



# OBSERVATIONS SUR LES PROBLÈMES JURIDIQUES POSÉS PAR LES SANCTIONS DES NATIONS UNIES ET LEUR ÉVOLUTION RÉCENTE

Maurizio ARCARI

## SOMMAIRE:

1. INTRODUCTION. II. IDENTIFICATION DE L'OBJET: QUELLES SONT LES "SANCTIONS" DES NATIONS UNIES? III. CONTENU, DESTINATAIRES ET FINALITÉS DES SANCTIONS DES NATIONS UNIES. 1. Le contenu des sanctions onusiennes. 2. Les destinataires des sanctions onusiennes. 3. Les finalités des sanctions onusiennes. IV. LES LIMITES JURIDIQUES APPLICABLES AUX SANCTIONS DES NATIONS UNIES. 1. Limites au contenu des sanctions onusiennes ou limites au pouvoir de coercition du Conseil de sécurité? 2. Le problème à la lumière des indications de la pratique récente: les droits fondamentaux de l'homme en tant que limites au pouvoir de coercition du Conseil de sécurité. V. CONCLUSIONS

## 1. INTRODUCTION

Après avoir longuement stimulé l'attention de la doctrine internationaliste<sup>1</sup>, les problèmes juridiques connexes aux sanctions des Nations Unies ont également figuré, à partir des années 1990, sur l'agenda des instances principales de l'Organisation. Mise en exergue par les effets humanitaires néfastes de l'embargo généralisé imposé à l'Iraq par le Conseil de sécurité suite à l'invasion du Koweït, la question des sanctions des Nations Unies avait été initialement effleurée par l'ancien Secrétaire général Boutros Ghali dans son

1. Parmi les nombreuses études à caractère général concernant les sanctions des Nations Unies, parues au fil des ans, voir notamment: KEIJSER, H.: "Sanctions in International Law under the Charter of the United Nations", *Iowa Law Review* (1945-1946), pp. 499-543; CAVARÉ, L.: "Les sanctions dans le cadre de l'O.N.U.", *Recueil des Cours*, vol. 80 (1952), pp. 195-291; COMBACAU, J.: *Le pouvoir de sanction de l'O.N.U. Etude théorique de la coercition non militaire*, Paris, 1972; MEHDI, R. (s.l.d.): *Les Nations Unies et les sanctions: quelle efficacité?*, Paris, 2000; GOWLLAND-DEBBAS, V. (ed.): *United Nations Sanctions and International Law*, The Hague, London, Boston, 2001; BENNOUNA, M.: "Les sanctions économiques des Nations Unies", *Recueil des Cours*, vol. 300 (2002), pp. 13-77; PICCHIO FORLATI, L.; SICILIANOS, L.-A. (s.l.d.): *Les sanctions économiques en droit international*, Leiden-Boston, 2004; GOWLLAND-DEBBAS, V. (ed.): *National Implementation of United Nations Sanctions. A Comparative Study*, Leiden, Boston, 2004.



Agenda pour la paix de 1992 et ensuite abordée avec plus d'attention dans le Supplément de 1995<sup>2</sup>. Suite à ces rapports, l'Assemblée générale avait adopté le 15 septembre 1997 la résolution 51/242, dont l'Annexe II était intitulée la "Question des sanctions imposées par l'Organisation des Nations Unies"<sup>3</sup>. La même année, sur l'initiative de la Fédération de Russie, la question de l'élaboration d'une "Déclaration relative aux normes et principes fondamentaux régissant l'adoption et l'application de sanctions et d'autres mesures de coercition" avait été introduite devant le Comité spécial de la Charte des Nations Unies et du raffermissement du rôle de l'Organisation<sup>4</sup>. Les années suivantes, le Conseil de sécurité avait dédié des séances ouvertes à la discussion des "Questions générales relatives aux sanctions"<sup>5</sup>, et les problèmes connexes aux impacts humanitaires des sanctions imposées par les Nations Unies avaient également retenu l'attention d'autres organismes spécialisés de l'Organisation<sup>6</sup>. A s'en tenir aux documents préparatoires du Sommet mondial de 2005, tel que le Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement<sup>7</sup>, ou le Rapport du Secrétaire général "Dans une liberté plus grande"<sup>8</sup>, les sanctions ne semblent pas avoir perdu leur actualité ou importance dans le panorama des instruments juridiques de la sécurité collective du nouveau millénaire. Même si le document final issu

2. Voir respectivement *Rapport du Secrétaire Générale sur l'activité de l'Organisation. Agenda pour la paix*, UN doc. A/47/277-S/24111, 17 juin 1992, p. 13, paragraphe 41; et *Supplément à l'Agenda pour la paix*, UN doc. A/50/60-S/1995/1, 25 janvier 1995, pp. 16-19, paragraphes 66-76.

