

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2018

Volume XIX

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

OBSERVATIONS SUR LES « SANCTIONS » INTERNATIONALES

PAR

SERGE SUR (*)

« Sanctions » : le terme comme la pratique sont devenus usuels et, depuis quelques décennies, la diplomatie, individuelle ou collective, institutionnelle ou unilatérale en fait un usage systématique. Les « sanctions » peuvent être décidées par chaque Etat pour son compte, par un groupe d'Etats ou par des institutions internationales, à la pointe desquelles on trouve le Conseil de sécurité. Certaines sont mixtes, décidées par le Conseil et doublées par des sanctions prises individuellement ou collectivement par certains Etats. Nombre d'entre eux en ont été la cible ou continuent à l'être, l'Afrique du Sud à l'époque de l'*Apartheid*, la soi-disant Rhodésie du Sud après la proclamation de son indépendance par une minorité gouvernante d'origine européenne, plus récemment la Libye de Kadhafi, l'Iraq de Saddam Hussein, l'Iran en voie de nucléarisation, la Corée du Nord plus avancée en la matière, la Russie annexant l'Ukraine... Accusés de violer le droit international, les Etats soumis à des sanctions internationales entreprennent généralement de les dénoncer et de résister à leurs effets avec plus ou moins de succès.

Les « sanctions » constituent un ensemble complexe à l'efficacité diplomatique incertaine. En dépit des perfectionnements qui ont été apportés à l'instrument au cours des dernières décennies, elles suscitent de nombreuses difficultés. Elles sont toujours une humiliation pour l'Etat souverain qui en est la cible. En outre, ne tendent-elles pas toujours à un changement de régime, comme ce fut le cas pour l'Afrique du Sud ? A l'égard de la Russie par exemple, elles s'accompagnent d'un « *Poutine bashing* » qui n'est pas bon signe. On ne saurait pour autant nier leurs mérites. Leur immense avantage est de se substituer au recours à la guerre, outil du droit international classique. Nietzsche considérait que le marteau était l'outil philosophique le plus utile. La guerre relève de la logique du marteau mais, au-delà de son rejet par le droit international contemporain, elle a démontré son échec historique, y compris au cours des années récentes. Il est peut-être des guerres justes, il n'en est pas de bonnes. Les sanctions sont des marteaux plus souples, plus indolores, mais leur utilisation demande à être dosée et leur gestion améliorée.

(*) Professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

Elles demeurent aussi un symbole de l'inégalité entre Etats, puisque l'outil n'est à la disposition que d'un nombre restreint d'entre eux, qui exercent une sorte de police internationale à vocation universelle. Il reste à espérer que, conscients de leurs responsabilités, ils l'utilisent dans le respect du droit international et que l'intérêt national qui les porte s'intègre dans une vision plus large de l'intérêt commun. C'est dès l'époque de la Société des Nations (SDN) que le terme est devenu banal dans la panoplie des moyens de pression que les Etats peuvent employer les uns contre les autres. Il s'étend aujourd'hui aux acteurs non étatiques (ANE), sans pour autant leur conférer une personnalité internationale. La pratique relève autant de l'économie et de la politique que du droit, elle appartient, si on veut, au registre de la politique juridique, comme au demeurant la plupart des conduites internationales des Etats comme des institutions intergouvernementales. Le Conseil de sécurité en fait un large usage dans le cadre de sa mission générale de maintien ou de rétablissement de la paix et de la sécurité internationales.

Or le terme « sanctions » ne figure à aucun moment dans la Charte des Nations Unis, laquelle ne parle que de « mesures », avec ou sans emploi de la force. Cette observation appelle quelques éclaircissements qui permettent de préciser ce qu'on entend exactement par là et d'ôter les guillemets utilisés jusqu'à présent. Que recouvre donc le terme sanctions ? Comment saisir cet ensemble complexe, disparate, évolutif – on est toujours à la recherche des sanctions les plus efficaces, mais on n'est jamais certain du résultat ? Quelle gamme de mesures recouvre-t-il ? Quelles sont les cibles ? Quels sont les résultats ? Sont-ils conformes à ce qu'on attend ? On pourra les analyser autour de trois séries de remarques. D'abord, le concept même de « sanctions » a été précisé et affiné. Ensuite, en tant qu'instrument diplomatique, les sanctions se sont développées et diversifiées. Enfin, leur efficacité demeure aléatoire.

L'AFFINEMENT DU CONCEPT DE « SANCTIONS »

Grossièrement défini, le concept de « sanctions » correspond à l'idée qu'on va prendre contre un Etat et désormais aussi contre des acteurs non étatiques des mesures qui tendent à leur faire payer un prix en raison de leur comportement jugé contraire au droit international ou aux principes et valeurs qui inspirent les auteurs des sanctions. Il s'agit donc de faire pression sur l'Etat ou les ANE visés afin de les amener à changer un comportement jugé néfaste. Deux questions à cet égard : doit-on parler de sanctions ou de mesures ? Quel encadrement par le droit international et quelle place pour les droits internes dans leur édicition et leur mise en œuvre ?

