

Le recours aux sanctions en droit international : historique et codification octobre 2006

Origines : De la coutume internationale au chapitre VII de la Charte des Nations Unies

On entend par sanction en droit international, toute mesure coercitive n'impliquant pas l'usage de la force armée, et qui peut être engagée de manière unilatérale ou collective par des États seuls ou au travers d'une organisation internationale – principalement l'Organisation des Nations Unies (ONU), à l'encontre d'un autre État ayant un comportement illicite. La coutume internationale a toujours admis la pratique de sanctions à l'encontre d'un État. Elles consistaient en l'imposition d'un blocus, souvent maritime, en état de guerre, ou de l'embargo, c'est-à-dire au sens classique du terme l'immobilisation temporaire des navires de commerce étrangers en vue de faire pression sur les États dont ils portent le pavillon (embargo vient de *embargar* qui signifie « mettre sous séquestre »). Souvent utilisées au XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècle, ces mesures ont été ensuite partiellement codifiées par le droit international.

Cette codification débute tout d'abord avec la Convention de La Haye de 1899 et 1907 et s'approfondie ensuite avec la Société des nations (SDN) créée par la Conférence de la paix de Versailles, le 28 avril 1919. Ayant comme objectif essentiel le maintien de la paix, la SDN comprend déjà de manière embryonnaire, l'idée de sécurité collective et intègre l'idée de sanction, sans toutefois recourir à la force armée. L'article 16 du Pacte de la SDN prévoyait ainsi que « si un membre de la SDN a recours à la guerre contrairement à ses engagements, il est de facto considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres, et ceux-ci s'engagent à rompre avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'État en rupture du Pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles ». Cependant, la rédaction de cet article soulevait des problèmes d'application car son caractère vague divisait les membres de la SDN quant à son interprétation. La rédaction de la Charte des Nations Unies devait donc corriger les insuffisances juridiques et techniques du système précédent.

La création de l'ONU constitue un élément fondamental dans l'évolution de l'utilisation des sanctions en droit international. Cette organisation a été fondée en réaction aux deux guerres mondiales afin qu'un système de sécurité et de résolution des conflits collectif, pacifique et légal puisse être mis en place. Pour ce faire, le Conseil de sécurité a le pouvoir, selon l'article 39 de la Charte, d'user d'un certain nombre de mesures coercitives ne faisant par appel à la force armée lorsqu'il constate que la paix et la sécurité dans le monde sont menacées: « Le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux Articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. » Ces mesures sont, quant à elles, énoncées à l'article 41: « Le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les Membres des Nations unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques. ». Enfin, l'article 2 § 5 de la Charte de l'ONU énonce deux principes entraînant deux obligations complémentaires : une obligation positive avec le devoir d'assistance à l'ONU lorsque celle-ci entreprend une action ; une obligation négative avec le devoir de s'abstenir de fournir de l'aide à un État sanctionné par l'ONU.

Une codification très approximative de l'usage des sanctions

Le caractère non limitatif et très vague de l'énumération des sanctions définies dans l'article 41 donne une grande liberté de manœuvre au Conseil de sécurité afin d'imaginer des sanctions n'impliquant pas l'emploi de la force armée : les sanctions peuvent être de nature économique recouvrant des mesures administratives, douanières, bancaires, financières, commerciales, militaires (embargo sur les armes) ou plus symboliques, c'est-à-dire diplomatiques (réduction des missions diplomatiques ou refus de délivrance de visas) ou encore culturelles et sportives (interdiction de participer à des événements sportifs internationaux comme les Jeux Olympiques). Cependant ce sont les mesures économiques qui sont de loin les plus utilisées. Quelques exemples : limitation des exportations ou des importations à l'aide d'un boycott, augmentation des droits de douanes ou discrimination tarifaire, interdiction de tout trafic aérien, maritime ou terrestre, et gel des avoirs financiers à l'étranger. La liberté du Conseil se manifeste également dans le choix de la sévérité plus ou moins grande de la sanction pouvant aller des sanctions symboliques (réduction des missions diplomatiques au Soudan en 1996) au cas extrême de l'embargo total sur le commerce et toutes les autres relations avec le monde extérieur (cas de l'embargo en Irak de 1990 à 2003 et en ex-Yougoslavie de 1992 à 1995). Enfin, les cibles concernées par les sanctions sont diverses. Elles peuvent être des États mais aussi d'autres entités comme celles visées par les résolutions « contre les Serbes de Bosnie » (résolution 942/1994), « contre les Taliban » (résolutions 1267/1999 et 1333/2000) ou contre l'Unita, un parti politique angolais (résolutions 1127 et 1130/1997).

Un recours aux sanctions toujours croissant depuis 1990

Aujourd'hui, le recours aux sanctions et surtout à l'embargo commercial est privilégié par rapport à l'emploi de la force armée qui a perdu beaucoup de son attractivité notamment dans les pays occidentaux. Il existe pour cela trois raisons principales : la perception de plus en plus prégnante du coût humain qu'engendre une guerre ; le phénomène de mondialisation qui, en engendrant plus d'interdépendance économique, fait des sanctions économiques une méthode plus viable afin d'atteindre les objectifs de politiques étrangères ; et surtout la fin de la Guerre Froide et de la bipolarité qui met fin à la paralysie onusienne. Avant 1990, le Conseil de Sécurité n'imposa de sanctions qu'à deux États : la Rhodésie après la proclamation de l'indépendance par la minorité blanche (résolution 232/1966), et l'Afrique du Sud en raison de sa politique d'apartheid et de son intervention menée contre des États voisins (résolution 418/1977). En revanche, depuis 1990, plus d'une quinzaine de pays ont été concernés comme par exemple : Irak (1990), Yougoslavie (1991), Libye (1992), Libéria et Somalie (1992), Rwanda (1994), Haïti et Angola (1993), Iran (1995), Soudan (1996), Sierra Leone (1997), Afghanistan (1999), Érythrée et Éthiopie (2000), République Démocratique du Congo (2003), Côte d'Ivoire (2004).

Les sanctions sont donc consacrées aujourd'hui comme l'outil coercitif privilégié du droit international, et préférées au recours à la force. Cependant, cela n'empêche par leur utilisation d'être de plus en plus critiquée du fait de leur légitimité ambiguë face au droit international et de leur inefficacité observée à plusieurs occasions.