3. Voir UN doc. A/RES/51/242, 26 septembre 1997, Annexe II, pp. 6-12.

4. Après dix ans, la question continue à demeurer à l'ordre du jour des travaux du Comité: voir *Rapport du Comité spécial de la Charte des Nations Unies et du raffermissement du rôle de l'Organisation*, UN doc. A/61/33 (2006), pp. 5-7, paragraphes 22-28.

5. Voir les procès-verbaux de ces séances dans UN doc. S/PV.4128 du 17 avril 2000; UN doc. S/PV.4394 du 22 octobre 2001 et *Resumption 1* du 25 octobre 2001; UN doc. S/PV.4713 du 25 février 2003.

6. Voir notamment l'Observation générale n. 8 adoptée le 4 décembre 1997 par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, intitulée *Relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels*, UN doc. E/C.12/1997/8, 12 décembre 1997; voir également le Rapport établi sous les auspices de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme. *Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'homme. Document de travail établi par M. Marc Bossuyt*, UN doc. E/CN.4/Sub.2/2000/33, 21 juin 2000.

7. Voir *Un monde plus sûr: notre affaire à tous. Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement*, UN doc. A/59/565, 2 décembre 2004, pp. 55-56, paragraphes 178-180.

8. Voir *Dans une liberté plus grande: développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous. Rapport du Secrétaire général*, UN doc. A/59/2005, 21 mars 2005, pp. 35-36, paragraphes 109-110.



du Sommet célébré en septembre 2005 par l'Assemblée générale, réunie au niveau de Chefs d'Etat et de gouvernement, peut se qualifier dans l'ensemble très modeste, il ne manque pas de réserver quelques paragraphes au sujet des sanctions<sup>9</sup>. Finalement, il est intéressant de signaler que pendant la séance tenue le 22 juin 2006 par le Conseil de sécurité sous le titre –fort ambitieux– de “Renforcement du droit international: état de droit et maintien de la paix et de la sécurité internationales”, une partie importante des débats a été dédiée aux problèmes juridiques connexes aux sanctions des Nations Unies<sup>10</sup>.

Cette attention constante et renouvelée pour le sujet n'est pas du tout casuelle, mais est la conséquence de l'évolution remarquable dont les sanctions des Nations Unies ont été protagonistes dans les dernières années. Sans vouloir élaborer une étude systématique, cette note se propose de donner un aperçu des principaux problèmes juridiques posés par cette évolution. Après quelques considérations préliminaires concernant la notion de sanctions des Nations Unies (II), on essaiera de mettre en exergue, à la lumière notamment des développements de la pratique plus récente, les éléments caractérisant les sanctions onusiennes par rapport à leur contenu, leurs destinataires et leurs finalités (III). Finalement, une partie importante de cette étude sera dédiée à l'examen du problème qui, à l'heure actuelle, se présente comme l'un des nœuds les plus délicats et controversés du débat concernant le régime des sanctions des Nations Unies, celui concernant leurs limites juridiques (IV).

## II. IDENTIFICATION DE L'OBJET: QUELLES SONT LES “SANCTIONS” DES NATIONS UNIES?

Dans une tentative d'identifier les sanctions des Nations Unies, il convient de partir de la définition de la notion plus générale de “sanction internationale”. Tout en soulignant que le sens et la portée de cette expression sont très débattus d'un point de vue théorique, il paraît profitable de se rallier à la définition proposée en doctrine, d'après laquelle on qualifierait de sanction au sens restreint toute mesure coercitive adoptée sur décision d'une or-

9. Voir *Document final du Sommet mondial de 2005*, adopté par l'Assemblée générale le 16 septembre 2005, UN doc. A/RES/60/1, 24 octobre 2005, pp. 28-29, paragraphes 106-110.