Sanctions ou mesures

Le terme même de « sanctions » est inapproprié en français, parce qu'il donne une idée fautive de ce dont on parle, surtout en droit. Il évoque une punition, une peine afflictive voire infâmante, donc un contexte disciplinaire ou pénal. Il résulte ou devrait résulter de ce contexte des conséquences précises sur le plan juridique, qu'on ne retrouve ni dans son concept ni dans la pratique diplomatique. D'une part, le respect des deux principes canoniques et complémentaires, *nullum crimen sine lege – nulla poena sine lege* –, c'est-à-dire une prévision exacte des comportements jugés fautifs et punissables et des sanctions qui leur sont applicables. En même temps, une échelle des crimes et des peines, de sorte qu'à chaque infraction corresponde une sanction adaptée. D'autre part, une procédure qui garantisse l'équité et l'impartialité de l'examen de la faute et de sa répression : droits de la défense, principe du contradictoire – *audi alteram partem*. Bref, une sorte de procès, quelle que soit sa forme, où les Etats ou acteurs visés puissent se faire entendre.

Or on ne trouve rien de tout cela dans les sanctions internationales telles qu'elles fonctionnent. Elles sont prises unilatéralement, même si c'est collectivement, au sein des organisations internationales, sans que les cibles visées soient appelées à se faire entendre. Elles ne reposent pas nécessairement sur la violation d'obligations juridiques et leur fondement repose à tout le moins sur des comportements qui font l'objet de contestations juridiques entre auteurs et cibles. Elles peuvent également répondre à des attitudes politiques que l'on condamne. Elles n'ont pas à être exactement ajustées à une gamme croissante en fonction de la gravité de la faute. Bref, elles ne relèvent pas d'une logique disciplinaire ou pénale, qui est l'espace des juges, mais d'une logique exécutive, qui est l'espace des politiques. Il en résulte notamment que les sanctions internationales ne sont pas tournées vers le passé comme la répression pénale, mais vers l'avenir, parce qu'elles visent à changer le comportement d'un Etat ou d'acteurs internationaux.

Il faut insister sur cette observation. Les sanctions, pour retenir le terme selon l'usage dominant, même fautif, ne répondent pas au défaut de justice internationale obligatoire, qui permettrait d'adjudger les droits de chacun selon des mérites objectifs, de réparer des dommages ou de réprimer des infractions. Elles répondent à l'inverse au manque de procédures ou de voies d'exécution et tentent de ramener à la régularité certains acteurs internationaux, mais à une régularité qui correspond aux conceptions et intérêts de ceux qui les prennent, nullement à des décisions judiciaires indépendantes et impartiales. Ni guerrières, ni judiciaires, elles sont politiques. Aussi le terme exact, en français, devrait-il être celui de « mesures » et non de « sanctions », terme d'origine anglo-saxonne, plus flou et faux ami. Dans son texte français, la Charte des Nations Unies ne parle au demeurant que de « mesures », notamment avec le Chapitre VII,

où se concentrent les moyens coercitifs. La rhétorique dominante aboutit malheureusement à une confusion qui n'est pas seulement terminologique mais intellectuelle, parce qu'on ne parle pas de la même chose.

La confusion n'est pas nécessairement innocente, dans la mesure où elle dissimule une illusion judiciaire. On donne aux opinions l'impression qu'on agit en fonction d'une interprétation indiscutable du droit, qu'on brandit le glaive de la justice qui vient sanctionner des conduites inacceptables, alors qu'on est juge et partie et qu'on défend une conception normative particulière. Cette impression est parfois fondée et les violations qui débouchent sur des sanctions internationales peuvent être flagrantes, mais elles sont loin de l'être toujours, ce qui ne simplifie par leur mise en œuvre. Toutefois, là ne réside probablement pas la raison majeure du succès pratique, en français, du terme. Elle est plutôt dans l'imprégnation et dans la perversion croissante de la langue par l'anglo-américain, de sorte qu'on parle, entend et lit de plus en plus un anglais mal traduit, hérissé de mots faussement savants ou techniques, alors que le français dispose des termes nécessaires ou peut les créer. Une des dérives les plus récentes est par exemple qu'on n'applique plus, on « implémente », oubliant la distinction entre application et exécution.

Sanctions et droit international

Les sanctions, selon le terme en usage, ou les mesures, selon un vocabulaire plus rigoureux, ont une dimension juridique fondamentale. Les sanctions passent par le droit. La société interétatique, comme toute société, comporte plusieurs registres. Le premier, longtemps le plus développé dans les relations internationales et désormais officiellement rejeté, est un registre polémique, avec la guerre, devenue « conflit armé » en droit international contemporain. Le deuxième est politique, avec la recherche d'une volonté collective pour régler les problèmes communs. Il demeure intermittent ou balbutiant, malgré les efforts pour l'organiser entrepris au XX^e siècle à l'issue des conflits mondiaux. Le troisième registre, que ne connaissent guère de façon ordinaire que les Etats de droit, est contentieux : il repose sur la possibilité de recourir à des juges ou arbitres pour régler les différends sur la base de normes préétablies. Les sanctions relèvent essentiellement du registre politique. La décision de les prendre est en effet politique, de même que le zèle mis à les mettre en œuvre.

Leur contenu et leur gestion sont en revanche juridiques et impliquent aussi bien le droit international que les droits internes des pays concernés. Quelles conséquences en tirer pour le concept de sanctions ou mesures ? A nouveau, sont nécessaires des distinctions qui permettent de mieux cerner l'instrument.

