

# L'EFFICACITE DES SANCTIONS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

DIANA CAROLINA OLARTE\*

CÉLINE FOLSCHÉ\*

## SUMARIE

### I Une efficacité compromise par une mise en œuvre défectueuse

#### A. Les inconvénients du mécanisme de prise de décision

##### 1. Le mécanisme centralisé de prise de décision

a) Le monopole du Conseil de sécurité

b) L'absence de contre-pouvoir

##### 2. Les risques de détournement et de délégitimation du mécanisme de sanction

a) La motivation de recourir aux sanctions

b) Le détournement de l'objectif des sanctions

---

\* Avocate de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogota, DEA en Droit International de l'Université Robert Schuman de Strasbourg. Actuellement, directrice du Programme de Droits de l'Homme, Droit International Humanitaire et Paix, et professeur chercheur de la Pontificia Universidad Javeriana.

\* Juriste. DEA en Droit International de l'Université Robert Schuman de Strasbourg, 1ère année de doctorat de droit international A l'Université Robert Schuman de Strasbourg. Sous la direction du Professeur CHRISTIAN MESTRE. Sujet de thèse: "la Cour Internationale de Justice: instance d'appel, de réformation et de cassation" A l'Université Robert Schuman de Strasbourg.

B. Les difficultés de réunir les éléments nécessaires à l'efficacité des sanctions

1. Le choix des mesures : la recherche de sanctions adaptées à chaque situation
  - a) La typologie des sanctions
  - b) Un bilan mitigé malgré une application graduelle des sanctions
2. La nécessaire coopération des Etats
  - a) Le mécanisme décentralisé d'exécution
  - b) Un contrôle imparfait de la coopération

II Une efficacité remise en cause par les effets néfastes des sanctions

A. Les effets pervers des sanctions

1. La crise humanitaire
  - a) La dégradation des conditions de et la violation des droits de l'Homme
  - b) L'amplification des problèmes d'intervention des organismes humanitaires
2. Le renforcement du régime sanctionné
  - a) La légitimation de l'Etat cible
  - b) La criminalisation de l'Etat cible

B. Les moyens proposés pour remédier aux effets néfastes des sanctions

1. Le blocage de l'exception humanitaire par les comités des sanction
2. Le débat sur la notion de sanction intelligente

*“Si les sanctions peuvent, dans certains cas, apparaître comme des outils performants, certains types de sanctions, notamment les sanctions économiques, sont des instruments grossiers, infligeant souvent de graves souffrances à la population civile, sans toucher les protagonistes”.*

K. ANNAN dans son rapport de début 1999 sur l’Afrique.

L’Organisation des Nations Unies a pour but principal le “*maintien de la paix et de la sécurité internationales*” (article 1.1 de la Charte des Nations Unies). Cette mission a été confiée par la Charte au Conseil de sécurité (article 24) qui dispose pour se faire d’une série de mécanismes. Ainsi, en cas de “*menace contre la paix, de rupture de la paix et d’acte d’agression*”, le chapitre VII de la Charte prévoit la possibilité pour le conseil de prendre des “mesures” dont le respect s’impose aux Etats<sup>1</sup>. La Charte n’emploie pas l’expression de “sanction” largement utilisée par la doctrine et la presse, que l’on retrouve aussi dans certaines résolutions du Conseil de sécurité<sup>2</sup> et dans des rapports du Secrétaire général<sup>3</sup>, utilise le terme de sanction pour qualifier les mesures de contrainte décidées par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII.

Le système de sanctions prévu par la Charte représente un progrès de droit international public car auparavant, les Etats recourraient à un système de justice privée. En effet, face à un comportement illicite, les Etats décidaient seuls ou en groupe de “représailles” à l’encontre de l’Etat récalcitrant, en se fondant sur des règles du droit international public, tel que le droit à la guerre

- 
- 1 D’après l’article 25 de la Charte des Nations Unies: *les Membres de l’Organisation conviennent d’accepter et d’appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte”.*
  - 2 Résolution 288 du 17 novembre 1970 (Rhodésie du sud) et résolution 665 du 25 août 1990 (Irak).
  - 3 *Supplément à l’agenda pour la paix*, A/50/60, S1995/1, 3 janvier 1995, § 66 et s.

ou le droit à la légitime défense. Le mécanisme des sanctions unilatérales est encore utilisé aujourd'hui par certains Etats<sup>4</sup> malgré la mise en place du système de sécurité collective.

Le recours à des sanctions multilatérales avait déjà été envisagé dans le cadre du Pacte de la Société des Nations. En effet, l'article 16 du Pacte prévoyait que si un Etat était

“considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres Membres de la société, [...] les autres membres de la Société s'engage[aient] 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”.

Cependant, la première expérience de sanction internationale s'est soldée par un “*échec patent*”<sup>5</sup>. En 1935, la Société des Nations avait tenté d'imposer des sanctions à l'Italie suite à l'invasion de l'Ethiopie mais l'ensemble des mesures “*étaient plutôt timorées*”<sup>6</sup> et les Etats n'ont pas mis en œuvre les sanctions décidées (embargo sur les exportations d'armes, interdiction de prêt au gouvernement italien, prohibition à l'importation de marchandises italiennes et embargo sur certains produits clés...).

Les rédacteurs de la Charte des Nations Unies ont tenu compte de cet échec pour améliorer le système des sanctions collectives. La sanction internationale, mise en place dans le cadre de l'ONU, ne doit pas être confondue avec la définition pénale de la sanction qui existe en droit interne. En effet, les sanctions onusiennes ont essentiellement pour but de manifester publiquement la réprobation

---

4 Aux Etats Unis par exemple: la loi HELMS-BURTON du 12 mars 1996 à l'encontre de Cuba et la loi D'AMATO-KENNEDY du 5 août 1996 à l'encontre de l'Iran et de la Libye. Ces deux lois imposent des sanctions économiques unilatérales.

5 P.M. EISEMANN, L'article 41, in *La Charte des Nations Unies*, J.-P Cot et A. PELLET eds., Pedone, 1991, page 693.

6 P.M. EISEMANN, L'article 41, *op. cit.*, page 693.

de la Communauté Internationale face au comportement gravement illégal d'un Etat. Dans son utilisation des sanctions, l'ONU

“se montre indifférente à un acte qui ne constitue pour elle que l'occasion de son intervention, ne poursuivant pas un but répressif mais cherchant avant tout à limiter dans le temps les conséquences de cet acte, [elle] emploie à cette fin des moyens souples, qui consistent à faire pression sur l'Etat coupable jusqu'à ce qu'il cède, et à le tenir quitte de son infraction dès qu'il a cédé”<sup>7</sup>.

Ainsi, les mesures prises par le Conseil de sécurité n'ont pas d'autres ambitions que celle de faire cesser l'acte illicite. La sanction vise simplement à rétablir l'efficacité de la règle de droit bafouée mais il n'y a pas, comme en droit interne, l'idée de réparation ou de pénitence.

Pour donner effet aux décisions du Conseil de sécurité, la Charte met à sa disposition deux types de sanctions. Grâce aux mesures exclusives de l'emploi de la force prévues à l'article 41, le Conseil peut décider la rupture, partielle ou totale, des relations économiques et diplomatiques ainsi que toutes les communications avec l'Etat visé. L'objectif est d'isoler, économiquement et politiquement l'Etat “cible” pour l'amener à cesser son comportement fautif. Dans le cas où ces mesures se révéleraient inadéquates, l'article 42 de la Charte offre alors la possibilité au Conseil de sécurité de recourir à l'emploi de la force. Le Conseil a, dans la quasi-totalité des cas, procédé par gradation dans son utilisation des sanctions. Le recours aux sanctions militaires représente le stade ultime de la contrainte et leur efficacité, bien qu'entachée par la lourdeur de la procédure de décision, n'est pas remise en cause.

Le mécanisme de sanctions exclusives de l'emploi de la force n'a été utilisé qu'à deux reprises, dans la période 1946-1990, en raison d'une utilisation systématique du droit de veto par les deux grandes puissances, Etats Unis et URSS. La première intervention

---

7 J. COMBACAU, *Le pouvoir de sanction de l'ONU – Etude théorique de la coercition non militaire*, Pedone, 1974, page 19.

fait suite à la déclaration d'indépendance de gouvernement rhodésien en 1965. Le Conseil de sécurité a rapidement pris une résolution interdisant toutes relations commerciales et financières avec cette colonie anglaise. Le régime de sanction a cependant perduré jusqu'en 1979 malgré la création de l'Etat du Zimbabwe. La deuxième intervention du Conseil de sécurité au titre de l'article 41 a, elle aussi, duré plus de dix ans. La résolution 418 (1977) a imposé un embargo sur les armes à destination de l'Afrique du Sud pour manifester la désapprobation de la Communauté Internationale vis à vis de la politique d'apartheid de cet Etat. La doctrine s'accorde pour reconnaître la contribution des sanctions à l'abolition du régime d'apartheid, bien que d'autres facteurs soient entrés en ligne de compte. Le Conseil a mis fin au régime de sanctions à l'encontre de l'Afrique du Sud en 1994.

La fin de la guerre froide a amorcé en 1990 un renouveau dans l'activité de l'ONU et les régimes de sanctions se sont multipliés. Cette recrudescence de l'utilisation des mesures coercitives de l'article 41, a débuté avec le régime de sanctions prévu par la Résolution 661 du 6 août 1990 avec pour objectif la libération du Koweït. Ce régime de sanctions subsiste encore aujourd'hui, malgré le retrait des forces irakiennes du Koweït en 1991 et malgré la chute du dictateur SADDAM HUSSEIN en 2003, mais avec la suspension de nombreuses mesures, notamment celles relatives à l'embargo généralisé. En parallèle de cette intervention en Irak, le Conseil de sécurité a décidé la mise en place d'environ une quinzaine de régimes de sanctions, dont la plupart en Afrique. Etant donné le caractère non limitatif de l'énumération des mesures prévues par l'article 41 de la Charte, le Conseil de sécurité n'a pas hésité à diversifier les domaines d'intervention des sanctions et à étendre leur champ d'application. Il a aussi prévu la mise en place de comités de sanctions et de groupe d'experts pour contrôler le respect des sanctions. Cette malléabilité a permis la création de régimes de sanctions très variés et spécifiques à chaque situation. Cependant, à l'heure du bilan, les diplomates et les experts concluent à un résultat mitigé et des doutes se font entendre quant

à l'efficacité des régimes de sanctions non coercitives mis en place par le Conseil de sécurité.

Les sanctions prises par le Conseil de sécurité au titre de l'article 41 de la Charte des Nations Unies sont aujourd'hui confrontées à une remise en cause de leur efficacité, c'est à dire leur capacité à atteindre l'objectif qui leur est assigné. En effet, la plupart des régimes ont mis plusieurs années avant d'obtenir des résultats plus ou moins positifs. Certains régimes n'ont d'ailleurs pas pu empêcher le recours à la Force, n'ayant qu'un impact limité sur la situation. De plus, même lorsque les sanctions parviennent au résultat recherché, il est impossible de déterminer la part de succès imputable aux mesures collectives, étant donné la multitude d'éléments qui participent au règlement de la situation (négociations, présence militaire, menace ou utilisation de sanctions unilatérales...).

Mais au-delà de leur capacité à atteindre l'objectif fixé, l'efficacité des sanctions a été sérieusement entamée par les conséquences désastreuses qu'elles ont pu avoir sur les droits de l'homme. En effet, l'une des critiques formulées par la doctrine, d'ailleurs largement reprise par les médias, est la dimension collatérale des sanctions à l'encontre de la population de l'Etat cible mais aussi à l'encontre des Etats tiers. Dans le Supplément à l'agenda pour la paix de 1995, le Secrétaire Général des Nations Unies reconnaît que les *“sanctions ont toujours des effets non intentionnels ou non souhaités”*. Il est vrai que les sanctions interviennent la plupart du temps dans des Etats en crise dont la population est déjà gravement touchée par la guerre, la disette ou encore l'absence de soins médicaux. Mais alors que leur but est de rétablir le droit, les sanctions vont aboutir à l'effet inverse de celui recherché et aggraver une situation déjà alarmante. L'exemple extrême de l'Irak repris par de nombreux spécialistes et journalistes n'est malheureusement pas le seul exemple d'effets *“pervers”* des sanctions.

La question est alors de savoir s'il faut privilégier la réalisation de l'objectif visé par la sanction sur les dommages collatéraux

envers la population de l'Etat cible et des pays tiers. L'efficacité des sanctions oui, mais à quel prix?

La conception théorique du système des sanctions, telle que prévue par la charte, permet une adaptation de celles-ci à toute situation mais le mécanisme qui a été prévu pour les mettre en œuvre porte atteinte à leur pleine efficacité (I); de plus, qu'elles parviennent ou non à réaliser les objectifs poursuivis, il y a dans la grande majorité des cas des conséquences dramatiques pour les populations de l'Etat cible et des Etats environnants, conséquences qui nourrissent des débats actuellement sur la notion de sanctions intelligentes (II).

## I UNE EFFICACITÉ COMPROMISE PAR UNE MISE EN ŒUVRE DÉFECTUEUSE

La mise en œuvre des sanctions pose des difficultés en raison du système de centralisation de la prise de décision et des exigences posées pour qu'elles soient efficaces.

### A. LES INCONVÉNIENTS DU MÉCANISME DE PRISE DE DÉCISION

Le Conseil de sécurité s'est vu confié par la Charte des Nations Unies un monopole pour prendre les "mesures" énumérées au Chapitre VII. Alors que cette faculté a été peu utilisée par le Conseil dans la période de la guerre froide, les régimes de sanctions se sont multipliés à partir de 1990, date de l'effondrement du communisme soviétique. Mais la centralisation du pouvoir de sanction entre les mains du Conseil de sécurité, organe politique de l'Organisation des Nations Unies a rapidement entraîné un détournement des régimes de sanctions voire une délégitimation du mécanisme.

#### *1. Le mécanisme centralisé de prise de décision*

Le Conseil de sécurité s'est vu confié par la Charte des Nations Unies la "*responsabilité principale du maintien de la paix et de la*



*sécurité internationales*” (article 24). Il s’est ainsi vu reconnaître le monopole de la mise en œuvre des mesures prévues au chapitre VII. Sa position est d’autant plus avantageuse qu’elle ne se heurte à contre-pouvoir.

a) LE MONOPOLE DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

La centralisation du pouvoir de décision entre les mains du Conseil de sécurité s’exerce à plusieurs niveaux. Tout d’abord, avant de prendre une mesure au titre du chapitre VII, une étape préalable est indispensable. Il s’agit de la qualification de la situation qui représente “*une référence, un point d’ancrage immuable*”<sup>8</sup>. En effet, l’adoption d’une sanction internationale, quelle que soit la mesure concernée, n’est possible qu’en “*cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d’acte d’agression*”. L’article 39 de la Charte confère au Conseil de sécurité, et à lui seul, la compétence pour “constater” l’existence d’une telle situation. Il est donc le “maître” de la qualification.