10. Voir le procès-verbal de cette réunion dans UN doc. S/PV.5474 (*plus Resumption 1*), 22 juin 2006; la question avait été inscrite à l'ordre du jour des travaux du Conseil sur l'initiative du Danemark (voir la lettre du Représentant permanent de ce pays reproduite dans UN doc. S/2006/367, 7 juin 2006).

ganisation internationale compétente à l'encontre d'un Etat<sup>11</sup>. D'ailleurs cette définition, qui met en exergue l'élément "institutionnel" dans l'application de la sanction, avait été retenue par la Commission du droit international des Nations Unies dans le contexte des travaux de codification de la responsabilité internationale, par opposition au terme "contre-mesure", qui était réservé aux réactions décentralisées adoptées unilatéralement par les États face à des faits internationalement illicites<sup>12</sup>.

Même si le terme "sanction" ne figure jamais dans la Charte des Nations Unies, il est néanmoins possible de distinguer dans le système onusien différents exemples de mesures qui s'apparentent à la définition susmentionnée, dans le sens qu'elles correspondent à des réactions centralisées, édictées par les organes sociaux face à la violation des règles de l'Organisation. Parmi ces exemples l'on trouve, d'une part, les "sanctions" sociales les plus frappantes prévues aux articles 5 et 6 de la Charte, décidées par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité, entraînant la suspension des droits et privilèges inhérents à la qualité de Membre de l'Etat qui a été l'objet d'une action préventive ou coercitive de la part du Conseil (art. 5), ainsi que l'exclusion de l'Organisation de l'Etat qui enfreint d'une manière persistante les Principes de la Charte (art. 6)<sup>13</sup>. De l'autre part, l'on trouve les "me-

11. Voir la définition proposée dans SALMON, J. (s.l.d.): *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, 2001, pp. 1017-1018, d'après laquelle le mot sanction "en sens restreint" viserait les "mesures de nature coercitive adoptées par une organisation internationale contre un de ses membres ou un Etat tiers"; voir également ABI-SAAB, G.: "De la sanction en droit international", dans MAKARCZYK, J. (ed.): *Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century. Essays in honour of Krzysztof Skubiszewski*, The Hague, 1996, p. 63, qui définit les sanctions *strictu sensu* en tant que "mesures coercitives prises en application d'une décision d'un organe social compétent".

12. Voir le commentaire de la Commission à l'art. 30 du Projet d'articles sur la responsabilité des États, concernant les contre-mesures en tant que circonstances excluant l'illicéité, adopté à titre provisoire en 1979, dans *Annuaire de la Commission du Droit International*, vol. II, 2ème partie (1979), p. 134: "(...) la Commission a tenu compte de la tendance qui se manifeste dans le droit international contemporain à réserver le terme 'sanction' aux mesures de réaction appliquées en vertu d'une décision prise par une organisation internationale à la suite d'une violation d'une obligation internationale ayant de graves conséquences pour l'ensemble de la communauté internationale, et notamment pour certaines mesures que l'ONU est autorisée à adopter, dans le cadre du système prévu par la Charte, en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales" (les italiques sont ajoutées).

13. Sur les sanctions de la suspension et de l'expulsion aux Nations Unies voir LEBEN, C., FORTEAU, M.: "Article 5" et "Article 6", dans COT J.-P., PELLET, A., FORTEAU, M. (s.l.d.): *La Charte de l'O.N.U.*, vol. I, Paris, 2005, respectivement pp. 535-556 et 557-571. Parmi les sanctions privatives de droits ou qualités dans le système onusien il convient également de mentionner la sanction de la suspension du droit de vote à l'Assemblée générale, prévue par



sures” prévues dans le Chapitre VII de la Charte, que le Conseil de sécurité peut décider de prendre conformément aux articles 41 et 42 en vue de maintenir ou rétablir la paix internationale, et qui consistent soit dans des réactions non impliquant l’emploi de la force armée, soit dans des actions impliquant le recours à la force<sup>14</sup>. Considérant que les mesures privatives des droits ou qualités prévues aux articles 5 et 6 de la Charte n’ont jamais reçu une application directe dans l’histoire de l’Organisation, la pratique a porté à identifier les sanctions des Nations Unies avec les mesures édictées par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte. Cela s’est passé en dépit de la question théorique relative à la nature juridique des “mesures” prévues au Chapitre VII en tant que véritables réactions à la violation du droit international. L’objection selon laquelle les pouvoirs du Conseil de sécurité, et par conséquent les mesures édictées par celui-ci, n’ont pas été conçus pour réagir aux violations du droit international, mais tout simplement pour contrer les menaces ou les attentats à la paix<sup>15</sup>, a été largement dépassée par les dévelop-

