pierre Marie Gallois in « Le Sablier du siècle : témoignage » éd : L'AGE D'HOMME 1999, p.483.

⁴¹ Rapport sur les sanctions contre l'Irak au regard des droits de l'homme, FIDH, n° 321, décembre 2001.

⁴² Sanctions Assessment Handbook, ONU 2004 (anglais).

l'Etat sanctionné. D'ailleurs, l'article 50 de la charte des Nations unies prévoit cette situation sans la résoudre. La grande interdépendance des économies explique deux faits. Lorsque les sanctions sont édictées par le conseil de sécurité, elles sont peu respectées⁴³ et rarement efficace.⁴⁴ Lorsqu'il s'agit des contre mesures, l'Etat initiateur des sanctions cherche le plus souvent à multilateraliser la décision pour garantir l'effet de la pression et partager le coût des sanctions avec d'autres Etats.

B- Les conditions de forme

Ces conditions sont au nombre de deux. Les sanctions et contre mesures économiques doivent être réversibles, provisoires et être proportionnelles à l'acte qui les a suscitées.

1) Principe de réversibilité : cette condition est le corollaire du but licite. Une fois le but licite des sanctions est réalisé, ces sanctions doivent prendre fin. Le caractère temporaire est un élément de la définition des contre mesures. Ainsi, la CDI voyait « dans la suspension temporaire de la force de la règle entre les parties, l'explication de non illicéité d'une action non conforme à la règle, exécutée à titre de réaction à l'encontre d'un fait illicite d'autrui ». ⁴⁵ Les sanctions ne doivent donc pas avoir un caractère définitif, au risque de devenir des mesures de punition et non de coercition. Il en ressort que les mesures de nationalisation et de confiscation des avoirs de l'Etat fautif ne peuvent bénéficier des circonstances excluant leur illicéité. Seul des mesures à finalité corrective visant à assurer l'exécution forcée d'un jugement international définitif peuvent être définitives.⁴⁶ Dans le cadre du droit des traités, à côté de la faculté générale de suspension totale ou partielle d'un traité, l'article 60 envisage la dénonciation- mesure irréversible-comme possibilité limitée aux seuls traités bilatéraux et conditionnée par l'accord unanime des parties aux traités multilatéraux.

Il en ressort qu'on ne peut considérer des mesures qui durent des années sans produire de résultats significatifs - ou après la réalisation du but initial - comme sanctions légales. Ainsi, il est recommandé que des critères objectifs de levée des sanctions soient stipulés dès le début.⁴⁷ Toutefois, même lorsque la sanction est temporaire, les effets sont fréquemment irréversibles. D'ailleurs, le principe de réversibilité est très lié au principe de proportionnalité qui est la seconde condition de forme.

⁴³ Le cas de l'Irak est exceptionnel car la Res 687 instaurait un vrai régime de tutelle sous le titre des sanctions.

⁴⁴ Tim Niblock : « Irak, Libye, Soudan : efficacité des sanctions ? », Politique Etrangère 1/2000, p.95/108.

⁴⁵ ACIDI 1979 Vol II 2ème partie p. 130

⁴⁶ L.A Siciliano « les réactions décentralisées à l'Illicite » ed LGDP 1990. P. 268

⁴⁷ Résolution de la 104^{ème} conférence interparlementaire, Djakarta 20/10/2000, 3.b) premier point.

2) Principe de proportionnalité : Si la première condition qui est la réversibilité limite les effets des sanctions dans le temps, la proportionnalité vise à limiter la substance même de ces effets pour qu'elle reste proportionnée à l'acte initial. Le principe de proportionnalité fait en effet l'objet d'un accord général car il sous-tend l'idée d'équité et de justice. Ainsi, l'IDI dans sa résolution de 1934 relative aux représailles en temps de paix avait énoncé que l'Etat lésé doit « proportionner la contrainte employée à la gravité de l'acte dénoncé comme illicite et à l'importance du dommage subit ».⁴⁸

Cependant, la concrétisation de la proportionnalité reste très relative car les critères de sa détermination ne sont pas clairement définis. On a parfois tendance à assimiler proportionnalité et équivalence, alors que la réaction équivalente ou symétrique n'est pas forcément proportionnelle à l'acte initial, la réciprocité n'implique pas nécessairement la proportionnalité. La condition de proportionnalité vise les effets engendrés par l'acte illicite et ceux engendrés par la réaction. Elle est donc fonction de l'importance des intérêts juridiques atteints par la violation par rapport aux effets que les sanctions pourraient engendrer. Des mesures qui entraînent une paralysie totale de la vie économique d'un Etat sont des mesures non proportionnelles et illicites. C'est le cas de l'imposition d'un blocus à un Etat dont l'économie dépend du commerce extérieur ou d'empêcher un Etat enclavé d'accéder à la mer.⁴⁹ Un autre critère est celui de la finalité ou du but recherché. Il s'agit d'apprécier la proportionnalité des moyens employés par rapport à la fin poursuivie. Ce critère complète le précédent et est le corollaire du but licite. Il est inadmissible d'imposer à un Etat un blocus total pour sanctionner l'inexécution fautive d'une obligation conventionnelle. D'ailleurs, dans le droit des traités, bien que le principe de proportionnalité ne soit pas explicitement mentionné, l'article 60 précise que seule une violation substantielle⁵⁰ du traité peut donner lieu à sa suspension ou extinction, sans préjudice toutefois du principe de réciprocité.

En réalité, malgré l'importance du principe de proportionnalité dans l'encadrement des sanctions économiques, son caractère imprécis et approximatif le rend parfois insaisissable.

En conclusion, il s'avère que les sanctions et les contre-mesures économiques ont une assise juridique qui trouve ses origines dans la coutume internationale. Toutefois, les réactions décentralisées à l'illicite par des contre-mesures n'ont toujours pas de fondement juridique. Par ailleurs, les conditions qui encadrent les sanctions et

⁴⁸ IDI 1934. P. 710, art 6 par 2.

⁴⁹ L'exemple du Blocus imposé par l'Afrique du sud contre Lesotho, janvier 1986 (le monde du 28/01/1986) ; les sanctions contre l'Irak.

⁵⁰ L'Article 60 de la convention de Vienne sur le droit des traités, troisième paragraphe.

contre-mesures économiques se conjuguant aux circonstances de leur mise en œuvre et à la nature des relations internationales rendent leur légalité très hypothétique. La pratique de ces sanctions en fait des instruments juridiques largement manipulés par les grandes puissances⁵¹ qui ont la capacité politique et économique d'y recourir.

⁵¹ François Forenda : « Embargo, l'arme des puissants » in : relations internationales et stratégiques n°24/1996.