Pendant la période de guerre froide, le Conseil de sécurité a fait un usage réservé de ce pouvoir de qualification. La notion “d’acte d’agression” n’a d’ailleurs pratiquement jamais été utilisé bien que plusieurs situations aient justifié cette qualification<sup>9</sup>. Ainsi que J. COMBACAU le remarque:

“on s’était résigné à ce que le Conseil prétendit ne pas voir des agressions qui auraient crevé les yeux de n’importe qui”<sup>10</sup>.

---

8 J.-M. SOREL, L’élargissement de la notion de menace contre la paix, in *Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Pedone, 1995, page 21.

9 Le Conseil a utilisé des expressions proches du terme “agression”. Il a ainsi parlé “d’actes d’agression” ou “d’acte agressif” pour parler des interventions armées de l’Afrique du Sud en Angola (Résolution 387 du 31 mars 1976), en Zambie (Résolution 393 du 30 juillet 1996) et au Lesotho (Résolution 527 du 15 décembre 1982). Après la fin de la guerre froide, le Conseil de sécurité a continué de se montrer réticent à utiliser le terme “d’agression”. Ainsi, dans la Résolution 660 du 2 août 1990, il condamne “l’invasion du Koweït par l’Irak”.

10 J. COMBACAU, Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies: résurrection ou métamorphose?, in R. BEN ACHOUR et S. LAGMANI eds., *Nouveaux aspects de droit*

Le Conseil a toujours préféré recourir à la notion de “menace contre la paix” car en l’absence de définition de cette expression, il dispose d’une plus grande latitude. Il a d’ailleurs étendu, au fil de la pratique et de manière accrue depuis 1990, le contenu de cette notion. Grâce à son pouvoir d’interprétation, le Conseil de sécurité a élargi son propre champ d’intervention.

En confiant, en 1945, au Conseil de sécurité la mission de maintenir la paix et la sécurité internationales, la Charte avait pour but de “*préserver les générations futures du fléau de la guerre*”. En effet, l’article 1.1 vise spécifiquement “*l’ajustement ou le règlement de différends ou de situation, de caractère international*”. Cependant, le Conseil de sécurité a dépassé le cadre des conflits interétatiques pour qualifier de “menace contre la paix” des situations de conflit à dimension interne. Les conflits armés interétatiques n’ont pas disparu comme en témoigne le “cas d’école” de la Guerre du Golfe mais il faut aussi tenir compte des conséquences éventuelles que peuvent avoir sur la paix et la sécurité internationales les guerres civiles et autres conflits internes. Les répercussions n’ont même pas besoin d’être vérifiées, puisqu’il suffit d’une “menace” d’atteinte pour justifier l’intervention du Conseil de sécurité. Les causes des conflits internes sont très diverses : crises identitaires, déséquilibres économiques ou frustrations historiques. Mais le Conseil de sécurité est allé encore plus loin en érigeant en menace contre la paix des actes de terrorisme internationaux (sanctions décidées en 1992 à l’encontre de la Libye suite à des attentats aériens) et des

“situations concernant davantage la paix civile que les relations internationales”<sup>11</sup>.

---

*international*, Rencontres internationales de la Faculté de sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, Paris, Pedone, 1995, page 145.

11 P. DAILLIER et A. PELLET, *Droit International Public*, LGDJ, 2002, pages 994 et 995: le Conseil de sécurité a ainsi qualifié de “menace contre la paix” la répression des kurdes en Irak ainsi que “la crise humanitaire” au Rwanda.

L'élargissement du *spectre des menaces prises en compte*<sup>12</sup> a permis au Conseil de sécurité d'étendre son pouvoir de qualification et par conséquent d'étendre son pouvoir de décision. En effet, une fois la situation qualifiée de "menace contre la paix", le Conseil est libre de

"décider quelles mesures seront prises conformément aux articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales" (article 39 de la Charte).

La centralisation du pouvoir entre les mains du Conseil de sécurité s'exerce non seulement au niveau de la qualification de la situation mais aussi au niveau du choix des mesures de coercition. L'article 41 de la Charte des Nations Unies prévoit que

"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...".

Le Conseil de sécurité a tout d'abord la possibilité de déclencher ou non une action. Ensuite, dans le cas où il souhaite effectivement prendre une mesure coercitive, la Charte met à sa disposition une liste de sanctions non limitative. L'article 41 précise en effet que "*les mesures peuvent comprendre...*" telle ou telle mesure. Ainsi, le monopole du Conseil de sécurité semble illimité que ce soit en matière de qualification d'une situation, ou que ce soit dans l'opportunité et le choix de la mesure à appliquer. Ce monopole est confirmé par l'absence de contre-pouvoir étant donné la "démission" de la Cour Internationale de Justice (CIJ) et le rôle subsidiaire joué par l'Assemblée générale.

---

12 R. MEDHI, Les Nations Unies et les sanctions, le temps des incertitudes, in R. MEDHI eds. *Les Nations Unies et les sanctions: Quelle efficacité?*, Huitièmes rencontres internationales d'Aix en Provence (10 et 11 septembre 1999), Pedone, Paris, 2000, page 24.

## b) L'ABSENCE DE CONTRE-POUVOIR

R. MEDHI parle “*d’une démission de la CIJ à tout contrôle juridictionnel*”<sup>13</sup>. En effet, bien qu’elle soit considérée par les auteurs comme la plus apte à exercer le contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité, la Cour Internationale de Justice, organe judiciaire de l’ONU, n’a pas encore accepté clairement cette mission. Au titre de sa compétence consultative, la Cour a affirmé ne pas avoir

“de pouvoirs de contrôle judiciaire ni d’appel en ce qui concerne les décisions prises par les organes des Nations Unies”<sup>14</sup>.

Mais, tout en refusant de contrôler la légalité et la validité des actes du Conseil de sécurité, la Cour s’est comportée de manière inverse et a accepté d’exécuter ce contrôle par la voie de l’exception. Ainsi, la Cour précise que

“dans l’exercice de sa fonction judiciaire et puisque des objections ont été formulées, [elle] examinera [les] objections [sur la validité des résolutions concernées] dans son exposé des motifs, avant de se prononcer sur les conséquences juridiques découlant de ces résolutions”<sup>15</sup>.

La question relative à l’attitude de la Cour face à une demande visant directement la légalité d’une résolution du Conseil reste donc pour l’instant en suspens. D’ailleurs, la plupart des auteurs reconnaissent que l’exercice d’un tel contrôle serait, s’il existait, nécessairement limité pour permettre au Conseil de sécurité d’accomplir sa mission<sup>16</sup>. Dans le cadre de sa compétence

---

13 R. MEDHI, *Les Nations Unies et les sanctions, le temps des incertitudes*, *op. cit.*, page 27.

14 *Conséquences juridiques de la présence continue de l’Afrique du Sud en Namibie, Avis Consultatif*: CIJ, Recueil, 1971, page 45.

15 *Conséquences juridiques de la présence continue de l’Afrique du Sud en Namibie, Avis Consultatif*: CIJ, Recueil, 1971, page 45.

16 A. PELLET, “Rapport introduction: Peut-on et doit-on contrôler les actions du Conseil de sécurité?”, in *Société Française pour le Droit International, Le Chapitre VII de*

contentieuse, la position de la Cour est encore plus ambiguë. Ainsi, dans l'affaire Lockerbie<sup>17</sup>, la CIJ a refusé d'examiner "à ce stage de la procédure", c'est à dire dans le cadre d'une procédure en indication de mesure conservatoire, la validité de la résolution du Conseil de sécurité imposant des sanctions à la Libye. La Cour sous-entend ICI la possibilité d'examiner la légalité des résolutions dans un arrêt rendu au fond<sup>18</sup>. La CIJ n'exerce donc pas pour l'instant de contrôle sur la légalité des actes du Conseil de sécurité, assurant à celui-ci une totale liberté quant aux mesures coercitives prises au titre du chapitre VII.

L'Assemblée générale des Nations Unies ne remet pas en cause le pouvoir du Conseil de sécurité en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales car la Charte ne lui offre qu'un rôle subsidiaire dans ce domaine. Elle ne constitue donc pas un contre-pouvoir efficace à l'activité du Conseil. L'article 11.2 de la Charte prévoit que l'Assemblée générale peut

---

*la Charte des Nations Unies*, Colloque de Rennes (2, 3, 4 juin 1994), Pedone, Paris, 1995, page 225: "on peut contrôler les actions du Conseil de sécurité mais avec difficulté ; on le doit mais avec modération".

M. BEDJAOU "Du contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité" in *Nouveaux itinéraires en droit. Mélanges en l'honneur de François Rigaux*, Bruylant, Bruxelles, 1993, page 92: les opinions des juges et des auteurs sont partagées quant à l'étendue du contrôle des actes du Conseil de sécurité. Pour les juges Gros et Fitzmaurice, le contrôle devrait s'exercer sur "son pouvoir discrétionnaire de qualifier de menace une situation...".

17 *Questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie* (Libye/Etats-Unis et Royaume Uni): CIJ, Ord., 14 avril 1992, recueil 1992 p. 1; Exceptions préliminaires, arrêt, 27 février 1998, Recueil page 8: la résolution 748 du Conseil de sécurité du 31 mars 1992 impose à la Libye, sur la base du chapitre VII, la livraison de deux libyens soupçonnés d'être les responsables de deux attentats aériens. Suite au refus de la Libye, des mesures d'embargo ont été instaurées par le Conseil. D'où l'introduction d'une requête auprès de la Cour le 3 mars 1992 sur la base de la Convention de Montréal de 1971.

18 Suite à un règlement à l'amiable entre les Libye et les Etats Unis / Royaume Uni, les sanctions ont été levées par la résolution 1506 du 12 septembre 2003. La Cour a pris acte dans une ordonnance du 10 septembre 2003 du désistement des parties. Elle ne pourra donc pas se prononcer au fond.

“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...” et “faire, sur toutes questions de ce genre, des recommandations”

au Conseil de sécurité et aux Membres de l’ONU. Elle ne peut traiter du maintien de la paix et de la sécurité internationales qu’à la condition d’être saisie d’une question particulière. Grâce à sa résolution 377 (V) dite Résolution Acheson du 3 novembre 1980, l’Assemblée a remis en cause cette limite à son pouvoir de discussion et de recommandation. Cette résolution prévoit qu’en cas carence du Conseil (bloqué par l’usage du droit de veto), l’Assemblée

“examinera immédiatement la question afin de faire aux membres les recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre...”.

Elle peut donc adopter des sanctions, cependant, celles-ci n’ont que la valeur de recommandations et n’ont pas de force obligatoire pour les Etats. L’Assemblée a utilisé cette faculté offerte par la Charte pour qualifier certaines situations de “*menace contre la paix, de rupture de la paix et d’acte d’agression*”. Elle a d’ailleurs fait preuve dans ce domaine de moins de timidité et de prudence que le Conseil de sécurité. Ainsi, l’Assemblée générale avait souligné la gravité de la situation provoquée par la politique d’apartheid en Afrique du Sud bien avant l’intervention du Conseil de sécurité en 1977. Elle n’a pas non plus hésité à utiliser le terme “d’agression” pour qualifier la situation en Ex-Yougoslavie dans sa résolution 46/242 du 25 août 1992. L’Assemblée générale utilise son pouvoir de discussion et de recommandation pour attirer l’attention du Conseil de sécurité sur une situation et tente de faire pression sur lui pour qu’il prenne des mesures. Mais le Conseil est seul à prendre la décision et parfois les tentatives de l’Assemblée pour le convaincre de s’intéresser à une situation sont restées sans réponse. Ainsi, dans sa résolution du 21 décembre 1965, l’Assemblée générale avait requis l’application de sanctions politiques et économiques à l’encontre du Portugal en signe de désapprobation à l’encontre de sa politique coloniale au

Mozambique et en Angola mais le Conseil de sécurité n'a pas considéré qu'il s'agissait d'une "menace contre la paix". L'Assemblée a souvent été très critique à l'égard de l'activité du Conseil de sécurité. Mais, en l'absence de force obligatoire, les résolutions de l'Assemblée générale, ne peuvent pas remettre en cause le monopole décisionnel du Conseil.

## 2. Les risques de détournement et de délégitimation du mécanisme de sanction

Le Conseil de sécurité exerce une fonction purement discrétionnaire dans le cadre du maintien de la paix et de la sécurité internationales car il dispose seul du pouvoir de qualification et détermine seul les mesures coercitives applicables. Suite à la multiplication des régimes de sanctions depuis 1990, des critiques ont été formulées sur les critères employés par le Conseil de sécurité pour justifier une intervention. Ainsi, J. COMBACAU a défini la "menace contre la paix" comme étant

"une situation dont l'organe compétent pour déclencher une action de sanction déclare qu'elle menace effectivement la paix"<sup>19</sup>.

Les auteurs reprochent en effet la sélectivité dont fait preuve le Conseil dans la mise en place des régimes de sanctions et critiquent les critères du choix auxquels il recoure.

### a) LA MOTIVATION DE RECOURIR AUX SANCTIONS

Le choix de recourir aux sanctions peut être motivé par de différents critères. Il peut s'agir en premier lieu de "*la faisabilité de l'action*"<sup>20</sup> c'est à dire de la possibilité pour l'action d'aboutir. Le Conseil

---

19 J. COMBACAU, *Le pouvoir de sanction de l'ONU – Etude théorique de la coercition non militaire*, Pedone, 1974, page 100.

20 J.-M. SOREL, L'élargissement de la notion de menace contre la paix, *op. cit.*, page 25.

n'intervient que dans les cas dans lesquels son action peut avoir une certaine influence sur la situation, ceci afin de ne pas porter atteinte à sa crédibilité.

“Ce n'est pas parce qu'il y a une situation constitutive de menace à la paix et à la sécurité internationales que [*le conseil de sécurité*] agit, c'est dans la mesure où il peut agir qu'il constate la situation dangereuse pour la paix et la sécurité internationales”<sup>21</sup>.

Le Conseil de sécurité applique la “*Realpolitik au sens propre: l'art du réalisable*”<sup>22</sup>. Ainsi, à situation comparable, il apportera une solution différente, selon que son intervention pourra ou non modifier l'attitude de l'Etat fautif et ainsi rétablir la paix et la sécurité internationales.

Le choix de recourir ou non aux sanctions peut être motivé, en second lieu, par l'intérêt particulier d'un ou de plusieurs membres permanents. En effet, le Conseil est un organe politique, l'adoption d'une résolution est soumise à un

“vote affirmatif de neuf de membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents” (article 27 de la Charte).

C'est ce droit de veto appartenant à chacun des cinq membres permanents qui a paralysé le pouvoir de sanction du Conseil pendant la période de guerre froide. Depuis 1990, une certaine entente règne entre les membres permanents et les recours au chapitre VII se sont multipliés. Cependant, le droit de veto est toujours utilisé et aboutit à ce que l'on appelle la règle du “double standard”. Cette règle signifie que les membres permanents du Conseil de sécurité

---

21 S. Sur lors des débats sur *Le développement du rôle du Conseil de sécurité, Peace Keeping and Peace Building*; Colloque de La Haye (21-23 juillet 1992) sous la direction de R. J. Dupuy, Académie de Droit International de La Haye, Nijhoff, Dordrecht, 1993.