l’art. 19 de la Charte, qui vise à frapper l’Etat en retard dans le paiement de sa contribution aux dépenses de l’Organisation. D’ailleurs cette sanction garde sa propre spécificité, dans la mesure où elle est d’application automatique et ne nécessite pas de décision préalable de l’organe social compétent, étant liée à la condition objective que le montant des arrières de l’Etat en retard soit égal ou supérieur à la contribution due par celui-ci les deux années complètes écoulées. Sur cette mesure voir FLORENT, J.-J.: “Article 19”, *ibidem*, pp. 815-822.

14. Dans ce contexte, il faut également rappeler la possibilité prévue par l’art. 94, paragraphe 2, de la Charte, aux termes duquel, si une partie à un litige ne satisfait pas aux obligations qui lui incombent en vertu d’un arrêt rendu par la Cour internationale de Justice, le Conseil de sécurité peut décider des mesures à prendre pour faire exécuter l’arrêt. Sur cette disposition voir PILLEPICH, A.: “Article 94”, dans CÔTÉ J.-P., PELLET, A., FORTEAU, M. (s.l.d.): *La Charte de l’O.N.U.*, vol. II, Paris, 2005, pp. 1987-1998.

15. Cette objection a trouvé sa consécration dans la formule célèbre de Kelsen, H: *The Law of the United Nations*, London, 1950, p. 294, d’après laquelle “the purpose of the enforcement action under Article 39 is not: to maintain or restore the law, but to maintain, or restore peace, which is not necessarily identical with the law”. Il faut d’ailleurs noter que la thèse relative à la nature politique ou policière des mesures du Chapitre VII était dans cette occasion juxtaposée par Kelsen à celle affirmant leur nature de véritables sanctions juridiques des violations du droit international (voir aussi Kelsen, H.: *Sanctions in International Law* cit. *supra*, note 1, pp. 519-523). Par contre, Kelsen semble sortir de cette alternative et se prononcer sans hésitation pour la seconde interprétation dans son cours “Théorie du droit international public”, *Recueil des Cours*, vol. 84 (1953-III), pp. 52-53: “(...) la Charte n’impose pas seulement aux Etats membres l’obligation statuée à l’article 2, alinéa 4 de ne pas recourir à la menace ou à l’emploi de la force, mais encore l’obligation prévue à l’article 39 de s’abstenir de tout comportement dans lequel le Conseil de sécurité pourrait voir une menace contre la paix ou une rupture de la paix. Il s’ensuit que les mesures coercitives prévues à l’article 39 ont le caractère de sanctions”. Parmi les tenants d’une conception strictement juridique des mesures du Chapitre VII voir notamment COMBACAU, J.: *Le pouvoir de sanction* cit. *supra* note 1, pp. 12-16 et 98-106. Par contre, la thèse de la nature politique des mesures coercitives du Chapitre VII a été

pements de la pratique. C'est notamment l'élargissement de la notion de menace à la paix, qualification souvent utilisée par le Conseil de sécurité face à des situations caractérisées par la violation de normes fondamentales du droit international, qui a permis d'introduire dans les mécanismes de la sécurité collective une dimension juridique inconnue aux rédacteurs de la Charte et de qualifier les mesures du Chapitre VII en tant que véritables "sanctions" juridiques aux infractions d'obligations internationales posées pour la protection d'intérêts basilaires de la communauté internationale<sup>16</sup>.