Les sanctions se distinguent d'abord du *recours à la force armée*, de la coercition militaire, qu'elle soit institutionnelle ou étatique. La Charte comporte par exemple, dans son Chapitre VII, un article, l'article 41,

qui traite des « *mesures n'impliquant pas l'emploi de la force* », sur le contenu desquelles on reviendra. On ne doit pas les confondre avec les actions comportant le recours à la force armée. Il est peu fréquent que le Conseil de sécurité se réfère expressément à cet article. Il le fait parfois dans des résolutions récentes, pour bien signifier que les mesures indiquées n'autorisent pas le recours à la violence armée et que, tout en étant coercitives, elles doivent demeurer pacifiques. Un exemple est celui de mesures prises à l'encontre de l'Iran – la restriction provient de la Russie –, afin d'éviter une interprétation large des résolutions qui pourrait déboucher sur un usage incontrôlé de la force armée. C'est la Russie qui l'a imposé pour prévenir ce type d'interprétation, qui aurait pu permettre de passer des mesures non militaires à l'action armée. Cette dernière se trouve donc enfermée dans les articles 42 et suivants, dont le recours à la légitime défense aux termes de l'article 51.

Les sanctions ou mesures se distinguent ensuite de ce que le droit international qualifie de *contre-mesures*. La différence n'est pas tant de logique ou de contenu que de motif. Avec les contre-mesures, un Etat qui s'estime victime d'une atteinte à ses droits d'une manière qui entraîne un préjudice est fondé à prendre, contre l'Etat auteur de cette violation supposée, des contre-mesures proportionnées, afin de compenser le dommage qui lui est causé. Il peut sur cette base déroger à ses engagements internationaux à l'égard de l'Etat responsable, dans la mesure où il répond à une violation du droit. Il devient ainsi juge et exécuter en sa propre cause. Si, par exemple, un Etat est victime de la part d'un autre Etat de restrictions commerciales contraires à ses droits, il peut prendre contre leur auteur des restrictions équivalentes, pas nécessairement symétriques, mais proportionnées au préjudice subi. Ce faisant, il se fait justice lui-même, mais en rétablissant l'équilibre il permet l'ouverture de négociations qui ramènent tout le monde à la raison. Les contre-mesures ne sortent donc pas du registre des relations pacifiques, c'est-à-dire politiques.

Le régime juridique de ces contre-mesures a été précisé dans une sentence arbitrale du 9 décembre 1978, *Interprétation de l'accord aérien du 27 mars 1946* (Etats-Unis/France), et peut être considéré comme appartenant au droit international coutumier. Les contre-mesures sont un outil très utilisé dans les relations commerciales internationales, encadré depuis quelques décennies par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui peut même autoriser qu'il y soit recouru. Ces contre-mesures ne peuvent cependant porter atteinte aux droits de l'homme ni au droit humanitaire : on verra que tel n'est pas nécessairement la pratique en matière de sanctions, en un sens plus spécifique. Les sanctions, si on les distingue des contre-mesures, n'ont ni pour but ni pour objet la protection d'intérêts individuels, surtout économiques, mais celle d'intérêts politiques collectifs – la non-prolifération, le respect de l'intégrité territoriale des Etats, celui du droit humanitaire par exemple. Elles ont une dimension politique immédiate et relèvent à ce titre de la diplomatie multilatérale

plus que des mesures individuelles comme les contre-mesures. Davantage mais non exclusivement, un Etat ou un groupe restreint peut les prendre au nom d'une conception donnée du droit ou des relations internationales.

LE DÉVELOPPEMENT DE LA GAMME DES SANCTIONS

L'usage accru de ce moyen de pression depuis quelques décennies, la diversité de ses auteurs, de ses motifs, de ses instruments, de ses cibles ont entraîné le développement de la gamme des sanctions, à partir d'une évaluation continue de leurs effets. Développement et diversification peuvent être présentés à partir de deux points de vue différents, celui de l'origine ou des auteurs des sanctions, celui de leurs contenus possibles.

Suivant leur origine

Pour ce qui est de l'origine, les sanctions sont en principe décidées et appliquées par des Etats. Cela permet d'écartier de la question les sanctions sociétales, prises par des mouvements privés et tendant au boycott de certains Etats en raison de leur comportement. Les groupes non étatiques qui les promeuvent font appel aux opinions publiques en dénonçant des situations qu'ils jugent contraires au droit international, voire à la justice – mais on sait que, sur la base de son article 1§1, la justice n'est pas étrangère à la Charte des Nations Unies. C'est aujourd'hui Israël, en raison de sa colonisation de certains territoires occupés, qui est en butte à ce type d'appels. Les produits en provenance des colonies sont menacés d'un boycott international à l'appel de diverses organisations non étatiques. De telles sanctions non gouvernementales peuvent parfois appuyer une politique interétatique de mesures coercitives – ainsi à l'époque de la lutte contre l'*Apartheid* en Afrique du Sud.