22 J.-M. SOREL, L'élargissement de la notion de menace contre la paix, *op. cit.*, page 26.



ainsi que leurs alliés ne pourront jamais faire l'objet d'une sanction. Il existe de nombreux exemples de cette impunité des membres les plus puissants de l'ONU. Dans l'affaire Nicaragua<sup>23</sup>, la Cour Internationale de Justice a reconnu la part de responsabilité des Etats Unis dans les dommages causés au Nicaragua par l'action des "contras" qui était soutenue financièrement et militairement par le gouvernement américain. Conformément à l'article 94.2 de la Charte<sup>24</sup>, le Nicaragua a demandé au Conseil de sécurité de prendre des mesures pour faire appliquer la décision de la Cour mais les Etats Unis ont opposé leur veto à l'adoption de ces résolutions. Les Etats Unis ont également opposé leur droit de veto aux différentes résolutions du Conseil visant à sanctionner Israël du fait de la possession illicite de l'arme nucléaire. De la même manière, une résolution ayant pour objectif de sanctionner la Russie en raison des exactions commises en Tchétchénie est inenvisageable. Cette utilisation sélective remet en cause l'objectivité du Conseil de sécurité. Pour certains auteurs les sanctions reflètent la politique internationale de certains membres<sup>25</sup>. Il est vrai que les préoccupations des grandes puissances obtiennent rapidement une réponse de la part du Conseil de sécurité<sup>26</sup> alors que d'autres Etats ne parviennent pas toujours ou avec difficulté à faire entendre leurs voix.

---

23 *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (Nicaragua/ Etats Unis, CIJ, arrêt, 27 juin 1986, Recueil 1986 page 14.

24 "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 le juge nécessaire, peut faire des recommandations ou décider des mesures à prendre pour faire exécuter l'arrêt".

25 *ONU: les sanctions en questions* - Rapport d'information n° 40700 3203 enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 juin 2001 et présenté par le député René Mangin, pages 17 et 18. Ce rapport affirme notamment que "les sanctions restent l'un des instruments du leadership pour les Etats Unis".

26 Exemple: les résolutions du Conseil de sécurité visant les terroristes et plus particulièrement les Talibans, qui ont fait suite aux attentats perpétrés à l'encontre des Etats Unis.

En dernier lieu, l'opinion publique représente un des critères essentiel à la prise de décision du Conseil. Les auteurs utilisent le terme de "loi du tapage" pour insister sur l'emprise de l'opinion publique.

"Incontestablement, l'image que veut donner l'ONU d'elle-même devient un facteur déterminant et le Conseil de sécurité peut vouloir agir tout en sachant l'action réelle impossible si la pression des opinions publiques le lui dicte"<sup>27</sup>.

L'opinion publique, est véritablement devenue un "acteur" des relations internationales. En effet, c'est à la suite à la "surmédiatisation" de la situation du Timor Oriental à partir de 1998/1999, que l'ONU est intervenue. La répression du peuple timorais par l'armée indonésienne se prolongeait pourtant depuis plus de 20 ans. C'est aussi l'opinion publique, touchée par la situation humanitaire qui a motivé la mise en œuvre d'un régime de sanctions en Somalie.

La sélectivité dont fait preuve le Conseil de sécurité dans sa prise de décision a un "goût d'arbitraire"<sup>28</sup>, qui lèse sérieusement sa crédibilité et nuit à l'efficacité des sanctions, qui apparaissent ainsi comme un instrument des puissances utilisé à l'encontre des Etats les plus faibles. Les décisions du Conseil sont donc assimilées, par certains auteurs, à l'exercice d'un "abus de droit"<sup>29</sup>, car elles ne font l'objet d'aucun contrôle et sont motivées par des considérations subjectives.

---

27 J.-M. SOREL, L'élargissement de la notion de menace contre la paix, *op. cit.*, page 26.

28 R. MEDHI, Les Nations Unies et les sanctions, le temps des incertitudes, *op. cit.*, page 27.

29 M. CHEMLIER-GENDREAU, La notion de sanction en droit international, in *Mélanges en l'honneur de G. Peiser*, PUG, 1995, page 121: le droit international "a été peu à peu envahi par une mauvaise herbe qui s'appelle l'abus de droit. Car il s'agit bien de cela lorsqu'un système de sanctions est dirigé dans l'arbitraire sans mécanisme de contrôle ni de défense de ceux vers lesquels il est dirigé".

## b) LE DÉTOURNEMENT DE L'OBJECTIF DES SANCTIONS

Les sanctions internationales ont été conçues pour manifester la réprobation de la Communauté Internationale face à des situations qui menacent la paix et la sécurité internationales. Elles n'ont pas été conçues pour punir l'Etat fautif, elles visent seulement à faire cesser l'acte illicite. Cependant, il est possible de constater un glissement des mesures coercitives

“d'une logique d'imposition (légitime) du droit vers une logique de châtement”<sup>30</sup>.

Cette “délégitimation” des sanctions a pour conséquence de nuire à leur efficacité car elle sert de justification à leur non-respect par les Etats. En effet,

“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 décision”<sup>31</sup>.

La situation en Irak est l'exemple type du détournement de l'objectif des sanctions. Suite à l'invasion du Koweït par l'Irak le 2 août 1990, le Conseil de sécurité a décidé la mise en place d'un régime de mesures coercitives non militaires par la Résolution 661 du 6 août 1990. Les sanctions prévues

“n'avaient pas pour un objectif punitif mais étaient destinées à obliger l'Irak à se conformer à la décision du Conseil de sécurité de quitter le Koweït”<sup>32</sup>.

---

30 R. MEDHI, *Les Nations Unies et les sanctions, le temps des incertitudes*, *op. cit.*, page 38.

31 *Supplément à l'agenda pour la paix*, § 68.

32 R. BEN ACHOUR, *Les sanctions contre l'Irak: quelle efficacité?*, in R. MEDHI eds. *Les Nations Unies et les sanctions: Quelle efficacité?*, Huitièmes rencontres internationales d'Aix en Provence (10 et 11 septembre 1999), Pedone, Paris, 2000, page 97.

Face au refus de l'Irak de se retirer du Koweït, le Conseil de sécurité a peu à peu renforcé les mesures coercitives. Il décide finalement d'autoriser le recours à la force par la Résolution 678 du 29 novembre 1990. Une force multinationale obtient rapidement la libération du Koweït. Malgré la réalisation de l'objectif poursuivi, le régime de sanctions mis en place contre l'Irak a été maintenu mais avec une toute autre finalité. La résolution 687 du 3 avril 1991, prise en vertu du chapitre 7, précise que

“les interdictions énoncées dans la résolution 661 (1990) touchant à l'importation de produits de base et de marchandise d'origine irakienne et les transactions financières connexes seront levées”

lorsqu'il aura été constaté que l'Irak a pris toutes les mesures prévues aux paragraphes 8 à 13 de la résolution 687. Cette résolution, prise sous l'impulsion des Etats Unis, substitue à l'objectif initial des sanctions, à savoir la libération du Koweït, de nouveaux objectifs qui consistent en trois exigences: l'établissement et le respect d'une frontière définitive avec le Koweït, l'indemnisation des dommages subis et le désarmement de l'Irak. La question du désarmement pose le problème de la légalité des sanctions car il s'agit d'une fonction régaliennne de l'Etat et bien que l'Irak soit un Etat vaincu, il reste un Etat souverain<sup>33</sup>. De plus, le résultat positif de ce régime de sanction est quasiment impossible à vérifier car il est difficile de prouver que l'on ne possède plus quelque chose d'autant plus que les relations de l'ONU avec l'Irak manque cruellement de confiance. Mais ce nouvel objectif des sanctions à l'encontre de l'Irak masque en fait un objectif caché bien plus controversé. En effet, comme le relève le secrétaire américain au Département d'Etat, M. ALBRIGHT dans son discours du 26 mars 1997:

---

33 R. MEDHI, Les Nations Unies et les sanctions, le temps des incertitudes, *op. cit.*, page 38.

“Nous ne sommes pas d’accord avec les pays qui affirment que, si l’Irak remplit ses obligations en matière d’armes de destruction massive, les sanctions doivent être levées. Notre position, et elle inébranlable, c’est que l’Irak doit prouver ses intentions pacifiques... Et les preuves sont abondantes que les intentions de SADDAM HUSSEIN ne seront jamais pacifiques”.

Ce régime de sanction a tout simplement pour but de mettre fin au régime de SADDAM HUSSEIN. La question est de savoir si l’ONU a effectivement le pouvoir de remettre en cause des régimes politiques. La Charte précise bien que l’Organisation doit veiller au “*maintien de la paix et de la sécurité internationales*” (article 1.1) mais elle reconnaît aussi “*l’égalité de droit des peuples et leur droit à disposer d’eux-mêmes*” (article 1.2).

#### B. LES DIFFICULTÉS DE RÉUNIR LES ÉLÉMENTS NÉCESSAIRES À L’EFFICACITÉ DES SANCTIONS

La Charte prévoit à l’article 41 une liste non limitative de mesures, exclusive de l’emploi de la force, que le Conseil de sécurité peut utiliser “*pour donner effet à ses décisions*”. Dans la pratique, le Conseil a utilisé les mesures prévues par la Charte mais il a aussi développé de nouvelles mesures afin d’adapter au maximum chaque régime de sanctions avec la situation en cause. Ces efforts se sont cependant parfois soldés par des échecs car le choix du mécanisme de sanctions ne suffit pas à en assurer l’efficacité, il faut aussi que les Etats coopèrent pleinement à ce mécanisme. En effet, l’exécution des mesures de contrainte est décentralisée, il appartient aux Etats de les mettre en oeuvre.

##### *1. Le choix des mesures: la recherche de sanctions adaptées à chaque situation*

L’article 41 de la Charte des Nations Unies prévoit différentes sortes de mesures coercitives “*n’impliquant pas l’emploi de la force*”, mises à la disposition du Conseil de sécurité pour sanctionner un Etat dont le comportement porte atteinte à la paix et à la sécurité

internationales. Ces mesures sont de trois sortes: l'interruption des relations économiques, l'interruption des communications et la rupture des relations diplomatiques. Elles sont caractérisées par une certaine souplesse car la Charte prévoit différents degrés dans leur utilisation. En effet, pour chaque sanction, l'interruption des relations avec l'Etat cible peut être "*complète ou partielle*". Cela permet au Conseil de procéder par graduation dans l'emploi de ces mesures.

#### a) LA TYPOLOGIE DES SANCTIONS

A partir des sanctions énumérées à l'article 41 de la Charte, le Conseil de sécurité a développé, dans la pratique, toute une palette de mesures qui lui permet d'adapter son intervention en fonction de l'objectif qu'il cherche à atteindre. Dans la pratique, il ne se limite pas à un seul type de sanctions, ils les emploient souvent cumulativement afin de renforcer leur impact sur l'Etat cible.

Les sanctions économiques<sup>34</sup> sont les plus importantes des sanctions imposées à un Etat. Elles sont de deux natures. Les sanctions commerciales "*limitent les importations en provenance et les exportations à destination du pays visé*"<sup>35</sup>. Elles peuvent être générales, c'est à dire viser l'ensemble des produits, marchandises et services, ou sélectives et ne porter que sur certains

---

34 La doctrine utilise fréquemment le terme d'embargo pour désigner l'ensemble des sanctions économiques mais il faut distinguer l'embargo, interdiction d'exporter certaines marchandises vers un pays, du boycott, qui vise à ne pas importer de produits en provenance de l'Etat sanctionné. Cette confusion a certainement pour origine la conception anglo-saxonne de l'embargo qui renvoie "*à la menace ou l'action de cesser les relations commerciales ou financières avec un pays*" (P. KOPP, Embargo et criminalisation de l'économie, in F. JEAN, J.C. RUFIN, *Economie des guerres civiles*, Paris, Hachette, 1996, page 428).

35 Commission des droits de l'Homme, examen des faits nouveaux intervenus dans des domaines dont la sous-commission s'est déjà occupée ou pourrait s'occuper, *Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'Homme*, Document de travail établi par M. MARC BOSSUYT, E/CN.4/Sub.2/2000/33, 21 juin 2000, pages 5 et 6.

produits tels que le pétrole et les équipements pétroliers. Le choix des produits sanctionnés dépend alors de l'importance de ces produits dans l'Etat sanctionné car il s'agit de "frapper" au point le plus sensible de chaque Etat. Les sanctions financières concernent quant à elles le domaine monétaire. Il peut s'agir du gel des fonds à l'étranger, de l'interdiction de prêts et crédits ainsi que de la restriction d'accès au marché financier. Les sanctions économiques isolent l'Etat visé. Elles sont destinées à

"asphyxier un pays jusqu'à ce qu'il vienne à composition, leur but [*est de*] le contraindre à se conformer aux décisions substantielles du Conseil, en exerçant sur lui une pression par des atteintes à des intérêts le plus souvent étrangers au domaine de l'obligation violée"<sup>36</sup>.

Elles ont des conséquences à plus ou moins long terme, elles peuvent notamment entraîner le chômage dans les secteurs d'importation et d'exportation, la pénurie des produits importés en l'absence de production locale ou l'augmentation des prix lorsque cette production locale existe. Il s'agit ainsi de faire pression sur l'Etat pour le forcer à modifier son comportement.

Les sanctions militaires ne doivent pas être assimilées à l'emploi de la force prévue à l'article 42 de la Charte des Nations Unies. Elles

"consistent à mettre l'embargo sur les armements ou à supprimer l'aide ou les opérations d'entraînement militaire"<sup>37</sup>.

Il s'agit d'empêcher l'exportation d'armes et matériels connexes à destination de l'Etat visé. Ce type de mesures a été mis en place systématiquement dans tous les régimes de sanctions édictés par le

---

36 J. COMBACAU, Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies: résurrection ou métamorphose?, *op. cit.*, page 152.

37 *Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'Homme*, Document de travail établi par M. MARC BOSSUYT, E/CN.4/Sub.2/2000/33, 21 juin 2000, page 5.

Conseil de sécurité. Ces sanctions doivent être distinguées des sanctions économiques ciblées car elles n'ont pas le même objectif. Il est d'ailleurs possible de douter de la nature de ce type d'embargo car il

“s'apparente plus étroitement aux mesures provisoires prises par le Conseil au titre de l'article 40 afin d'empêcher la situation de s'aggraver”<sup>38</sup>.

Lorsqu'il décide la mise en place d'un embargo sur les armes, le Conseil de sécurité ne vise pas à isoler économiquement le pays mais simplement à le priver des moyens de poursuivre son comportement fautif. En effet, la guerre, qu'elle soit entre Etats ou entre différentes factions à l'intérieur d'un Etat, ne peut se poursuivre sans armes. Il est possible de faire entrer dans cette catégorie de sanctions l'embargo pétrolier lorsque le pays visé ne dispose pas de ressources pétrolières (ex-Yougoslavie, RFY, Haïti...). Le but n'est pas alors de supprimer une ressource financière de l'Etat concerné mais d'empêcher son approvisionnement en pétrole notamment pour limiter les possibilités de déplacement et donc d'extension des conflits. Pour certains auteurs, ce procédé s'apparente à “l'exécution d'office” des décisions du Conseil de sécurité car en appliquant ces mesures,

“les Etats membres de l'ONU ne cherchent pas à contraindre [l'Etat visé] à agir dans le sens exigé de lui mais à l'empêcher, directement et non par une pression sur sa volonté, d'agir autrement”<sup>39</sup>.