D'ailleurs, si on considère la multitude de documents officiels des Nations Unies concernant ce sujet, on peut affirmer non seulement que le terme sanction est aujourd'hui devenu d'usage courant dans le vocabulaire de l'Organisation, mais également qu'il identifie une typologie de mesures assez précise. Il est en effet possible de constater que, dans ces documents, le mot "sanction" est utilisé exclusivement pour indiquer les mesures coercitives de caractère économique ou politique exemplifiées à l'art. 41 de la Charte des Nations Unies. Pour se limiter à un seul exemple, dans le Supplément à l'Agenda pour la paix rédigé par l'ancien Secrétaire général Boutros-Ghali, les différents problèmes juridiques posés par les mesures non militaires de l'art. 41 de la Charte se trouvent réunis sous la rubrique "sanction", tandis que la typologie d'actions susceptibles d'être ramenées aux mesures impliquant l'emploi de la force de l'art. 42 est considérée séparément, dans une section intitulée l'"action coercitive"<sup>17</sup>. Cette différenciation sémantique

défendue récemment par ARANGIO-RUIZ, G.: "On the Security Council's Law Making", *Rivista di Diritto Internazionale* (2000), pp. 694-697. Se prononcent pour la nature "double" des mesures de l'art. 41, employées alternativement par le Conseil de sécurité dans leur fonction de "peace enforcement measures" ou de "law enforcement measures", FROWEIN A., KRISCH N.: "Article 41", dans SIMMA B. (ed.): *The Charter of the United Nations. A Commentary*, vol. I, 2nd ed., Oxford, 2002, p. 739. Pour une synthèse du débat doctrinal à ce sujet voir LAGRANGE E., EISEMANN, P.M.: "Article 41", dans COT J.-P., PELLET, A., FORTEAU, M. (s.l.d.): *La Charte de l'O.N.U.* cit. *supra*, note 13, pp. 1199-1203; KOLB, R.: *Ius contra bellum. Le droit international relatif au maintien de la paix*, Balç, Genève, Munich, 2003, pp. 68-70.

16. Sur cette évolution, voir notamment GAJA, G.: "Réflexions sur le rôle du Conseil de sécurité dans le nouvel ordre mondial. A propos des rapports entre maintien de la paix et crimes internationaux des Etats", *Revue Générale de Droit International Public* (1993), pp. 297-319; GOWLLAND-DEBBAS, V.: "Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility", *International and Comparative Law Quarterly* (1994), pp. 55-98; SICILIANOS, L.-A.: "Sanctions institutionnelles et contre-mesures: tendances récentes" dans PICCHIO FORLATI L., SICILIANOS L.-A. (s.l.d.): *Les sanctions économiques en droit international* cit. *supra*, note 1, pp. 9-13; ARCARI, M.: "Responsabilité de l'Etat pour violations graves du droit international et système de sécurité collective des Nations Unies", *Anuario de Derecho Internacional* (2005), pp. 422-425.

17. Voir respectivement les paragraphes 66-76 et 77-80 du document cité *supra*, note 2.



est d'ailleurs confirmée dans d'autres documents plus récents, tels que les rapports préparatoires ou le document final du Sommet mondial de 2005<sup>18</sup>.

S'il est facile de constater que cette tendance, visant à réserver la qualification de sanctions aux mesures de l'art. 41 à l'exclusion des actions armées prévues à l'art. 42, est désormais bien enracinée dans la pratique des Nations Unies, il serait par contre moins aisé de fournir une explication de son fondement juridique. Sans pourtant lui attribuer un poids décisif, on ne saurait sous-estimer l'impact du processus de progressive décentralisation auquel les dispositions du Chapitre VII concernant l'emploi de la force ont été soumises dans les derniers temps. En effet, au stade actuel de l'évolution du système de la Charte, c'est essentiellement par rapport à la typologie des mesures non militaires de l'art. 41 que l'on peut apprécier la persistance de l'élément "institutionnel" caractérisant la notion de sanction en droit international, telle que nous l'avons définie auparavant<sup>19</sup>. Même si l'exécution des mesures économiques et politiques de l'art. 41 relève au plan concret de l'action des Etats membres de l'Organisation, il est néanmoins vrai que toute décision concernant leur application, la détermination de leur contenu et finalement le contrôle de leur application, restent dans les mains de l'organe social compétent, le Conseil de sécurité. Par contre, ces éléments d'institutionnalisation se présentent de plus en plus affaiblis lorsqu'on considère les actions armées relevant de l'art. 42 de la Charte. Faute d'autres moyens à disposition de l'Organisation, la mise en œuvre de cette dernière disposition a été rendue possible grâce à l'expédient des autorisations à l'emploi de la force armée, octroyées par le Conseil de sécurité aux Etats membres<sup>20</sup>. Toutefois, dans la pratique, il se passe souvent qu'une fois donnée l'impulsion initiale de recourir à la force, le Conseil de sécurité perd tout contrôle sur le choix ainsi que sur l'exécution des mesures armées autorisées, qui restent totalement dans la disponibilité des Etats bénéficiant de l'autorisation<sup>21</sup>. De plus, la pratique de