Les Etats y sont généralement peu favorables, sauf lorsqu'ils sollicitent eux-mêmes leurs propres opinions publiques. Ils préfèrent conserver le monopole et au minimum l'initiative de l'instrument. Ils luttent même parfois sur le plan interne contre ces appels. La campagne en faveur du boycott des produits israéliens en cause est ainsi condamnée pénalement en droit français. Quant à l'origine des sanctions décidées et mises en œuvre par les Etats, on peut en distinguer plusieurs : celles qui proviennent d'institutions internationales, celles qui résultent de décisions collectives d'Etats, celles qui sont individuelles, mais qui peuvent se trouver multilatéralisées par la volonté de leur auteur.

Les sanctions institutionnelles

Les sanctions institutionnelles sont apparemment celles qui ont le fondement juridique le plus solide, qui semblent ainsi les plus légitimes sur le plan international. Lorsqu'elles se déploient sur le plan du fonctionnement interne de l'organisation, elles peuvent conduire à la suspension du droit de vote au sein des organes intergouvernementaux, à la suspension des droits,

voire à l'exclusion d'un Etat membre pour manquement aux obligations qui résultent pour lui de l'acte constitutif. La Charte de l'ONU prévoit ce type de sanctions dans ses articles 5 et 19. Elles n'ont jamais été utilisées dans ce cadre, mais d'autres procédés, plus diplomatiques que juridiques, sont possibles, tels la non-élection d'Etats au sein d'organes restreints, voire le refus de valider les pouvoirs auprès d'un organe collégial de la délégation d'un Etat dont le gouvernement est contesté. Dans d'autres organisations, ainsi le Conseil de l'Europe, la suspension d'un membre a été pratiquée pour manquement à ses principes, mais par définition elle n'est que provisoire.

A titre principal, sont ici pertinentes les mesures coercitives sans emploi de la force armée, dont dispose le Conseil de sécurité sur la base du Chapitre VII et dont il peut discrétionnairement décider. Elles sont à portée universelle, obligatoires pour tous, même si, en général, elles ne visent que des situations particulières auxquelles elles tendent à mettre fin. Leur validité internationale est incontestable, quoique le Conseil demande parfois aux Etats qu'elles visent de consentir à l'application de la résolution, ce qui écarte toute mise en cause de sa régularité par rapport à la Charte. Pour être prises, elles demandent l'accord des cinq membres permanents du Conseil ou au moins leur non-opposition. Elles sont un instrument majeur de l'action du Conseil de sécurité et un apport considérable de la Charte. Il n'y est cependant recouru qu'avec parcimonie, à l'inverse des opérations du maintien de la paix, non prévues par la Charte mais largement utilisées.

D'autres sanctions institutionnelles ont été rendues possibles plus récemment dans le cadre de traités multilatéraux. On pense spécialement à la Convention sur l'interdiction des armes chimiques de 1993, dans laquelle, en cas de violation, la conférence des Etats parties peut adopter des mesures à l'encontre d'une autre partie et faire ainsi pression sur elle. Toutefois, la formule reste exceptionnelle et n'a jusqu'à présent pas été mise en œuvre. Elle correspond à la phase ultime de perfectionnement des grands traités relatifs à l'*arms control* et au désarmement. Un autre de ces traités, portant sur l'interdiction complète des essais nucléaires en 1996, allait dans le même sens, mais il n'est pas entré en vigueur et cette phase est révolue. Le traité le plus récent, sur l'interdiction et l'élimination des armes nucléaires, adopté par l'Assemblée générale en 2017, ne prévoit rien de tel et revient à des normes déclaratoires, sans moyens d'exécution. On va même moins loin que les grands traités de la première génération, le Traité de non-prolifération (TNP) par exemple ou la Convention sur la prohibition des armes biologiques (1972), qui renvoient aux responsabilités du Conseil de sécurité. Les vicissitudes du TNP ont conduit le Conseil à prendre des mesures coercitives. Il ne l'a pas fait sur la base des traités, mais sur celle de sa responsabilité principale en matière de maintien de la paix et de la sécurité.

Les sanctions collectives

Les sanctions collectives sont prises par des groupes d'Etats, de façon plus informelle. Elles ne se fondent pas nécessairement sur un traité préexistant, plutôt sur les principes coutumiers de droit international, dont certains sont incorporés dans la Charte. Il faut pour leur édicition un accord spécial, en réaction à des comportements contraires au droit international et d'une gravité suffisante pour que le danger qui en résulte justifie des réactions proportionnées. Ces décisions peuvent être proches de mesures institutionnelles dans la mesure où elles sont canalisées par des institutions internationales, mais en réalité elles émanent directement des Etats qui les appliquent : ainsi, dans l'affaire ukrainienne, les mesures prises par l'Union européenne ou par l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), qui reposent non pas tant sur les compétences de ces organisations que sur les décisions des Etats membres. Elles peuvent venir à l'appui de décisions à vocation universelle, mais en elles-mêmes elles ne le sont pas. Elles émanent de groupes d'Etats rassemblés par une solidarité particulière, une conception commune de l'ordre international. Ce sont surtout les pays occidentaux et leurs alliés qui les appliquent.