L'objectif est que l'Etat n'ait pas d'autres choix que de cesser son comportement fautif.

En plus des sanctions économiques et militaires qui ont de véritables impacts sur l'Etat cible, le Conseil de sécurité dispose de sanctions dites symboliques qui ont pour objectif de marquer la

---

38 J. COMBACAU, Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies: résurrection ou métamorphose?, *op. cit.*, page 152.

39 J. COMBACAU, Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies: résurrection ou métamorphose?, *op. cit.*, page 153.



désapprobation de la Communauté Internationale à l'égard des agissements de l'Etat visé. Bien que ces mesures soient moins intrusives et contraignantes que d'autres mesures, elles ont tout même des résultats indésirables. Il s'agit en premier lieu des sanctions culturelles et sportives :

“les athlètes de la nation visée peuvent être exclus des compétitions sportives internationales, et les troupes de danse folklorique, les musiciens et autres artistes peuvent être aussi tenus à l'écart”<sup>40</sup>.

Les sanctions diplomatiques ont, quant à elles, des conséquences plus déplaisantes. Elles consistent, d'une part, à retirer le personnel diplomatique des ambassades et consulats situés sur le territoire de l'Etat visé et éventuellement à déplacer le siège des organisations internationales s'y trouvant. Elles visent d'autre part directement les dirigeants d'un Etat, que ce soient les hommes politiques ou les représentants diplomatiques, dont les visas peuvent être annulés et qui peuvent être exclus des activités de certaines instances internationales<sup>41</sup>. Les sanctions diplomatiques

“affectent à titre principal la dimension symbolique des relations internationales”<sup>42</sup>.

Elles sont souvent cumulées avec des sanctions touchant les voyages. Celles-ci consistent à interdire le déplacement des dirigeants de l'Etat cible et de certains groupes armés rebelles<sup>43</sup>. Elles peuvent

---

40 *Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'Homme*, Document de travail établi par M. MARC BOSSUYT, E/CN.4/Sub.2/2000/33, 21 juin 2000, page 6.

41 Exemple: l'Afrique du Sud banni des activités de l'ONU en raison de sa politique d'apartheid.

42 R. RANJEVA, Allocution d'ouverture, in R. MEDHI eds. *Les Nations Unies et les sanctions: Quelle efficacité?*, Huitièmes rencontres internationales d'Aix en Provence (10 et 11 septembre 1999), Pedone, Paris, 2000, page 17.

43 Exemple: restrictions aux déplacements des dirigeants de l'UNITA (Union Nationale pour l'Indépendance Totale de l'Angola) ainsi que des membres de leur famille entre 1997 et 2002.

aussi restreindre l'utilisation de certains types de transports, tels que les transports aériens<sup>44</sup>.

b) UN BILAN MITIGÉ MALGRÉ UNE APPLICATION  
GRADUELLE DES SANCTIONS

Le mécanisme de sanctions prévu par la Charte des Nations Unies offre énormément de possibilités d'interventions au Conseil de sécurité. Car les mesures envisageables sont diverses et variées, elles peuvent s'adapter à tout type de situation. De plus, le Conseil a, dans la pratique, respecté une certaine graduation dans l'emploi des sanctions. Les sanctions peuvent être graduées en fonction de leur champ d'application matériel. Ainsi, les mesures mises en place ont pu être renforcées, au fur et à mesure, face à l'absence de résultats positifs. En effet, l'article 41 prévoit que les mesures peuvent être "totale ou partielle". Le Conseil de sécurité peut recourir aux mesures coercitives de façon graduelle en imposant tout d'abord à l'Etat concerné un embargo sélectif et en augmentant peu à peu la pression sur cet Etat en instaurant un embargo généralisé. C'est cette méthode qui a notamment été utilisée à l'encontre de l'Ex-Yougoslavie<sup>45</sup>. Cette progression dans l'usage des sanctions permet au Conseil de sécurité d'assortir ses résolutions d'un "ultimatum", ce qui "*favorise le dialogue par l'invocation d'une contrainte encore virtuelle*"<sup>46</sup>. Ainsi la menace de sanctions est

---

44 Exemple: interdiction de vol pour tous les aéronefs appartenant aux Taliban, ou affrétés ou exploités par eux ou pour leur compte (Résolution 1267 du 15 octobre 1999).

45 Un premier bloc de résolutions (Résolutions 713, 724 (1991) et 727 (1992)) a tout d'abord imposé un embargo général et complet sur les armes à destination de la Yougoslavie (Serbie - Monténégro). Ensuite, un deuxième bloc de résolutions (Résolutions 752, 757 et 787 (1992)) a décrété un embargo sur toutes les transactions avec la Yougoslavie, un gel de ses avoirs. Enfin, un blocus des ports (Résolution 820 (1993)) est venu compléter le régime de sanctions économiques.

46 R. MEDHI, Les Nations Unies et les sanctions, le temps des incertitudes, *op. cit.*, page 31.

elle-même une mesure coercitive qui peut influencer le comportement de l'Etat. Les sanctions peuvent aussi être graduées en fonction de leur champ d'application personnel. Le Conseil de sécurité ne se limite pas à sanctionner des Etats, il sanctionne aussi les entités non étatiques. Il a ainsi établi des mesures coercitives de type sanctions financières, sanctions militaires et restrictions au déplacement à l'encontre de l'UNITA en Angola (Résolution 864 (1993)) et de "*la faction afghane dénommée Taliban*" (Résolution 1267 (1999)). Cela permet d'atteindre avec une plus grande précision les responsables de l'atteinte au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Cependant, malgré la souplesse et l'adaptabilité des sanctions ainsi que les efforts du Conseil de sécurité pour "calibrer" ces mesures en fonction de chaque situation, le bilan est plutôt mitigé quant à leur efficacité. Il est difficile de déterminer la part de succès attribuable à un régime de sanction lorsque l'objectif de celle-ci a été atteint, étant donné la multitude de facteurs qui peuvent intervenir. Concernant l'impact du régime de sanctions imposé à l'Afrique du Sud sur l'abolition du régime d'apartheid, d'autres éléments sont effectivement intervenus, tels que

"le facteur démographique, l'évolution des mentalités au sein de la communauté blanche elle-même ainsi que le contexte international"<sup>47</sup>.

Il existe des désaccords dans la doctrine concernant l'efficacité ou non de certains régimes de sanctions. Concernant les sanctions mises en place à l'encontre de la Yougoslavie (Serbie - Monténégro), certains auteurs ont estimé que les sanctions avaient été "*remarquablement efficaces*" et qu'elles avaient ainsi

---

47 ONU: *les sanctions en questions* - Rapport d'information n° 40700 3203 enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 juin 2001 et présenté par le député RENÉ MANGIN.

“confirmées l’idée qu’un régime de sanctions des Nations Unies [...] peut être un instrument politique fiable et efficace dans l’échelle des réactions à opposer aux menaces dont font l’objet la paix et la sécurité internationales”<sup>48</sup>.

Mais, pour d’autres auteurs, si les sanctions ont largement participé au règlement du conflit, elles n’ont pas été le seul motif de la signature des Accords de Dayton du 21 novembre 1995.

L’un des arguments qui peut être avancé pour prouver l’inefficacité des sanctions est celui de la prolongation dans le temps de nombreux régimes. Avant de pouvoir aboutir à des résultats plus ou moins positifs, les sanctions ont perduré plus de 17 ans en Afrique du Sud, 14 ans en Rhodésie du Sud, 13 ans en Irak, ou encore plus de 11 ans en Libye et en Somalie où le régime de sanctions est encore appliqué à l’heure actuelle. Le processus de sanctions coercitives est effectivement long à mettre en place notamment en ce qui concerne les sanctions économiques et militaires et un certain délai peut être nécessaire avant que les sanctions produisent l’effet attendu. Il faut quelques jours voire quelques semaines pour que les produits visés par un embargo commencent à manquer. De plus, à l’annonce d’une future résolution du Conseil de sécurité, les factions armées des pays concernés profitent du temps nécessaire à l’adoption et à la mise en place du régime de sanction, pour établir un stock d’armes. Selon certains experts,

“des sanctions appliquées trop longtemps sans produire de résultats significatifs perdent leur justification”<sup>49</sup>.

En effet, l’installation dans la durée des sanctions a tendance à faire perdre de vue l’objectif initial des mesures mises en place

---

48 Voir les §§ 67 et 68 (page 14) du rapport de la Table ronde de Copenhague sur les sanctions imposées par les Nations Unies dans le cas de l’ex-Yougoslavie in S/1996/776 (24 septembre 1996).

49 *ONU: les sanctions en questions* - Rapport d’information n° 40700 3203 enregistré à la Présidence de l’Assemblée nationale le 27 juin 2001 et présenté par le député RENÉ MANGIN.

lorsque celui-ci peut être identifié. Ce qui n'est pas toujours le cas. D'ailleurs, une des raisons de la prolongation des sanctions dans le temps est que l'objectif des sanctions n'est pas toujours clairement énoncé par le Conseil de sécurité. Les sanctions s'éternisent car il n'est pas possible de dire que les conditions de levée ont été réunies (comme en témoignent les difficultés pour prouver le désarmement irakien).

Mais ce qui nuit surtout à l'efficacité des mesures coercitives et conduit à leur pérennisation est le non respect de ces régimes de sanctions par les Etats membres de l'Organisation soit parce qu'ils ne peuvent pas en assurer le respect, soit parce que le respect de ce régime est contraire à leurs intérêts.

## *2. La nécessaire coopération des Etats*

La participation pleine et entière des Etats est un des éléments fondamentaux de l'efficacité des sanctions. En effet, l'article 41 de la Charte des Nations Unies prévoit que, lorsque le Conseil de sécurité prend des mesures "*n'impliquant pas l'emploi de la force*" pour "*donner effet à ses décisions*", il "*peut inviter les Membres des Nations Unies à appliquer ces mesures*". L'exécution des sanctions est donc "*décentralisée*" puisque ce n'est pas le Conseil mais les Etats Membres qui appliquent les sanctions. Pour faire face aux tentatives de contournement des sanctions, le Conseil de sécurité a décidé la mise en place de Comités des sanctions chargés de veiller au respect des différents régimes de sanctions. Cependant, certains défauts de conception viennent entacher le fonctionnement de ces comités.

### a) LE MÉCANISME DÉCENTRALISÉ D'EXÉCUTION

Les sanctions doivent être mises en œuvre par les Etats membres de l'Organisation. En effet, un embargo suppose que les Etats partenaires économiques de l'Etat cible cessent toutes relations avec cet Etat. La marge de manœuvre des Etats est réduite car le Conseil de sécurité définit clairement les mesures à prendre. Les

décisions du Conseil sont obligatoires pour les Etats membres. Le choix du terme “invite” dans l’article 41 pourrait laisser penser que les Etats ont le choix d’appliquer ou non les sanctions prévues sur la base de cet article mais

“il ressort très clairement du contexte que cette “invitation” est incluse dans une décision et, à ce titre, obligatoire pour les Membres ne serait-ce qu’en vertu des termes des articles 25, 48 et 49 de la Charte”<sup>50</sup>.

Les Etats devront non seulement respecter eux-mêmes les sanctions mais ils devront aussi ériger les sanctions internationales en infractions pour pénaliser ceux de leurs ressortissants qui ne les respecteraient pas. Selon les cas, la “*transposition des sanctions en droit interne*”<sup>51</sup> est nécessaire.

La difficulté est que les sanctions peuvent avoir des effets secondaires sur les Etats partenaires économiques de l’Etat cible. Les sanctions peuvent avoir des coûts extrêmement lourds pour ces Etats. Dans le cas de l’embargo irakien, la Turquie et la Jordanie ont subi d’énormes pertes du fait de la rupture des relations économiques avec l’un de leurs partenaires privilégiés. La mise en œuvre des sanctions par ces Etats revêt donc une toute autre dimension et les conséquences sur leur propre situation économique

---

50 P. M. EISEMANN, L’article 41, *op. cit.*, page 693.

Article 25 de la Charte des Nations Unies: “les Membres de l’Organisation conviennent d’accepter et d’appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte”.

Article 48.1: “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”.

Article 49: “les Membres des Nations Unies s’associent pour se prêter mutuellement assistance dans l’exécution des mesures arrêtées par le Conseil de sécurité”.

51 P.M. EISEMANN, La contribution des Etats à la mise en œuvre des sanctions: le cas de la France, in R. MEDHI eds. *Les Nations Unies et les sanctions: Quelle efficacité?*, Huitièmes rencontres internationales d’Aix en Provence (10 et 11 septembre 1999), Pedone, Paris, 2000, page 72.

ne favorisent pas le respect des mesures coercitives. Pour pallier à cette situation, l'article 50 de la Charte prévoient que

“si un Etat est l'objet de mesures préventives ou coercitives, prises par le Conseil de sécurité, tout autre Etat, qu'il soit ou non Membre des Nations Unies, s'il se trouve en présence de difficultés économiques particulières dues à l'exécution desdites mesures, a le droit de consulter le Conseil de sécurité au sujet de la solution de ces difficultés”.

Cette disposition prévoit simplement un droit de consultation du Conseil de sécurité. Elle n'envisage pas de solutions concrètes, telle que la mise en place d'un système de compensation, pour remédier à la situation. Le Conseil a été saisi d'une demande de consultation dans l'affaire rhodésienne par la Zambie, le Mozambique et le Botswana et il a répondu en lançant un appel aux Etats Membres pour qu'ils apportent un soutien financier, technique et matériel à ces Etats. Depuis 1990, des Etats ont tenté d'attirer l'attention du Conseil de sécurité sur les conséquences économiques de l'application des régimes de sanction pour les Etats voisins de l'Etat cible. Le Conseil a confié la tâche d'examiner les demandes basées sur l'article 50 aux comités des sanctions. L'activité de ces comités est cependant très limitée dans ce domaine. Ils examinent les demandes des Etats. Mais leurs recommandations se limitent à demander aux institutions financières internationales et aux Etats de fournir une assistance aux pays demandeurs. Plusieurs Etats balkaniques<sup>52</sup> ont recouru à l'article 50 de la Charte et consulter le Conseil de sécurité au sujet de l'application des sanctions économiques à l'encontre de l'ex-Yougoslavie. La Bulgarie, un des Etats les plus touchés a insisté sur le fait qu'elle n'avait pas

“reçu d'assistance financière et technique adéquate à titre de dédommagement pour les pertes subies à la suite de l'application des sanctions”<sup>53</sup>.

---

52 L'Albanie, la Bulgarie, l'ERYM, la Hongrie, la Roumanie, la Slovaquie et l'Ukraine.

53 A/52/395 (26 septembre 1997), page 2.

Mais le Conseil de sécurité s'est contenté d'encourager les contributions volontaires des Etats Membres. Il n'existe cependant aucun mécanisme pour les contraindre à assister financièrement ces pays. Le problème est alors que les promesses d'argent ne sont pas toujours suivies d'effet et que les versements interviennent dans des délais assez long. Les institutions spécialisées ainsi que les Programmes et Fonds de l'Organisation se sont

“souciés du problème [*mais*] aucun mécanisme particulier et d'ampleur n'a été créé par ces institutions pour combattre directement les retombées négatives des sanctions”<sup>54</sup>.