18. Voir les références aux documents cités *supra*, notes 7, 8 et 9.

19. Voir *supra*, note 11 et texte relatif.

20. Parmi les maintes études sur l'argument, voir notamment SAROOSHI, D.: *The United Nations and the Development of Collective Security. The Delegation by the United Nations Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford, 1999; BLOKKER, N.: "Is the Authorization Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by 'Coalitions of the Able and Willing'", *European Journal of International Law* (2000), pp. 541-568; SICILIANOS, L.-A.: "L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force: une tentative d'évaluation", *Revue Générale de Droit International Public* (2002), pp. 5-48.

21. A ce sujet, voir notamment l'étude de CHRISTAKIS, TH., BANNELIER, K.: "Acteur vigilant ou spectateur impuissant? Le contrôle exercé par le Conseil de sécurité sur les Etats autorisés à recourir à la force", *Revue Belge de Droit International* (2004), pp. 498-526.



l'autorisation à l'emploi de la force a connu une véritable dérive unilatéraliste à l'occasion de certaines crises récentes, au cours desquelles le Conseil de sécurité a été dépossédé de son pouvoir de décision et d'impulsion en matière d'emploi de la force par certains Etats ou groupes d'Etats<sup>22</sup>.

On ne saurait donc nier que le phénomène de la délégation aux Etats des pouvoirs du Conseil de sécurité en matière de recours à la force armée, ainsi que la progressive érosion du rôle central de cet organe dans le processus décisionnel relatif, représentent autant d'éléments qui ont contribué à rapprocher les mesures armées de l'art. 42 de la Charte à des réactions (ou contre-mesures) étatiques unilatérales à l'illicite, en les privant progressivement des caractères typiques de la sanction centralisée de droit international. Dans cette perspective, la pratique établie dans le langage courant d'identifier les sanctions des Nations Unies avec les mesures économiques de l'art. 41 de la Charte paraîtrait très révélatrice du processus de décentralisation qui caractérise à l'heure actuelle le système international de maîtrise de la contrainte armée.

### III. CONTENU, DESTINATAIRES ET FINALITÉS DES SANCTIONS DES NATIONS UNIES

Même si l'on se tient à une notion restreinte de sanctions des Nations Unies, limitée aux seules mesures non impliquant l'emploi de la force prévues à l'art. 41 de la Charte, on peut constater que le phénomène objet de notre attention est loin d'être uniforme. Une fois encore, la pratique témoigne d'une pluralité de solutions différentes, pas toujours homogènes et donc difficiles à systématiser. Cela est vrai par rapport au contenu des mesures adoptées par le Conseil de sécurité, très diversifié et variable au cas par cas, par rapport aux destinataires de ces mesures, domaine dans lequel une évolution importante a été marquée par la pratique plus récente, et aussi par rapport aux finalités poursuivies par les mesures, qui peuvent varier en fonction de la situation ou menace à l'attention du Conseil de sécurité.

22. On se réfère notamment à l'intervention armée de l'OTAN au Kosovo de 1999 et à l'intervention armée anglo-américaine en Iraq de 2003. Sur ces épisodes voir notamment PICONE, P.: "La guerra contro l'Iraq e le degenerazioni dell'unilateralismo", *Rivista di Diritto Internazionale* (2003), pp. 332-348; ARCARI, M.: "L'intervention armée contre l'Iraq et la question de l'autorisation du Conseil de sécurité", *Anuario de Derecho Internacional* (2003), pp. 25-27 et 30-31; BERMEJO GARCÍA, R.: "Questiones actuales referentes al uso de la fuerza en el Derecho Internacional", *Anuario de Derecho Internacional* (1999), pp. 48-69.