Les mesures unilatérales multilatéralisées

Les mesures unilatérales multilatéralisées relèvent d'une logique proche dans la mesure où elles sont surtout américaines, surtout mais pas exclusivement – on pourrait citer l'exemple récent de l'Arabie saoudite à l'encontre du Qatar, qui tend à le mettre au ban des pays arabes. Pour les mesures américaines, on connaît les lois d'Amato-Kennedy et Helms-Burton, remontant à 1996, qui visent Cuba et plus généralement les *Rogue States*. Elles sont donc unilatérales, mais se trouvent bon gré mal gré multilatéralisées, dans la mesure où des Etats tiers se trouvent conduits à les mettre en œuvre et ainsi à suivre les sanctions prises sous peine de s'exposer à des mesures américaines de répression. Outre Cuba, l'Union soviétique, l'Iran, la Libye, la Corée du Nord ont été atteints. C'est un aspect d'un multilatéralisme coercitif, cher à la doctrine américaine. Il est coercitif en un double sens : on prévoit des mesures contre ceux qui ne respectent pas leurs obligations ; on tend à imposer ces obligations même à ceux qui ne les ont pas acceptées.

S'agit-il d'une extraterritorialité du droit américain, et d'une extraterritorialité abusive ? Il convient de préciser les termes. Il n'y pas d'extraterritorialité au sens où la décision initiale est prise sur le territoire et où ses effets ultimes – les amendes infligées aux sociétés étrangères qui ne respectent pas les sanctions – sont décidés et appliqués sur le territoire américain. En outre, le commerce international se fait surtout en dollars, relève souvent du système bancaire américain et les technologies américaines, soumises au droit américain, sont largement impliquées dans les échanges internationaux. Et sur le plan juridique, la Cour permanente de justice internationale (CPJI) a bien marqué dès 1927, dans l'affaire du

Lotus, qu'il appartenait à chaque Etat de définir ses compétences en dehors de son territoire dès lors qu'il ne se heurtait à aucune règle internationale prohibitive. La base des compétences est toujours territoriale. Il en résulte des concurrences de compétences entre Etats, qu'il leur appartient d'harmoniser par voie de négociation, éventuellement facilitée par des contre-mesures prises par les Etats qui s'estiment victimes de sanctions qui ne les concernent pas. C'est ainsi que les Etats membres de l'Union européenne entreprennent de résister à cette territorialité extensive.

Suivant leur contenu

Pour ce qui est du contenu, il est très ouvert. Le concept même de sanctions et le droit international général demandent qu'elles excluent le recours à la force armée et les atteintes aux droits des tiers, tout comme la Charte de l'ONU, même si elle comporte quelques exemples non limitatifs de mesures possibles. On peut donc saisir plus facilement ce qu'elles ne doivent pas être que ce qu'elles peuvent être. Il s'agit d'exercer une pression efficace sur un ou des acteurs récalcitrants, étatiques ou non, pour signaler hautement leurs débordements et les amener à modifier leurs comportements. Dans le cadre restrictif du droit international, sont possibles les sanctions qui infligeront un dommage de nature à provoquer une évaluation rationnelle de la part des Etats visés, un bilan avantages-inconvénients. Sur ce plan, il n'y a pas de gradation organisée, mais une boîte à outils dont les auteurs des sanctions usent de la manière qui leur paraît devoir être la plus rentable.

La Charte des Nations Unies, dans son article 41, en donne quelques exemples non limitatifs : interruption complète ou partielle des relations économiques, ferroviaires, maritimes, aériennes, postales et autres moyens de communication, rupture des relations diplomatiques. Il s'agit en quelque sorte de mettre les acteurs en cause au ban de la société internationale. Les embargos, généraux ou sélectifs, sur les armes notamment, relèvent de ces mesures, mais pas le blocus, considéré comme un acte de guerre. En pratique, au-delà de mesures symboliques comme la suspension des relations diplomatiques et la restriction des échanges politiques – ainsi l'éviction de la Russie du G8 –, les sanctions sont avant tout d'ordre économique. Dans cette mesure, elles touchent les Etats mais aussi les individus. Si les sanctions politiques atteignent les Etats, les restrictions commerciales affectent aussi les populations. Les interdictions de vol – par exemple en Libye après des attentats aériens – concernent également les individus. Elles peuvent être générales ou viser spécifiquement des personnes dénommées, considérées comme plus particulièrement responsables ou en mesure de décider d'un changement de politique.

Ce droit, décidé, appliqué par les Etats dans leur intérêt, concerne donc largement les individus, met en cause leurs droits et intérêts. Avec les sanctions internationales, on est loin de penser le droit à partir des individus – ou plutôt on les considère comme objet et cible des sanctions.

C'est ainsi que le Conseil peut frapper en deux étapes, imposant aux Etats de prendre eux-mêmes dans leur ordre interne les mesures coercitives qui atteindront les personnes privées, individus, groupes ou personnes morales dont les entreprises, définies ou désignées. Dans la lutte contre le terrorisme international notamment, avec la résolution 1 373 du 28 septembre 2001, le Conseil prévoit toute une gamme de mesures administratives, policières, financières, judiciaires, à prendre contre les personnes pour prévenir ou réprimer les actes terroristes. Dans le même esprit, avec la résolution 1 540 du 28 avril 2004, il adopte des mesures comparables contre les acteurs non étatiques qui pourraient se livrer à la prolifération d'armes de destruction massive. Les Etats qui ne conformeraient pas leur ordre juridique interne à ces exigences s'exposeraient eux-mêmes à des mesures du Conseil, qui suit l'application des résolutions. Le *Naming and Shaming* des Etats récalcitrants n'est que l'une d'entre elles.