De nombreuses propositions ont été faites pour améliorer le mécanisme de l'article 50 et le secrétaire général a consacré le paragraphe 73 du Supplément à l'agenda pour la paix sur cette question:

“les coûts qu'entraîne [l']application [des sanctions] 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”.

Pour tenter de trouver une solution, plusieurs organes de l'ONU sont chargés d'analyser ce problème.

Alors que certains Etats éprouvent des difficultés à appliquer les sanctions mises en place par le Conseil de sécurité en raison des répercussions de ces mesures sur leur économie, d'autres Etats tentent sciemment de contourner les régimes de sanctions. Certains Etats participent indirectement au contournement des sanctions parce qu'ils ne peuvent pas ou ne veulent pas sanctionner les

---

54 T. CHRISTAKIS, Les mesures économiques, politiques et diplomatiques contre la Serbie et le Monténégro (1992-1996, in R. MEDHI eds. *Les Nations Unies et les sanctions: Quelle efficacité?*, Huitièmes rencontres internationales d'Aix en Provence (10 et 11 septembre 1999), Pedone, Paris, 2000, page 129.



particuliers ou les sociétés commerciales qui ignorent les interdictions issues des embargos et poursuivent leurs fructueuses relations commerciales avec l'Etat cible. Dans d'autres cas, ce sont les Etats eux-mêmes qui participent aux trafics et parfois organisent la contrebande. Ces comportements portent atteinte à l'efficacité des sanctions car ils alimentent les conflits en armes, pétrole et argent. Le contournement des sanctions peut être motivé par un simple enjeu financier ou par des affinités avec le régime politique ou les factions armées visées par les sanctions. Dans le cas de l'UNITA, on peut retrouver les deux types de motivation. Ainsi le trafic illicite de diamants en Angola profite à des "*groupes financiers peu scrupuleux*" ainsi qu'à des "*groupes armés, des milices privées ou des mercenaires de tous endroits*"<sup>55</sup> guidés par l'appât du gain. Certains Etats participent à ce trafic pour des raisons plus altruistes, tels que l'Afrique du Sud et la Zambie qui soutiennent l'UNITA depuis de nombreuses années. Ils profitent du commerce des diamants et, en violation des sanctions imposées par le Conseil de sécurité, offre à l'UNITA une ouverture sur la mer facilitant ainsi les échanges commerciaux prohibés. Grâce au trafic de diamants, l'UNITA disposent des moyens financiers pour acheter des armes et grâce à ses alliances de longues dates, les armes lui parviennent malgré l'embargo. Cet exemple de violation des sanctions n'est pas le seul, les "*diamants de la guerre*" profitent aussi au RUF (Revolutionary United Front) de Sierra Leone soutenu pendant de nombreuses années par le Libéria et aux groupes armés en République Démocratique du Congo. Mais la contrebande ne se limite pas à l'Afrique et de nombreuses violations des sanctions ont notamment pu être constatées, de la part des partenaires économiques de l'Irak, de la Libye et de l'Ex-Yougoslavie (avant l'intervention des organisations internationales régionales).

---

55 N. THOMÉ, L'Angola, in R. MEDHI eds. *Les Nations Unies et les sanctions: Quelle efficacité?*, Huitièmes rencontres internationales d'Aix en Provence (10 et 11 septembre 1999), Pedone, Paris, 2000, page 156.

La violation des mesures coercitives par les Etats chargés de les mettre en œuvre porte gravement atteinte à l'efficacité des sanctions. Le Conseil de sécurité a chargé les comités des sanctions de veiller à l'application des sanctions mais ceux-ci exercent cette tâche avec beaucoup de difficultés de sorte que l'intervention d'organisations régionales a été nécessaire pour le soutenir dans sa mission.

#### b) UN CONTRÔLE IMPARFAIT DE LA COOPÉRATION

Le Conseil de sécurité a créé des comités des sanctions pour la quasi-totalité des régimes de sanction, y compris pour les régimes de Rhodésie et d'Afrique du Sud mis en place avant 1990. Les comités des sanctions sont des organes subsidiaires car créés par une résolution du Conseil de sécurité. Ils sont donc subordonnés à la volonté du Conseil qui décide de l'étendue de leurs pouvoirs et qui peut les dissoudre. Ce sont aussi des organes politiques en raison de leur composition et de leur mode de décision. Tous les membres du Conseil de sécurité sont représentés au sein des comités de sanctions mais surtout le vote se fait par consensus. Ce choix ne facilite pas la prise de décisions car celles-ci sont adoptées à la condition qu'aucun des membres du comité ne soulève d'objections. Cela permet à chaque membre de disposer d'un droit de veto. Le refus d'un seul des représentants peut donc entraîner la paralysie des Comités. De plus, la procédure est marquée par un manque de transparence car les réunions se tiennent à huis clos et les rapports ne sont pas publiés.

Les comités des sanctions ont pour tâche principale de surveiller la mise en œuvre des sanctions. Pour ce faire, ils disposent de compétences assez réduites. Ils peuvent

“demander aux Etats des informations sur les mesures qu'ils ont prises pour l'application des sanctions”<sup>56</sup>.

---

56 F. ALABRUNE, La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990, *AFDI*, 1999, page 237.

Ils doivent ensuite examiner les rapports que les Etats leur envoient. Cependant, dans la pratique, les comités de sanctions n'ont pas véritablement manifesté de réactions face à l'absence de réponses, les retards des Etats et le caractère succinct de certaines communications. Les comités

“ont également pour mandat de réagir aux informations qui leur parviennent sur des violations des sanctions”<sup>57</sup>.

Leurs pouvoirs sont là aussi très limités, ils doivent analyser les informations qui leur sont transmises sur d'éventuelles violations et formuler des recommandations au Conseil de sécurité.

Le degré d'activité des comités des sanctions est très différent selon l'Etat visé par les sanctions. Dans certains Etats, les comités n'ont reçu aucun renseignement malgré l'existence de violations des sanctions alors que dans d'autres ils ont reçu de nombreuses informations et ont même créé des groupes de travail<sup>58</sup>. La confidentialité qui règne autour du travail de ces comités ne permet pas de déterminer l'impact réel de leur travail sur les différents régimes de sanctions. Mais, la persistance de nombreuses violations des régimes de sanctions démontre les difficultés des comités à accomplir leur mission. Ces comités se sont parfois révélés totalement incapables d'empêcher la violation des sanctions, notamment dans le cas des embargos sur les armes. En Sierra Léone,

“l'application des sanctions a été impossible en l'absence d'une capacité institutionnelle des Nations Unies à remplir ce rôle de surveillance et de contrôle des trafics de contrebande frontaliers”<sup>59</sup>.

---

57 F. ALABRUNE, La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990, *op. cit.*, 1999, page 238.

58 Exemple: le groupe de travail sur les répercussions des sanctions sur les Etats tiers en ex-Yougoslavie

59 ONU: *les sanctions en questions* - Rapport d'information n° 40700 3203 enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 juin 2001 et présenté par le député RENÉ MANGIN, pages 38 à 40.

Les Comités des sanctions n'ont pas pu empêcher les violations des sanctions militaires en Afrique. Le Comité des sanctions mis en place en Somalie a même cessé de se réunir. F. ALABRUNE parle de "*comités dormants*"<sup>60</sup> pour qualifier les comités qui ne reçoivent pas d'informations et qui sont ainsi réduits à l'inactivité (Somalie, Rwanda, Libéria, Angola).

Face aux insuffisances des comités des sanctions, il a donc été nécessaire de recourir à des moyens extérieurs et leur confiés la charge d'enquêter et d'identifier les auteurs des violations (Commission internationale d'enquête au Rwanda, groupes d'experts, etc...). Les comités des sanctions ont aussi pu bénéficier, dans certains Etats, du concours des organisations régionales. Ces organisations ont joué un rôle fondamental dans le contrôle du respect des sanctions dans le cadre du conflit yougoslave. Les organisations régionales européennes ont permis

“non seulement la mise en œuvre d'un dispositif technique d'assistance pour l'application et la coordination des sanctions mais aussi d'un dispositif militaire de contrôle des sanctions”<sup>61</sup>.

La CEE et la CSCE ont mis en place des SAM (Mission d'assistance pour l'application des sanctions) dont le but était d'offrir une assistance technique et des conseils dans l'application des sanctions aux autorités de sept pays des Balkans. Un dispositif militaire a été mis en place pour veiller au respect des sanctions avec notamment l'instauration d'un blocus maritime complet. L'OTAN et l'UEO veillaient au respect de l'embargo sur le plan maritime et aérien alors que la CSCE et la CEE surveillaient les voies terrestres et fluviales. L'intervention des organisations européennes a permis une véritable diminution des violations des sanctions. Mais le recours aux organismes régionaux n'a pas la

---

60 F. ALABRUNE, La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990, *op. cit.*, 1999, page 240.

61 T. CHRISTAKIS, Les mesures économiques, politiques et diplomatiques contre la Serbie et le Monténégro (1992-1996, *op. cit.*, page 115.

même efficacité selon les régions concernées. Un déséquilibre existe entre les organisations européennes / américaines et les organisations africaines, continent pourtant le plus touché par la guerre civile. En effet, les organisations africaines ne disposent pas des moyens financiers et matériels des autres organisations. Cependant, des efforts ont pu être constaté notamment en Angola où des organisations africaines (SADC et OUA) ont travaillé au coté des comités des sanctions pour renforcer la surveillance du respect des sanctions (tenue de réunions, tentative de sensibilisation).

A partir de l'article 41 de la Charte, le Conseil de sécurité a développé un mécanisme de sanctions progressif et adaptable à toute situation. Il a diversifié les mesures coercitives et étendu leur domaine d'intervention grâce à une application graduelle des sanctions. Cependant, que ce soit au stade de la prise de décision ou que ce soit au stade de la mise en œuvre des sanctions, le mécanisme est défectueux. La sélectivité dont fait preuve le Conseil de sécurité lors de la qualification de la situation ou du choix des mesures donne un "*goût d'arbitraire*"<sup>62</sup> à l'action du Conseil. Le recours à la règle du "double standard" donne le sentiment aux pays visés par les sanctions que celles-ci sont l'instrument des puissances imposé aux plus faibles, ce qui n'encourage pas au respect des décisions du Conseil. La mise en œuvre des sanctions suppose l'entière coopération des Etats mais un grand nombre d'entre eux n'est pas encore prêt à faire passer les intérêts de la Communauté Internationale en premier. Les violations des mesures se multiplient et portent ainsi gravement atteinte à l'efficacité des sanctions. Pour assurer la mise en œuvre des mesures, le Conseil de sécurité a mis en place des comités des sanctions mais ceux-ci ne disposent pas de pouvoirs et de moyens d'action suffisant pour lutter efficacement contre ces violations. De plus, l'opacité qui caractérise leur fonctionnement fait l'objet de nombreuses critiques.

---

62 R. MEDHI, Les Nations Unies et les sanctions, le temps des incertitudes, *op. cit.*, page 27.

Il est encore difficile à l'heure actuelle d'établir un bilan définitif de l'efficacité des sanctions onusiennes car, sur les quinze régimes de sanctions<sup>63</sup> établis depuis 1965, la moitié sont en cours et n'ont donc pas encore obtenu de résultat. En ce qui concerne les régimes de sanctions achevés, si une grande partie s'est achevée par la réalisation de l'objectif poursuivi, il est difficile de déterminer la part de responsabilité des mesures coercitives dans ces succès. Mais il est certain que ces régimes de sanctions ont eu des effets non négligeables sur les Etats ciblés. Elles ont effectivement permis d'isoler économiquement et politiquement les Etats concernés, portant ainsi un grave coût à l'économie de certains d'entre eux avec des conséquences dramatiques sur les populations de ces Etats. Selon le Secrétaire général de l'ONU:

“leur application soulève, sur le plan moral, la question de savoir si les souffrances infligées à des groupes vulnérables dans le pays visé constituent un moyen légitime d'exercer des pressions sur des dirigeants dont la position ne sera probablement pas infléchie par la situation critique dans laquelle se trouve la population”<sup>64</sup>.

L'efficacité des sanctions est donc sérieusement compromise par les effets “pervers” sur la population de l'Etat visé.

## II UNE EFFICACITÉ REMISE EN CAUSE PAR LES EFFETS NÉFASTES DES SANCTIONS

Les régimes des sanctions mis en place par le Conseil de sécurité au titre du chapitre 7 et plus précisément sur la base de l'article 41 sont vivement critiqués par la doctrine, par la presse ainsi que par des

---

63 Les différents régimes de sanctions: Afrique du Sud, Afghanistan/Taliban, Angola, Erythrée/Ethiopie, Ex-Yougoslavie (deux régimes: 1991-1995 et 1998-2001), Haïti, Irak, Libéria, Libye, République Démocratique du Congo, Rhodésie du Sud, Rwanda, Sierra Leone, Somalie, Soudan (les régimes en cours sont en gras).

64 *Supplément à l'agenda pour la paix*, § 70.

fonctionnaires et représentants de l'ONU, en raison des répercussions dramatiques sur les populations. Ce sont essentiellement les sanctions économiques et plus précisément les sanctions globales, qui sont à l'origine de ces effets.

“L'arme économique, par son caractère imprécis et systématique, peut occasionner des dégâts humains considérables sans qu'elle ne garantisse à l'organisation universelle la réalisation des objectifs qu'elle s'est assignés”<sup>65</sup>.

En effet, les sanctions économiques globales ne sont pas des instruments précis:

“leur objectif affiché est de viser les parties responsables des actes répréhensibles, mais leurs effets touchent en fait essentiellement la population”<sup>66</sup>.

L'ONU ne porte cependant pas seule la responsabilité des souffrances des populations des Etats visés. Elle intervient dans des pays dans lesquels les conditions de vie sont déjà très difficiles et dont les populations sont gravement touchées par la guerre civile ou marquées par des régimes dictatoriaux, voire par les deux en même temps. Ainsi, il est très difficile de distinguer les dommages causés par les sanctions de ceux provoqués par le contexte dans lequel elles interviennent. Il est certain qu'en imposant des restrictions dans la fourniture de produits qu'ils soient de premières nécessités ou non, ainsi que des pertes financières (revenus issus de l'importation et de l'exportation, chômage...), les sanctions onusiennes aggravent la situation humanitaire des pays visés. Les

---

65 M. BENNOUNA, L'embargo dans la pratique des Nations Unies: Radioscopie d'un moyen de pression, in E. YAPKU et T. BOUNEDRA eds., *Liber amicorum, MOHAMED BEDJAOUI*, La Haye, Kluwer Law International, 1999, pages 555-583.

66 *ONU: les sanctions en questions* - Rapport d'information n° 40700 3203 enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 juin 2001 et présenté par le député RENÉ MANGIN.

mesures économiques interviennent donc en violation des droits de l'homme et contribuent ainsi à décrédibiliser l'ONU.