Au nombre de ces mesures, on trouve l'établissement et la mise en œuvre de sanctions pénales contre les individus qui auraient transgressé ces obligations. C'est l'un des rares domaines où mesures au sens exécutif et sanctions au sens pénal se rejoignent. Cela étant, elles n'ont pas les mêmes destinataires : les mesures ne visent que les Etats, qu'ils soient ciblés ou chargés de leur exécution. Les sanctions pénales ne visent que les individus, car l'Etat ne peut jamais être poursuivi pénalement sur le plan international. C'est là un élément de son immunité. C'est aussi l'un des rares moments où l'on pense les sanctions à partir des individus, à partir du droit humanitaire qu'il s'agit de protéger et des individus dans le cadre de procédures judiciaires. Ils bénéficient dès lors du principe du contradictoire et des droits de la défense, mais dans d'étroites limites sur le plan international, puisqu'ils n'ont pas un droit d'accès direct aux juridictions internationales pénales, qu'il s'agisse des tribunaux pénaux internationaux (TPI) ou de la Cour pénale internationale (CPI).

Les TPI ont été créés par le Conseil de sécurité dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire alors qu'ils ne sont pas prévus par la Charte. Leur fondement est donc une décision institutionnelle unilatérale, non un traité comme pour la CPI. Leur objet est de répondre à des violations graves du droit humanitaire dans des situations particulières (ex-Yougoslavie, Rwanda parmi quelques autres). Ils sont un exemple très significatif de la différence et des liens entre mesures et sanctions. Institués par des mesures du Conseil qui s'imposent à tous les Etats, ils permettent aux juridictions ainsi établies de poursuivre et réprimer les individus coupables de crimes internationaux. Le processus ne comporte alors pas seulement deux étapes, mais trois. Le Conseil décide des mesures, les TPI, organes subsidiaires, jugent et sanctionnent, mais ils ont besoin du concours des Etats pour que leur soient livrés les personnes poursuivies, ainsi que tous éléments de preuve à leur disposition. L'institution des TPI correspond à un élargissement plus général de la gamme des sanctions multilatérales, mais aussi à leur perfectionnement. Elles sont mieux encadrées et réglementées,

elles atteignent directement des individus, responsables des violations du droit qu'il s'agit de réprimer. Reste à savoir si les sanctions sont effectives et surtout efficaces.

UNE EFFICACITÉ ALÉATOIRE

Le recours aux sanctions répond à un trouble de l'ordre international, mais elles lui répondent par un autre trouble. On espère, en les mettant en œuvre, qu'elles seront provisoires et qu'elles permettront de revenir aussi rapidement que possible à la régularité. Telle sera la mesure de leur efficacité. Le choix des mesures prises demande une politique juridique ajustée. Elles ne doivent pas être purement symboliques, ce qui serait de peu d'effet et les limiterait à leur défaut inhérent, qui est de constituer une humiliation pour les Etats visés. Elles ne doivent pas être à l'inverse excessives, ce qui pourrait déboucher sur des résultats inverses à l'effet recherché. Les sanctions optimales ne sont pas aisées à définir et les dérives qu'elles peuvent connaître sont nombreuses. Les situations auxquelles elles font face sont singulières et il est très difficile de dégager des modèles qui vaudraient pour tous les cas. L'application automatique de procédures préconstituées serait sans doute inadaptée. La pratique a simplement illustré les risques que les sanctions doivent éviter et on peut en illustrer quelques-uns : une escalade vers la violence armée ; un ciblage mal adapté ; un contournement efficace ; un effet boomerang ; une sortie malaisée.

L'escalade vers la violence dont les sanctions seraient une étape préparatoire est un risque majeur qui ne peut pas toujours être évité, même si les auteurs des sanctions souhaitent leur conserver un caractère pacifique. Un exemple historique est celui du Japon en 1941, qui s'est trouvé frappé par des mesures d'embargo américain sur les livraisons pétrolières. Le résultat a été Pearl Harbour. La question de savoir si ce résultat était nécessairement impliqué par une décision qui privait le Japon d'une ressource stratégique ou si elle n'a été qu'un prétexte pour une agression déjà résolue est discutée, mais l'enchaînement est clair. Il est vrai qu'à cette époque, antérieure à la Charte, le recours à la guerre n'était pas nécessairement contraire au droit international et les limites des sanctions plus incertaines. Cependant, si le but des Etats-Unis n'était pas de provoquer l'ouverture du conflit, on peut conclure que leurs sanctions ont en l'occurrence échoué.

Plus récemment, dans un contexte très différent où la guerre est en règle générale exclue du champ du droit international, l'annexion du Koweït par l'Iraq en 1990 a d'abord justifié une série de mesures coercitives sans emploi de la force, avant de conduire par une gradation progressive à l'usage de « *tous les moyens nécessaires* », selon les termes de la Résolution 678 (30 novembre 1990), c'est-à-dire à l'autorisation d'employer la force armée. Le conflit qui en a résulté a conduit à maintenir diverses mesures

contre l'Iraq après le cessez-le-feu, en vertu de la Résolution 687 (3 avril 1991). Elles n'ont pas empêché les Etats-Unis de recourir à la guerre à nouveau contre l'Iraq, en 2003, dans des conditions sans doute irrégulières au regard des résolutions du Conseil. Les suites de ce dernier conflit ont été désastreuses pour l'Iraq, pour la région, pour le monde. Cette dérive soulève également la question des conditions de sortie des sanctions, sur lesquelles on va revenir.

Une autre dérive tient à *la difficulté du ciblage* : qui veut-on atteindre en édictant des sanctions ? Un Etat voire un ANE dans leur globalité sans doute, mais qui est touché en leur sein ? Sont-ce les dirigeants ? Lorsque on a affaire à des régimes dictatoriaux, les mesures risquent de nuire à la population dans son ensemble, tout en laissant au groupe dirigeant tous les moyens de s'en exonérer et de n'en être pas affecté. On l'a par exemple constaté au sujet de l'Iraq entre 1991 et 2003. Les restrictions aux importations peuvent peser lourdement sur l'alimentation ou la santé publique des pays visés, sans les faire céder pour autant. Qu'en est-il alors du droit humanitaire ? La question se pose actuellement pour la Corée du Nord, voire pour la Russie, frappée par des sanctions pour son intervention en Ukraine. La constatation de ces effets indésirables a conduit à rechercher des formules plus affinées de « sanctions intelligentes », dites *Smart Sanctions*, qui puissent atteindre le groupe gouvernant et lui imposer des contraintes de nature à le pousser à changer d'attitude. On peut ainsi bloquer les comptes à l'étranger de certains responsables, voire saisir leurs avoirs, limiter leur capacité de déplacements internationaux en leur interdisant les transports aériens... C'est sans doute un net progrès, mais a-t-on pour autant trouvé la formule efficace ?

Sur un autre plan, celui de la justice internationale pénale qui sanctionne les individus, connaître et désigner les personnes à poursuivre ne garantit nullement leur transfèrement aux tribunaux, qu'il s'agisse de la CPI ou même des TPI. Ne disposant pas d'une autorité qui leur permette de se saisir directement des accusés et de les traduire devant les tribunaux compétents, les juridictions internationales doivent s'en remettre à la bonne volonté et à la coopération des Etats. Or ces derniers ne sont pas facilement disposés à le faire, encore moins à prendre des sanctions contre ceux qui ne le font pas. Même le Conseil de sécurité, lorsqu'il saisit la CPI, ne prévoit pas de mesures à l'encontre des Etats qui ne coopéreraient pas. Une solution serait d'accepter dans la procédure pénale internationale le jugement par contumace, qui permet de conduire un procès en l'absence de l'accusé qui fait défaut. La condamnation éventuellement prononcée n'est pas définitive. Si l'accusé est capturé, il est rejugé en sa présence, de façon pleinement contradictoire. Telle est la procédure continentale, que la procédure anglo-saxonne, dominante, n'accepte pas. Ce serait pourtant une amélioration des sanctions pénales, car mieux vaut rechercher les individus sur la base d'un jugement que sur celle d'une simple accusation.

La résistance aux sanctions est à la fois diffuse et centrée, selon qu'on la considère du point de vue de l'Etat visé ou des populations concernées, celle de l'Etat en cause ou celles des auteurs des mesures. Ces résistances prennent plusieurs formes, alternatives ou cumulatives. L'Etat atteint peut se défendre en prenant des mesures défavorables à ceux qui cherchent à lui nuire. Il peut surtout entreprendre de contourner les sanctions, surtout lorsqu'elles ne sont pas prises universellement et lui offrent des portes de sortie. Même lorsqu'elles émanent du Conseil de sécurité, elles comportent des failles. L'Afrique du Sud est le pays qui a été le plus longtemps et le plus largement soumis à des sanctions pour sa politique d'*Apartheid* et sa présence permanente en Namibie. Cela ne l'a pas empêché de fonctionner et même de fabriquer clandestinement des armes nucléaires. Peut-on dire que les sanctions ont été efficaces ? Ont-elles provoqué la chute du régime, la fin de l'*Apartheid* et l'arrivée au pouvoir d'une majorité noire ? Elles y ont certainement contribué, mais le combat politique interne et une évolution plus générale des esprits les ont également facilitées.

Etre l'objet de sanctions internationales peut provoquer un réflexe nationaliste au sein des populations et renforcer la solidarité avec les gouvernants, contrairement à ce qui était attendu. Elle fait bloc autour du pouvoir et la mobilisation au nom de la dignité de l'Etat peut permettre de museler les oppositions. S'y ajoute un sentiment d'injustice, la population pouvant ressentir les mesures prises contre l'Etat comme discriminatoires ou sans fondement. A cette résistance politique s'ajoutent les contournements économiques, organisés ou spontanés, qui nourrissent la contrebande, de sorte que les sanctions alimentent une économie parallèle. C'est là un effet pervers, la formation de circuits commerciaux informels, enrichissant une classe de bénéficiaires transgressifs qui tirent profit de la situation, dans le pays ou à l'étranger. C'est alors non seulement l'efficacité mais aussi l'effectivité des sanctions ou mesures qui sont en cause, puisqu'elles perdent de leur substance en étant, même partiellement, compensées par un commerce souterrain.