Pour faire face aux graves conséquences humanitaires des sanctions, le Conseil de sécurité a instauré des "exceptions humanitaires" dans le but de limiter les effets des mesures économiques sur la population de l'Etat visé. Il en a confié la gestion aux comités des sanctions qui se sont ainsi vu attribuer des moyens d'action plus importants. Cependant, le Conseil n'a pas modifié le fonctionnement de ces comités et les critiques formulées à leur encontre, concernant la surveillance de l'application des sanctions, se manifestent aussi concernant la gestion des "exceptions humanitaires". Celles-ci sont considérées, notamment dans le cas de l'Irak avec la Résolution "Pétrole contre nourriture", comme "*une tentative dérisoire pour atténuer les conséquences catastrophiques des sanctions*"<sup>67</sup>. D'où la recherche d'une solution aux effets néfastes des sanctions au travers de la notion de "sanctions intelligentes". Le groupe de travail créé par l'ONU pour débattre de cette question a rendu ses conclusions en février 2001. Il ne reste plus aux Etats qu'à se mettre d'accord pour mettre en œuvre ce type de sanctions.

#### A. LES EFFETS PERVERS DES SANCTIONS

Les sanctions économiques mises en place par le Conseil de sécurité ont des effets "pervers" car elles ont "*toujours des effets non intentionnels ou non souhaités*"<sup>68</sup>. Non seulement les sanctions occasionnent de graves souffrances à la population de l'Etat cible mais elles aboutissent aussi à l'effet inverse de celui recherché en renforçant et en légitimant le régime contesté.

---

67 *Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'Homme*, Document de travail établi par M. MARC BOSSUYT, E/CN. 4/Sub. 2/2000/33, 21 juin 2000, page 13.

68 *Supplément à l'agenda pour la paix*, § 70.



### 1. La crise humanitaire

La crise humanitaire dans les pays sanctionnés se manifeste à deux niveaux. Dans un premier temps, les sanctions entraînent une dégradation des conditions de vie des populations concernées se rendant ainsi coupable de violations des droits de l'Homme. Et dans un deuxième temps, elles compliquent la tâche des organismes humanitaires rendant ainsi difficile l'accès des populations concernées aux produits de premières nécessités.

#### a) LA DÉGRADATION DES CONDITIONS DE VIE ET LA VIOLATION DES DROITS DE L'HOMME

Les sanctions économiques, et plus particulièrement les sanctions globales à durée indéterminée (Irak, Ex-Yougoslavie), ont des répercussions dramatiques sur les conditions de vie des populations des Etats visés. L'exemple le plus médiatisé mais aussi le plus extrême est celui de l'Irak où les irakiens "*vivent dans des conditions lamentables qui se détériorent chaque jour un peu plus*"<sup>69</sup>. Malgré la levée, par la Résolution 1483 du 22 mai 2003, des sanctions civiles portant sur "*le commerce avec l'Irak et l'apport de ressources financières ou économiques*" imposées par la Résolution 661, le bilan est aujourd'hui catastrophiques et il faudra plusieurs décennies pour rétablir la situation. Les estimations quant au nombre des victimes des sanctions onusiennes en Irak vont de 500 000 à 1 500 000<sup>70</sup>. Les sanctions violent les droits de l'Homme dans de nombreux aspects du droit à la vie (article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques).

---

69 R. BEN ACHOUR, Les sanctions contre l'Irak: quelle efficacité?, *op. cit.*, page 103.

70 *Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'Homme*, Document de travail établi par M. MARC BOSSUYT, E/CN.4/Sub.2/2000/33, 21 juin 2000, page 16.

Les sanctions interviennent, tout d'abord, en violation du droit à la santé<sup>71</sup>. La perte de revenu, qui résulte de l'embargo, ne permet pas aux Etats sanctionnés d'investir pour réparer, rénover et moderniser les hôpitaux, gravement touchés par les bombardements et la guerre civile. Ils n'ont pas non plus les moyens d'acheter des appareils modernes et le matériel hospitalier indispensable au bon déroulement des soins et opérations<sup>72</sup>. Ainsi, du fait de la dégradation des infrastructures, le taux de mortalité a augmenté touchant plus particulièrement des populations vulnérables tels que les enfants<sup>73</sup> et les femmes enceintes. En RFY,

“l'impossibilité de fournir des soins de santé adéquats entraîna une hausse de la mortalité infantile et l'augmentation des cas de maladies infectieuses et épidémiques”<sup>74</sup>.

- 
- 71 Article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme: “Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour *l'alimentation*, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté”.
- 72 *Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'Homme*, Document de travail établi par M. MARC BOSSUYT, E/CN.4/Sub.2/2000/33, 21 juin 2000, page 16: en 1997, en Irak, “faute de fournitures médicales, 30 % des lits étaient inutilisés, 75 % de l'ensemble des équipements hospitaliers ne fonctionnaient pas et 25 % des 1 305 centres de santé que comptait l'Irak étaient fermés”.
- 73 *Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'Homme*, Document de travail établi par M. MARC BOSSUYT, E/CN.4/Sub.2/2000/33, 21 juin 2000, page 16: “dans les régions méridionales et centrales fortement peuplées, le taux de mortalité parmi les enfants de moins de cinq ans est deux fois plus élevé qu'il y a dix ans”. Le rapport cite parmi les causes de ces taux de mortalité “ la pénurie de fournitures dans le système de soins de santé curatifs”.
- 74 T. CHRISTAKIS, *Les mesures économiques, politiques et diplomatiques contre la Serbie et le Monténégro (1992-1996, op.cit.*, page 124.

Des maladies pourtant disparues depuis de nombreuses années ont réapparu. Dans un rapport de mars 1996<sup>75</sup>, l'OMS faisait remarquer la multiplication des cas de paludisme, de typhoïde et de choléra en Irak depuis 1991. Les embargos empêchent aussi l'importation d'équipements médicaux et de certains médicaments à destination des pays sanctionnés. Effectivement, certains produits sont considérés comme étant à "double usage" car ils sont susceptibles d'être utilisés dans le domaine militaire. C'est pourquoi, il est impossible de se procurer certains précurseurs pharmaceutiques et les produits anesthésiques. En ex-Yougoslavie, les hélicoptères et ambulances nécessaires au transport des malades et blessés, ont été considérés comme étant à "double usage" et n'ont pas pu être importés. De plus, le manque de littérature scientifique empêche les médecins de profiter des innovations de la médecine et restreint la formation des étudiants. Dans les pays en développement, notamment en Afrique, qui ne disposent pas des équipements médicaux adéquats, l'embargo freine les campagnes de vaccination car celles-ci dépendent largement des pays occidentaux.

Les sanctions portent ensuite atteinte au droit à la nourriture (article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme). Les populations des Etats visés sont victimes de malnutrition (30% des enfants en Irak<sup>76</sup>). Lorsque l'embargo est global, il ne laisse passer qu'une infime quantité de nourriture, insuffisante par rapport aux besoins de la population. Les coupures d'électricité, suite à la destruction ou l'usure des centrales, ne permettent pas de conserver correctement les aliments. En Irak, la

---

75 Rapport de l'OMS, "The Health Condition of the Population in Irak since the Gulf Crisis", mars 1996, WHO doc.WHO/EHA/96.1, pages 16-17.

76 D. HALLIDAY, Guerre sans fin contre l'Irak, Des sanctions qui tuent, *Le Monde diplomatique*, janvier 1999. D. HALLIDAY était le responsable du programme humanitaire de l'ONU pour l'Irak, il a démissionné de son poste pour protester contre le régime de sanction en Irak. Dans un discours prononcé au Congrès le 6 octobre 1998, il a insisté sur "*l'impact durable sur le système de la famille élargie en Irak*" en insistant sur l'augmentation des divorces et de la prostitution des jeunes (<http://cam.ac.uk/societies/casi/halliday/quotes.html>).

pénurie concerne même l'eau potable en raison du délabrement des infrastructures de traitement de l'eau<sup>77</sup>. La pénurie touche aussi les Etats visés par des embargos sélectifs. Les répercussions financières des sanctions économiques diminuent le pouvoir d'achat des populations touchées, qui n'ont plus les moyens d'acheter de la nourriture. Ainsi, même lorsque l'embargo ne concerne que les produits pétroliers, il y a des répercussions sur l'alimentation de la population. En Sierra Leone, par exemple, l'embargo sur le pétrole a augmenté le coût des transports et a ainsi contribué à la hausse du prix de la nourriture.

Enfin, les sanctions ont des répercussions sur le plan social. Elles remettent en cause le droit à l'éducation (article 13 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques). De nombreux enfants ne vont plus à l'école (un sur cinq en Irak<sup>78</sup>). Cela est dû au délabrement des locaux mais aussi à la pénurie de cahiers ou crayons. L'importation des craies

“est interdite au même titre que les vitres, les accessoires électriques nécessaires à la réfection et à l'entretien des locaux”<sup>79</sup>.

La conséquence directe est l'augmentation de l'analphabétisme et de la délinquance juvénile. Certains parlent même d'un “*embargo*”

---

77 *Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'Homme*, Document de travail établi par M. MARC BOSSUYT, E/CN.4/Sub.2/2000/33, 21 juin 2000, page 16: “En 1997, la moitié seulement des installations de traitement des eaux du pays était opérationnelle”. La contamination des eaux est l'une des causes de l'augmentation des taux de mortalité: “41% seulement de la population a régulièrement accès à de l'eau propre”.

78 *Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'Homme*, document de travail établi par M. MARC BOSSUYT, E/CN.4/Sub.2/2000/33, 21 juin 2000, page 16: En Irak, “83% des établissements scolaires ont besoin de réparations importantes”.

79 E. ROULEAU, Le peuple irakien première victime de l'ordre américain, *Le Monde diplomatique*, novembre 1994.

*sur les esprits*”<sup>80</sup> car l’importation de livres et de revues est interdite. Les sanctions ont aussi des conséquences catastrophiques pour l’économie des pays visés: inflation (plus de 313 millions % en janvier 1994 pour l’ex-Yougoslavie<sup>81</sup>), dévaluation de la monnaie, chômage. Ce qui plonge la population dans le plus profond dénuement. Des conséquences écologiques ont même été envisagées dans le cas de l’ex-Yougoslavie

“allant d’une importante déforestation (à cause du manque de combustibles) à de grandes pollutions (dus au mauvais fonctionnement de l’industrie)”<sup>82</sup>.

Tous ces éléments contribuent à la dégradation des conditions de vie et poussent la population à fuir l’Etat sanctionné. Le nombre de réfugiés yougoslaves s’élèverait à 750 000 personnes<sup>83</sup>.

b) L’AMPLIFICATION DES PROBLÈMES D’INTERVENTION  
DES ORGANISMES HUMANITAIRES

Les organismes humanitaires, institutions spécialisées de l’ONU ou organisations non gouvernementales (ONG) interviennent, aussi bien dans les conflits interétatiques que dans les guerres civiles, pour assurer l’acheminement de l’aide humanitaire et soulager les populations touchées. A la base, ces organismes interviennent dans des environnements sensibles et rencontrent de nombreuses difficultés pour accomplir leur mission. Mais, lorsque ces organismes

---

80 A. GRESH, Neuf ans de sanctions, neuf ans de détresses, Muette agonie de l’Irak, *Le Monde diplomatique*, juillet 1999.

81 T. CHRISTAKIS, Les mesures économiques, politiques et diplomatiques contre la Serbie et le Monténégro (1992-1996, *op .cit.* , page 119.

82 T. CHRISTAKIS, Les mesures économiques, politiques et diplomatiques contre la Serbie et le Monténégro (1992-1996, *op .cit.* , page 122.

83 Voir la lettre datée du 2 novembre 1995 adressé au Secrétaire général par la RFY qui porte sur les conséquences des sanctions dans le domaine humanitaire in A/50/710 du 3 novembre 1995, page 2.

souhaitent intervenir pour aider les populations des Etats sanctionnés, leur travail est doublement perturbé. Les sanctions peuvent en effet

“compliquer la tâche d’organismes humanitaires en les empêchant d’obtenir certaines catégories de fournitures et en les obligeant à accomplir des formalités ardues pour obtenir les exemptions nécessaires”<sup>84</sup>.

Les organisations humanitaires doivent tout d’abord faire face à des difficultés “administratives” pour entrer dans l’Etat sanctionné avec des produits de premières nécessités notamment dans les cas d’interdiction de trafic aérien (Libye, ex-Yougoslavie...). Ensuite, les produits transportés ne doivent pas être des produits prohibés. Le problème concerne les produits dits à “double usage” c’est à dire susceptible d’avoir une utilisation militaire. Toutes ces formalités prennent beaucoup de temps et retardent ainsi l’assistance humanitaire dans des pays où l’intervention des organismes est souvent urgente.

Les problèmes des organisations humanitaires ne s’arrêtent pas à l’entrée du territoire de l’Etat cible. La difficulté est alors de parvenir aux populations concernées. En effet, l’aide humanitaire représente “l’unique source d’approvisionnement”<sup>85</sup> dans les Etats sanctionnés, ce qui attire la convoitise de bon nombre de “prédateurs”. La rareté des produits transportés augmente leur valeur. Les organismes deviennent alors la cible de toutes sortes de tentatives visant à s’accaparer les produits transportés et les moyens de transport et de communication utilisés par le personnel humanitaire. C. LAUCCI explique que ces tentatives peuvent avoir plusieurs origines. Elles peuvent être le fait de l’Etat, de milices paramilitaires rebelles mais aussi de milices privées à la solde d’un potentat local. Le travail des organisations humanitaires revêt alors un grand danger. Dans certains Etats

---

84 *Supplément à l’agenda pour la paix*, § 70.

85 C. LAUCCI, Sanctions internationales et aide humanitaire: quelle compatibilité? in R. MEDHI eds. *Les Nations Unies et les sanctions: Quelle efficacité?*, Huitièmes rencontres internationales d’Aix en Provence (10 et 11 septembre 1999), Pedone, Paris, 2000, page 207.

sanctionnés, telle que la Sierra Leone<sup>86</sup>, de nombreux organismes ont préféré se retirer.

Les organisations humanitaires doivent faire face à l'hostilité des groupes armés et des populations des Etats sanctionnés dans lesquels elles interviennent. En tant qu'étranger, le personnel humanitaire est assimilé à ceux qui imposent les sanctions.

“Dans de telles conditions de rupture entre la population, ou du moins une partie de la population, et les humanitaires, l'action de secours devient une activité à haut risque”<sup>87</sup>,

comme en témoigne l'assassinat d'une employée du HCR en Afghanistan en novembre 2003. Il ne s'agit malheureusement pas d'un cas isolé.

## 2. Le renforcement du régime sanctionné

Les sanctions ont vis à vis des Etats sanctionnés deux conséquences qui semblent se contredire. D'un côté, elles légitiment la politique de l'Etat cible aux yeux de sa population alors que d'un autre côté, elles criminalisent l'Etat qui se livre à la prédation et au marché noir pour contourner les restrictions.

### a) LA LÉGITIMATION DE L'ETAT CIBLE

#### Les sanctions

“peuvent aller à l'encontre de leur propre objectif en suscitant une réaction patriotique contre la communauté internationale, symbolisée par l'ONU, et

---

86 C. LAUCCI, *Sanctions internationales et aide humanitaire: quelle compatibilité?* *op. cit.*, page 207: en 1999, “seuls le Comité international de la Croix-Rouge, Médecins sans frontières et Action contre la Faim continuent d'être présents après l'imposition de l'embargo; même les agences humanitaires des Nations Unies – HCR, PAM, UNICEF – se retirent”.

87 C. LAUCCI, *Sanctions internationales et aide humanitaire: quelle compatibilité?* *op. cit.*, page 210.

en ralliant la population à la cause des dirigeants dont les sanctions visent à modifier le comportement”<sup>88</sup>.

Les sanctions sont ressenties par la population comme “*imposées de l’extérieur par les pays les plus riches du monde*”<sup>89</sup>. Les souffrances des populations sont utilisées par le gouvernement de l’Etat cible pour renforcer son pouvoir et son influence. Celui-ci se pose en victime des sanctions et attribue à l’ONU et aux puissances étrangères la responsabilité des privations. Les sanctions offrent ainsi une échappatoire à l’Etat qui n’a pas à répondre de ses agissements. Dans le cas de la Libye, les sanctions ont fourni un “alibi” au gouvernement qui s’est ainsi déchargé de la responsabilité de la mauvaise gestion de l’économie<sup>90</sup>.

De plus, l’Etat use de la propagande pour s’attirer le soutien de la population et parvient ainsi à rallier une grande partie du peuple à des mouvements extrémistes. Les sanctions

“constituent un parfait catalyseur des idées nationalistes que les gouvernements sanctionnés ne manquent pas d’utiliser”<sup>91</sup>.

Humiliées, les populations se réfugient dans des mouvements radicaux qui leur servent d’exutoire. En effet, les embargos militaires s’attaquent à l’un des symboles régaliens de l’Etat, son droit à se défendre. Une grande partie de la population se sent diminuée et atteinte dans son honneur face à toutes ces restrictions. Les mouvements nationalistes ont toujours profité des périodes de répressions économiques et de grand désarroi pour mobiliser la population (montée en puissance du nazisme entre les deux conflits mondiaux). Pour preuve, la radicalisation d’une partie de la

---

88 *Supplément à l’agenda pour la paix*, § 70.

89 C. LAUCCI, *Sanctions internationales et aide humanitaire: quelle compatibilité?* *op. cit.*, page 210.

90 T. NIBLOCK, *Irak, Libye, Soudan: efficacité des sanctions?*, *Politique étrangère*, 1/2000, page 100.

91 C. LAUCCI, *Sanctions internationales et aide humanitaire: quelle compatibilité?* *op. cit.*, page 210.



communauté pachtoune en Afghanistan qui s'est tournée vers l'islamisme extrémiste des Taliban<sup>92</sup>.

b) LA CRIMINALISATION DE L'ETAT CIBLE

La criminalisation est

“la production, l'exploitation ou la commercialisation illégale de biens ou de services licites ou illicites”<sup>93</sup>.

Un embargo a pour conséquence la pénurie des produits de première nécessité. Mais, l'Etat ne va pas subir cette pénurie de la même façon que la population. La première réaction de l'Etat est de renforcer la centralisation de l'économie pour s'accaparer les ressources encore disponibles. Il tente aussi, par l'intermédiaire de l'armée, de s'approprier l'aide humanitaire. Ainsi, l'Etat ou plutôt les dirigeants et l'élite du pouvoir ne ressentiront pas véritablement les effets des restrictions. Au contraire, ils vont en profiter pour s'enrichir.

“Les sanctions ont pour effet de laminer la classe moyenne et d'appauvrir un peu plus les pauvres, tandis que les riches ne cessent de s'enrichir en s'assurant le contrôle de la contrebande et du marché noir”<sup>94</sup>.

Les Etats ou les entités visées par les sanctions vont donc s'enrichir au détriment de la population car elle dépend totalement du gouvernement pour se nourrir.

---

92 *ONU: les sanctions en questions* - Rapport d'information n° 40700 3203 enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 juin 2001 et présenté par le député RENÉ MANGIN.

93 J.-C. RUFIN, Les économies de guerre dans les conflits internes, in F. JEAN, J.-C. RUFIN, *Economie des guerres civiles*, Paris, Hachette, 1996, page 428.

94 *Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'Homme*, Document de travail établi par M. MARC BOSSUYT, E/CN.4/Sub.2/2000/33, 21 juin 2000, page 12.

“Ce contrôle de la distribution lui permet au passage de renforcer sa position en s’érigeant en unique dispensateur des richesses, selon les logiques clientélistes qui servent au mieux ses intérêts”<sup>95</sup>.

Les mesures économiques aboutissent à l’effet inverse de celui recherché de sorte que, le régime au pouvoir préfère le maintien du régime de sanctions, qui oppresse la population, plutôt que de céder aux exigences de la Communauté Internationale. C’est la raison pour laquelle de nombreux régimes de sanctions se prolongent indéfiniment comme cela a été le cas en Libye ou encore en Irak.

Mais les Etats visés par les sanctions n’ont pas uniquement une attitude criminelle à l’intérieur de leurs frontières. Ils utilisent aussi la contrebande pour se fournir notamment en armes et alimenter ainsi la guerre. Dans les pays africains, les gouvernements (Libéria, RDC) et les groupements armés (RUF en Sierra Leone, UNITA en Angola) ont, en violation des sanctions économiques, exporté des diamants et du bois précieux grâce au soutien de certains Etats voisins. Ils ont de plus profité de l’augmentation du prix d’achat de ces produits, une augmentation qui est la conséquence de l’embargo. D’autres Etats ont aussi profité de la guerre pour détourner des biens ou produits appartenant à leurs adversaires. Ainsi, en Serbie,

“une partie de l’effort de guerre [a été] financé par la revente des biens pillés en Bosnie, y compris les biens humanitaires”<sup>96</sup>.

---

95 C. LAUCCI, Sanctions internationales et aide humanitaire: quelle compatibilité? *op. cit.*, page 208.

96 M. BETTATI, Les dérogations humanitaires aux sanctions internationales, *Mélanges en l’honneur du DOYEN PAUL ISOART*, Pedone, Paris, 1996, page 196.

## B. LES MOYENS PROPOSÉS POUR REMÉDIER AUX EFFETS NÉFASTES DES SANCTIONS

Pour atténuer les répercussions humanitaires des mesures économiques, le Conseil de sécurité assortit, depuis l'affaire rhodésienne<sup>97</sup>, tous ses régimes de sanctions "d'exceptions humanitaires". Cependant, celles-ci ne permettent pas de remédier à la gravité de la catastrophe humanitaire qui touche les pays sanctionnés. D'où la réflexion actuelle des auteurs mais aussi des experts de l'ONU sur la notion de "sanctions intelligentes", des sanctions plus humaines et sans répercussion sur les populations.

### *1. Le blocage de l'exception humanitaire par les comités des sanction*

L'exception humanitaire est un mécanisme conçu dans les soucis d'appliquer les sanctions avec discernement pour réduire leurs effets néfastes sur les populations des Etats visés. Il existe différentes sortes d'exceptions ou de dérogations humanitaires aux sanctions<sup>98</sup>. Mais la plus importante des exceptions vise les régimes de sanctions qui comportent un "*embargo général sur la vente ou la fourniture de produits de base et de marchandises*" (Rhodésie du Sud, Irak, ex-Yougoslavie, Haïti) car ces régimes sont considérés comme étant les plus néfastes pour la population de l'Etat visé. Elle consiste en la mise en place d'un "embargo filtrant" qui préserve les échanges portant sur les denrées alimentaires, les médicaments et certains produits culturels. Le Conseil de sécurité utilise une formule type dans ses résolutions:

---

97 Résolution du Conseil de sécurité 253 du 29 mai 1968.

98 Exemple de la Libye: la résolution 748 du 19 mars 1992 prévoit la possibilité pour le comité des sanctions de prendre des dérogations humanitaires à l'embargo aérien pour "d'importants motifs humanitaires".

“les interdictions ne s’appliquent pas: a) aux fournitures destinées à un usage strictement médical ni aux denrées alimentaires; b) aux autres produits de base et marchandises de caractère essentiellement humanitaire”<sup>99</sup>.

Le Conseil de sécurité a confié aux comités de sanctions la tâche de superviser les dérogations aux sanctions. Leur mission est d’autoriser les éventuelles dérogations humanitaires aux embargos. Ils doivent donc procéder à l’examen des “*demandes d’exportation émanant des Etats ou des organisations humanitaires*”<sup>100</sup>. Pour ce faire, les comités disposent de moyens d’action plus étendus que ceux dont ils disposent pour surveiller le respect des sanctions<sup>101</sup>. En effet, pour autoriser les dérogations, les comités ont été dotés d’un pouvoir de décision propre qui leur permet de se démarquer du Conseil de sécurité. De plus, étant donné la charge de travail que représente l’examen de ces demandes, il a fallu augmenter le personnel des comités et mettre à leur disposition des experts capables d’apprécier les besoins de l’Etat sanctionné et les caractéristiques des produits concernés. Les comités ont ainsi été amenés à collaborer avec les institutions spécialisées de l’ONU, les organismes humanitaires mais aussi avec l’Etat sanctionné. Cependant, les comités restent des organes politiques. Le recours à la technique du consensus pour autoriser les dérogations pouvaient donc entraîner la paralysie du processus décisionnel. Les comités ont donc adapté leur fonctionnement aux exceptions humanitaires pour faciliter l’adoption des autorisations afin de ne pas bloquer le secours aux populations. Les comités des sanctions ont ainsi pu développer des pouvoirs importants. Ils ont notamment été amenés à interpréter les

---

99 Les résolutions comportant des exceptions humanitaires: pour l’Irak: Résolutions 661 (1991), 666 (1991) et 687 (1991), pour la Yougoslavie: Résolution 757 (1992) et pour Haïti: Résolution 917 (1994).

100 M. BETTATI, Les dérogations humanitaires aux sanctions internationales, *op. cit.*, page 194.

101 J. CHARPENTIER, L’organisation du régime des sanctions au niveau universel: les comités des sanctions du Conseil de sécurité, in R. MEDHI eds. *Les Nations Unies et les sanctions: Quelle efficacité?*, Huitièmes rencontres internationales d’Aix en Provence (10 et 11 septembre 1999), Pedone, Paris, 2000, pages 54-54.

résolutions du Conseil de sécurité et ont établi une “jurisprudence” en définissant le champ des exceptions humanitaires.

La pratique des comités des sanctions a permis de distinguer, deux catégories de biens, susceptibles d’être importés dans l’Etat sanctionné<sup>102</sup>, en fonction de la procédure d’autorisation utilisée. La première catégorie de biens est celle des biens humanitaires par nature. Il s’agit des fournitures à usage strictement médical et alimentaire ainsi que des produits “*destinés à satisfaire les besoins élémentaires*” de la population (hygiène, habillement et biens culturels). Les importations de ces produits sont autorisées sans difficulté. Les comités utilisent une procédure d’autorisation simplifiée “*compatible avec les nécessités de l’urgence*”<sup>103</sup>. Les Etats ou les organisations humanitaires se contentent de notifier par écrit leur intention d’envoyer dans un Etat sanctionné des produits alimentaires et des médicaments. L’accusé de réception de la lettre de notification, rédigé par le comité, constitue alors le document qui permet l’importation des produits concernés. Il n’y a pas d’examen devant le comité des sanctions donc cela raccourci les délais d’intervention de l’aide humanitaire. Cette procédure de notification nécessite cependant plusieurs jours avant de pouvoir être mise en place. La deuxième catégorie de biens comprend les biens humanitaires par destination. Il s’agit des marchandises destinées

“à permettre le fonctionnement d’institutions considérées comme indispensables à la survie de la population: hôpitaux, hospices, écoles, universités, institutions de bienfaisance”<sup>104</sup>.

---

102 M. BETTATI, Les dérogations humanitaires aux sanctions internationales, *op. cit.*, page 195. R. MEDHI, Les Nations Unies et les sanctions, le temps des incertitudes, *op. cit.*, page 33.

103 M. BETTATI, Les dérogations humanitaires aux sanctions internationales, *op. cit.*, page 199.

104 M. BETTATI, Les dérogations humanitaires aux sanctions internationales, *op. cit.*, page 195

Pour autoriser ces biens, les comités procèdent par le biais de la procédure de “l’approbation tacite” dite de “non-objection”. Les Etats et les organisations internationales doivent présenter une demande sur un formulaire standard, en fournissant des renseignements très précis sur les biens concernés, leur destinataire, ainsi que sur le mode de transport et l’itinéraire suivi par le convoi. La demande est alors transmise aux membres du comité qui disposent d’un délai pour manifester leurs éventuelles objections. S’il n’y a aucune réaction à l’issue du délai de réflexion, la demande est considérée comme approuvée. Une lettre précisant la durée de validité de l’autorisation (4 mois) est alors envoyée au requérant. La prolongation de l’autorisation est éventuellement possible, sans aucune formalité, si aucune objection n’est formulée pendant la période initiale. Dans le cas où l’un des Membres émet une objection, dans le cadre de la procédure initiale ou dans le cadre de la procédure de prolongation, la demande est alors soumise à un examen par le comité et la décision est prise par consensus ou éventuellement par un vote à la majorité.

L’importation de tous les autres biens est prohibée. La difficulté est alors pour les comités des sanctions de “*tracer une frontière*”<sup>105</sup> entre les biens autorisés et les biens interdits. Il existe une importante “zone grise” qui concerne les biens pour lesquels il existe des doutes quant à leur qualité de produits de première nécessité (surtout vis à vis de la catégorie des biens humanitaires par destination). Les comités reçoivent de nombreuses demandes pour lesquelles il est difficile de se prononcer, ce qui est notamment le cas pour les produits à “double usage”. Dans la pratique, les comités se montrent particulièrement exigeants et tatillons, procédant parfois au cas par cas et exigeant des demandes d’autorisation séparées (pour des produits identiques et pour les pièces détachées d’un même appareil). Ainsi, “*en cas de dualité de fonction de certains biens, le rejet constitue presque toujours la*

---

105 R. MEDHI, Les Nations Unies et les sanctions, le temps des incertitudes, *op. cit.*, page 33.

*règle*”<sup>106</sup>. Ces difficultés se répercutent sur le travail des comités en allongeant les délais d’acheminement de l’aide. Ainsi, en ex-Yougoslavie, le délai pour obtenir une autorisation du comité des sanctions, par le biais de la procédure de non objection, était de trois mois. Or l’attente peut avoir des conséquences dramatiques en paralysant le travail des organisations humanitaires, qui perdent ainsi leur “*faculté de réagir à chaud aux évolutions du terrain*”<sup>107</sup>. Face à toutes ces difficultés, certains organismes humanitaires ont décidé d’exercer leur mission en dehors du contrôle des comités des sanctions<sup>108</sup>.

La gestion par les comités des sanctions des exceptions humanitaires a fait l’objet d’autres critiques dont la plus importante est, comme dans le cadre de son activité de surveillance de la mise en œuvre des sanctions, l’opacité du mécanisme de prise de décision. Cependant, l’absence de transparence dont font preuve les comités revêt ici une toute autre dimension étant donné l’ampleur de la catastrophe humanitaire qui sévit dans la plupart des Etats sanctionnés. L’examen des demandes d’autorisation par les différents membres des comités est totalement secret. De plus, lorsqu’un des membres décide d’objecter à une demande, il n’a pas à expliquer les raisons de sa décision. Face à un refus, les demandeurs ne peuvent même pas faire appel. Le Conseil de

---

106 C. LAUCCI, *Sanctions internationales et aide humanitaire: quelle compatibilité?* *op. cit.*, page 212: “l’acheminement de certaines substances à usage pharmaceutique ou produits chimiques destinés à la purification de l’eau a pu être refusé par les Comités, alors que ces produits étaient nécessaires au traitement ou à la prévention des maladies”.