Enfin, mais surtout au sein des Etats auteurs des sanctions, se développe une résistance judiciaire fondée sur les violations par les mesures contestées des droits de l'homme ou de droits particuliers reconnus par les ordres internes des pays en cause. Cette résistance s'applique particulièrement aux mesures du Conseil de sécurité, qui n'impliquent pas nécessairement, à la différence des contre-mesures étatiques, le respect des droits de l'homme. Cependant, ceux-ci peuvent être garantis par les constitutions internes, voire, comme dans le cadre européen, par des traités internationaux comportant leur propre protection judiciaire. La Charte l'emporte en principe sur tout traité, en vertu de son article 103, et un Etat ne saurait opposer son ordre interne à ses obligations internationales dans l'ordre international. En revanche, dans son ordre interne, les dispositions constitutionnelles peuvent paralyser la mise en œuvre de sanctions ou mesures qui lui seraient contraires. C'est ainsi que,

soit dans le cadre de la Cour européenne des droits de l'homme, soit dans un cadre purement national, ont pu être reconnus les droits d'individus qui s'estimaient injustement atteints, sans parler de l'indemnisation à laquelle peuvent prétendre, sur la base de l'égalité devant les charges publiques, les personnes dont l'activité se trouve lésée. C'est là une manifestation de l'effet boomerang des sanctions.

L'effet boomerang est un autre effet pervers des sanctions. Les sanctions risquent alors de devenir autopunitives, non pas comme conséquence des réactions qui pourraient provenir des Etats visés, mais du simple fait de leur existence. Elles imposent en effet à leurs auteurs des contraintes qui peuvent être dommageables à leurs intérêts propres ou à ceux de leurs ressortissants. L'exemple, pour la France, des sanctions décidées contre la Russie à la suite de son intervention en Ukraine et du rattachement de la Crimée en est une illustration récente et particulièrement éclairante. Les restrictions aux exportations, notamment en matière agricole, affectent ses producteurs et ouvrent le marché russe à ses concurrents. La rupture de contrats antérieurs, comme ceux qui concernaient la vente de deux navires de type *Mistral*, oblige à de coûteux remboursements et fait douter de la parole du pays. Il était sans doute difficile à la France de ne pas prendre ces sanctions compte tenu de la pression des alliés au sein de l'OTAN. Forme indirecte d'unilatéralisme multilatéralisé dont le poids est imposé à tous, comme cela a été précédemment le cas avec l'Iran. Les lois américaines adoptées lors de la présidence Reagan ont en effet conduit certains pays européens à y perdre des marchés sans qu'ils aient été partie prenante des décisions internes qui les ont engendrées.

Les conditions de sortie des sanctions sont enfin incertaines. Qui peut y mettre fin, comment et quand ? Ne tendent-elles pas à se prolonger indéfiniment parce que, à l'instar des opérations du maintien de la paix, elles créent une situation à la prolongation de laquelle aspirent nombre d'intérêts ? Lorsqu'il s'agit de sanctions unilatérales, tout dépend des conditions d'un règlement bilatéral issu d'une négociation, formelle ou informelle. Lorsque sont en cause des sanctions collectives, il convient qu'interviennent en même temps un accord entre partenaires et un règlement avec la cible. Les deux hypothèses suivantes sont plus complexes, qu'il s'agisse des mesures coercitives prises par le Conseil de sécurité ou d'une situation mixte dans laquelle les mesures du Conseil sont doublées, renforcées ou complétées par des sanctions étatiques qui sont juridiquement indépendantes des mesures institutionnelles. De façon sous-jacente dans ces hypothèses, une autre question se dessine, qui est celle de savoir quelle est la finalité des sanctions : s'agit-il de *policy change* ou de *regime change* ? S'agit-il d'obtenir un changement de politique de l'Etat cible ou plus radicalement un changement de régime, le remplacement de son gouvernement, en encourageant implicitement révolution interne ou coup d'Etat ? La question se pose dans les deux hypothèses, sanctions institutionnelles et sanctions mixtes.

Pour la première, l'exemple de l'Iraq après 1991 est très significatif. Là où certains auteurs de la Résolution 687 imposant au pays de lourdes mesures de restriction et de contrôle des armements, dont la France, considéraient que ces mesures devraient prendre fin dès que l'Iraq aurait accompli ses obligations, d'autres, dont les Etats-Unis et le Royaume-Uni, affirmaient qu'elles ne pourraient être levées qu'après la chute d'un régime intrinsèquement dangereux. Or une décision du Conseil était nécessaire pour leur terminaison. Cette ambiguïté sur le but de la résolution a conduit à prolonger indéfiniment les mesures de la Résolution 687, puis entraîné l'intervention militaire américaine en 2003, amenant en effet un changement de régime. Pour l'hypothèse de la situation mixte, à supposer que l'ambiguïté initiale n'existe pas, le cas de l'Iran est éclairant. Les mesures du Conseil de sécurité ont été doublées par des sanctions étatiques, avant qu'un accord, en 2015, entre l'Iran et les cinq membres permanents plus l'Allemagne ne débouche sur la promesse d'une disparition des contraintes imposées au pays contre l'abandon de diverses activités nucléaires. Cependant, la décision de l'administration Trump de ne pas certifier le respect par l'Iran de l'accord de 2015 remet en cause tout ce processus. Les autres parties sont en désaccord avec les Etats-Unis sur ce point, mais pourraient-elles s'opposer efficacement au maintien de sanctions américaines qui les frapperaient eux aussi indirectement ? La question reste ouverte.