Des refus ont aussi été opposés à l’importation de détecteurs de mine (à destination de la Croatie) et de nitroglycérine (qui devait être utilisée dans des mines en RFY).

107 C. LAUCCI, *Sanctions internationales et aide humanitaire: quelle compatibilité?* *op. cit.*, page 212.

108 C. LAUCCI, *Sanctions internationales et aide humanitaire: quelle compatibilité?* *op. cit.*, page 213: Dès le mois d’août 1990, le Comité International de la Croix-Rouge se contentait d’informer le comité sans demander la moindre autorisation.

sécurité est le seul à pouvoir “*remettre en cause* [les décisions des comités], *ce qu’il ne fait pratiquement jamais*”<sup>109</sup>. Malgré la mise en place de la procédure d’approbation tacite, il est toujours possible qu’un seul membre bloque la demande d’autorisation par son objection et ce même si tous les autres membres y sont favorables.

L’un des exemples les plus significatifs du travail des comités des sanctions en matière d’exceptions humanitaires est celui de l’Irak. Les résolutions imposant des sanctions à l’Irak prévoyaient la mise en place d’un embargo filtrant. La résolution 661 (1990) désignait deux types de dérogations à l’embargo: les médicaments et fournitures médicales d’une part, les denrées alimentaires d’autre part. Cependant, la situation s’est rapidement dégradée. Ne bénéficiant plus de sa ressource financière principale, à savoir l’exportation de pétrole, l’Irak n’avait pas les moyens pour acheter les fournitures pourtant autorisées. La solution finalement acceptée par l’Irak a consisté en la mise en place du programme “pétrole contre nourriture”. La résolution 986 du 14 avril 1995 expose les conditions de mise en œuvre de ce programme. L’idée était de financer l’achat de fournitures humanitaires par l’exportation d’une certaine quantité de pétrole irakien. L’ensemble était géré par le comité des sanctions qui approuvait à la fois les contrats de vente du pétrole, qui devaient contenir un certain nombre de dispositions (itinéraire et date du transport, quantité et qualité des marchandises...), et les contrats de fournitures des produits humanitaires, qui devaient se limiter à des produits de première nécessité. Toutes ces vérifications prenaient évidemment beaucoup de temps et retardaient la livraison des produits. Les recettes financières du pétrole étaient versées sur un compte séquestré à New York et l’Irak n’avait aucun contrôle sur ce compte. La résolution 986 fixait un plafond qui limitait les exportations de pétrole à 1,6 milliards de dollars pour cent quatre vingt jours. Cette limite a progressivement été augmentée puis supprimée car les

---

109 F. ALABRUNE, La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990, *op. cit.*, 1999, page 235.



recettes obtenues n'étaient pas suffisantes pour satisfaire les besoins de la population irakienne. Cependant, les exportations de pétrole se sont heurtées à un important délabrement des infrastructures, à tel point que l'Irak n'était pas en mesure de produire la quantité de pétrole autorisée. Le comité de sanctions a dû autoriser l'achat par l'Irak de matériels et de pièces détachées pétrolières. Mais certains membres ont mis en attente certains contrats retardant ainsi la réparation des sites pétroliers. Le programme "pétrole contre nourriture" a fait l'objet de nombreuses critiques. L'une des plus importantes concerne la répartition des revenus irakiens. En effet, une partie des fonds étaient utilisée pour financer les réparations des dommages causés aux victimes de la guerre avec le Koweït ainsi que les frais de l'Organisation notamment en ce qui concerne le désarmement. Seulement 60 à 70% des revenus du pétrole étaient effectivement affectés au ravitaillement humanitaire. Une autre critique concerne le caractère temporaire du programme qui devait être renouvelé environ tous les six mois. En raison de certaines divergences au sein du Conseil de sécurité, le programme a subi certains retards et a été bloqué à plusieurs reprises. De la même façon, des tensions au sein du comité des sanctions ont retardé l'approbation de nombreux contrats. Le programme a donc souffert d'un fonctionnement particulièrement difficile. Et si la résolution "pétrole contre nourriture" a permis d'atténuer les souffrances du peuple irakien, elle n'a cependant pas réussi à résoudre la grave crise humanitaire et a même contribué à renforcer la dépendance de la population à l'égard du régime irakien.

## *2. Le débat sur la notion de sanction intelligente*

Les mesures économiques, et notamment les mesures globales, ont des difficultés à atteindre le résultat recherché. Mais surtout elles ont de graves répercussions sur les populations de telle sorte qu'elles ont plus d'effets négatifs que positifs. Pour renforcer l'efficacité des sanctions, la doctrine et les experts réfléchissent à la mise en place de "sanctions intelligentes". Celles-ci ont

“pour objet de faire pression sur les régimes plutôt que sur la population, ou au moins, de prendre soin d’incorporer directement dans les résolutions du Conseil des clauses de dérogation humanitaire adéquates et soigneusement élaborées”<sup>110</sup>.

Elles touchent directement les dirigeants de l’Etat sanctionné sans porter atteinte au bien être de la population de l’Etat et sans pénaliser les Etats voisins. Pour cela, ce type de sanction doit répondre à un certain nombre de critères<sup>111</sup>:

Les sanctions doivent tout d’abord être réservées à des situations exceptionnelles. Elles ne doivent pas être banalisées. Avant de recourir au chapitre VII, il faut que tous les autres moyens de rétablir la paix et la sécurité internationales envisagées par la Charte aient été épuisés. Les sanctions doivent être réservées, comme le prévoit la Charte à des cas de “*menace contre la paix, de rupture de la paix et d’acte d’agression*”. La qualification de la situation par le Conseil de sécurité au titre de l’article 39 doit donc répondre à des exigences très strictes. De plus, pour gagner en crédibilité, l’idéal serait que les interventions du Conseil ne soient plus marquées par la règle du “double standard”. En effet, la sélectivité des interventions nuit à l’application effective des sanctions pas les Etats.

Les sanctions doivent être ciblées et proportionnées. Les sanctions globales sont effectivement trop dangereuses car elles frappent les populations en restreignant l’importation des produits alimentaires et des médicaments. Les dommages infligés à la population semblent véritablement disproportionnés en comparaison de l’objectif que les sanctions cherchent à atteindre. Les sanctions apparaissent alors comme punitives, ce qui n’est pas leur raison d’être. De plus, les sanctions globales sont inefficaces car elles interviennent la plupart du temps dans des régimes dictatoriaux qui ne se soucient guère du sort de la population.

---

110 R. MEDHI, Les Nations Unies et les sanctions, le temps des incertitudes, *op. cit.*, page 40.

111 *ONU: les sanctions en questions* - Rapport d’information n° 40700 3203 enregistré à la Présidence de l’Assemblée nationale le 27 juin 2001 et présenté par le député RENÉ MANGIN, pages 47 à 63.

Mais, il ne s'agit pas uniquement de se limiter à certains produits tels que le pétrole et les bois précieux car là aussi il y a des répercussions sur la population du fait de la perte de revenus. Les sanctions ciblées sont des sanctions dirigées contre certaines personnes: les dirigeants de l'Etat cible ou des forces armées qui contrôlent l'Etat en tout ou partie. De telles sanctions ont déjà été mises en place contre les dirigeants Taliban en Afghanistan, le RUF en Sierra Leone, l'UNITA en Angola, les FAR au Rwanda et les membres du gouvernement de Charles Taylor au Libéria. Il s'agit d'une part de sanctions financières (gel des avoirs à l'étranger, restriction de l'accès aux marchés financiers, interdiction de prêts ou de crédits...). Pour être efficace, ce type de sanctions suppose que soit mis en place une liste des noms des personnes concernées et que cette liste soit mise à jour régulièrement. Or pour l'instant, peu des régimes mis en place ont pu bénéficier d'une telle liste (Haïti et le Libéria). Il faut aussi une coopération et une surveillance accrues des institutions bancaires et des sociétés immobilières. Car il est clair que ces sanctions ne seront d'aucune efficacité si les dirigeants concernés peuvent investir sans être inquiété (le risque vient ici des "paradis fiscaux"). Mais des efforts ont été effectués dans ce sens avec le processus d'Interlaken, qui a réuni une soixantaine d'experts en mars 1998 autour de la notion de sanction financière et dont les travaux ont été présentés au Conseil de sécurité. Les sanctions ciblées concernent d'autre part les interdictions de déplacement à l'étranger. Elles visent non seulement les dirigeants mais aussi leur famille. Dans la continuité du processus d'Interlaken, le processus Bonn - Berlin a entamé une réflexion sur ce sujet afin que ces mesures soient mieux utilisées. Les sanctions ciblées sont complémentaires et elles doivent être cumulées pour que le régime de sanction soit plus efficace. Mais pour qu'elles soient efficaces, les mesures ciblées doivent impérativement être accompagnées d'un renforcement de la lutte contre les violations des sanctions. La raison pour laquelle les sanctions militaires n'ont pas pu empêcher les rebelles d'acheter des armes, est l'assistance qu'ils ont reçue de l'étranger. Le trafic de diamants a largement permis d'alimenter les conflits. Mais des efforts importants commencent à porter leurs fruits. Le processus Kimberley a réuni des experts (pays

producteurs et commerçants de diamants, l'industrie diamantaire et certains ONG) pour trouver les moyens de lutter contre le commerce illicite de diamants bruts. La solution qui a été élaborée est la mise en place d'un système international de certification. Ainsi, toute importation de diamants devra être accompagnée d'un certificat, garantissant son origine, impossible à falsifier. L'efficacité des sanctions ciblées est véritablement dépendante de leur application par l'ensemble de la Communauté Internationale. Le Conseil de sécurité a établi des groupes de travail à ce sujet pour examiner l'application des sanctions en Angola, en Sierra Leone et en RDC où la contrebande et les trafics sont importants.

Les sanctions doivent être limitées dans le temps et évolutives. Il faut effectivement privilégier une approche progressive des sanctions pour accorder une sorte de délai de réflexion aux Etats visés. Les résolutions devraient donc prévoir une période probatoire (de trois à six mois), une sorte d'ultimatum, avant la mise en œuvre effective des sanctions. Cette approche a donné des résultats satisfaisants au Libéria<sup>112</sup>. Les résolutions devraient aussi prévoir une durée limitée des sanctions avec possibilité de prolongation à l'issue d'un examen de la situation. Cela permettrait d'éviter l'installation des régimes de sanction dans le temps. L'instauration d'une durée limitée a aussi un effet psychologique sur la population car les mesures apparaissent moins comme une punition et l'examen périodique permet de ne pas donner l'impression que l'Etat sanctionné a été en quelque sorte "oublié". L'évaluation régulière des sanctions doit s'accompagner d'une analyse de leurs répercussions sur la population car il faut éviter au maximum les effets néfastes sur la population ainsi que la violation des droits de l'Homme. Ce type de sanctions a été mis en place en RDC (résolution

---

112 La résolution 1343 du 7 mars 2001 prévoyait la mise en place d'un embargo sur les diamants en provenance du Libéria et une interdiction au voyage des dirigeants libériens. Cependant, sa mise en œuvre était retardée au 7 mai 2001. A la suite de cela, le président Taylor a expulsé les dirigeants du RUF.

Ce type de mesure progressive a, à nouveau été mis en œuvre, à l'encontre du Libéria avec la résolution 1478 du 6 mai 2003 (embargo sur le bois mis en œuvre le 7 juillet 2003).

1493 du 25 juillet 2003) et au Libéria (résolution 1521 du 22 décembre 2003). Ces deux régimes de sanctions ont été mis en place pour une durée de 12 mois renouvelable.

Enfin, les sanctions doivent être assorties d'une perspective de sortie clairement définie. Selon le Secrétaire général,

“il est de la plus haute importance qu'au moment de décider d'instituer des sanctions, cet organe [*le conseil de sécurité*] définisse simultanément des critères objectifs permettant de déterminer que leur objectif a été atteint”<sup>113</sup>.

La détermination d'un objectif clair permettra de sortir de la “logique de châtement”. Il faut que les mesures soient incitatives. Il est important que l'Etat visé ait la certitude que les sanctions seront levées s'il respecte les décisions du Conseil de sécurité. Sinon, il n'aura aucun intérêt à agir dans ce sens.

Les sanctions, qui répondent à ces différents critères, ne pourront cependant être efficaces que si la procédure de gestion de sanctions est améliorée. En effet, la surveillance des sanctions par les différents comités des sanctions n'a pas permis de remédier aux nombreuses violations. Il faudrait tout d'abord améliorer la procédure de décision des comités en remplaçant le système du consensus par le vote à la majorité. Les débats devraient être publics et les rapports publiés. Il est aussi indispensable que les décisions soient motivées, ce qui limiteraient les choix politiques. Dans leur mission de surveillance du respect des sanctions, les comités devraient être dotés de moyens d'action plus importants afin d'enquêter sur les éventuelles violations. Mais surtout, il faudrait instituer ces mêmes violations en infraction pour sanctionner les Etats en cas de non-respect des sanctions. Pour limiter les répercussions sur la population, l'intervention des organismes humanitaires devrait être facilitée. Il faudrait alléger les formalités “administratives” et faciliter l'accès de ces organismes aux populations des Etats sanctionnés.

---

113 *Supplément à l'agenda pour la paix*, § 68.

Le groupe de travail établi par le Conseil de sécurité a adopté un projet de conclusions finales en février 2001. Treize des membres du Conseil ont apporté leur appui à ce travail. Ce document prend en compte tous les dysfonctionnements qui minent l'efficacité des sanctions. Ses propositions concernent notamment les comités des sanctions. Le groupe de travail encourage la mise en place d'un processus de décision plus transparent et une diffusion plus importante de l'information. Il préconise aussi le renforcement de la coopération entre l'ONU et les organisations régionales. Cependant, certaines de ses propositions se heurtent à un refus des Etats Unis notamment en ce qui concerne la limitation des sanctions dans le temps et l'automaticité de leur levée une fois l'objectif atteint. Mais, certains efforts préconisés par le groupe de travail ont déjà été mis en œuvre notamment en ce qui concerne la nécessité d'une réévaluation régulière des sanctions et la détermination de l'impact des sanctions sur les populations et sur les Etats tiers.

Les sanctions prévues à l'article 41 de la Charte des Nations Unies ont été conçues comme un palliatif au recours à la force de l'article 41. L'objectif était de rétablir la paix et la sécurité internationales "en douceur", en évitant tout conflit armé. Cependant, les régimes de sanction mis en place par le Conseil de sécurité n'ont pas obtenu les résultats escomptés et ont malencontreusement contribué à aggraver les souffrances de populations qu'ils essayaient justement d'éviter. La Communauté Internationale est consciente des graves défaillances dont souffre le mécanisme des sanctions, défaillances qui ne sont pas irrémédiables. Des améliorations peuvent rendre ce mécanisme plus efficace et surtout plus humain. Les récents efforts déployés par l'Organisation donnent de l'espoir quant à une meilleure utilisation des sanctions à l'avenir.