### 1. *Le contenu des sanctions onusiennes*

L'art. 41 de la Charte indique la typologie des mesures non impliquant l'emploi de la force que le Conseil de sécurité peut adopter pour donner effet à ses décisions; selon le texte de la disposition, ces mesures "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". La pratique confirme que très fréquemment les sanctions édictées par le Conseil de sécurité en vertu de l'art. 41 correspondent à la catégorisation prévue dans cet article, s'agissant de mesures d'embargo économique, de l'interruption des liaisons aériennes ou maritimes ou d'autres mesures de caractère politique qui visent à isoler sur le plan international l'Etat responsable d'une menace ou d'une rupture de la paix internationale<sup>23</sup>.

Mais, à côté de ces mesures coercitives de nature économique ou politique, il est également possible de trouver dans la pratique une pluralité d'autres mesures adoptées par le Conseil de sécurité sur la base du Chapitre VII qui présentent un contenu très varié et dont l'encadrement dans la typologie de l'art. 41 se révèle, au moins en principe, problématique. En passant, on peut mentionner en tant qu'exemples l'institution par le Conseil de sécurité de tribunaux pénaux internationaux chargés de juger les responsables des violations graves du droit international humanitaire<sup>24</sup>, la création d'administrations transitoires des Nations Unies chargées du gouvernement de territoires sortis de situations post-conflituelles<sup>25</sup>, et, plus récemment, l'imposition par le Conseil de sécurité de certaines injonctions générales aux Etats

23. Pour un panorama de la pratique relative aux sanctions de l'art. 41 voir BENNOUNA, M.: *Les sanctions économiques* cit. *supra*, note 1, pp. 36-39; FROWEIN A., KRISCH N.: *Article 41* cit. *supra*, note 15, pp. 740-745; GOWLLAND-DEBBAS, V.: "Sanctions Regimes under Article 41 of the UN Charter", dans GOWLLAND-DEBBAS, V. (ed.): *National Implementation of United Nations Sanctions* cit. *supra* note 1, pp. 6-18.

24. Voir les résolutions 808 (1993) du 22 février 1993 et 837 (1993) du 25 mai 1993, concernant l'institution du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, et la résolution 955 (1994) du 8 novembre 1994, concernant l'institution du Tribunal pénal international pour le Rwanda.

25. Voir la résolution 1244 (1999) du 10 juin 1999, concernant l'établissement d'une administration civile intérimaire au Kosovo (MINUK) et la résolution 1272 (1999) du 25 octobre 1999, concernant la création d'une administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (ATNUTO).

dans le contexte de la lutte au terrorisme<sup>26</sup> ou de la non-prolifération des armes de destruction massive<sup>27</sup>.

On notera que non seulement une partie majoritaire de la doctrine, mais également les instances des Nations Unies sont inclinées à indiquer dans l'art. 41 de la Charte le fondement juridique de cette panoplie de mesures atypiques<sup>28</sup>. Le paradigme du raisonnement juridique qui devrait permettre d'étayer une telle conclusion est offert dans le bien connu arrêt *Tadic*, rendu le 2 octobre 1995 par la Chambre d'appel du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. Se prononçant sur la question de la légitimité de l'institution du Tribunal par le Conseil de sécurité, la Chambre d'appel avait tout d'abord souligné le large pouvoir discrétionnaire dont le Conseil de sécurité est doté pour choisir le type d'action appropriée face à une menace à la paix et pour évaluer le caractère pertinent des mesures choisies ainsi que leur contribution potentielle au rétablissement ou au maintien de la paix; ensuite, la Chambre avait considéré que "les mesures visées à l'article 41 constituent simplement des exemples illustratifs qui, manifestement, n'excluent pas d'autres mesures", pour en conclure que "la création d'un Tribunal relève indéniablement des pouvoirs du Conseil de sécurité en vertu de l'article 41"<sup>29</sup>.

Il y a indéniablement, dans l'art. 41 de la Charte, d'importants éléments textuels sur lesquels greffer cette thèse: les mots initiaux de la deuxième

26. Voir la résolution 1373 (2001) du 28 septembre 2001, dans laquelle le Conseil de sécurité, agissant en vertu du Chapitre VII, a établi à la charge des tous les Etats une série d'obligations générales concernant la prévention et la répression des actes de terrorisme.

27. Voir la résolution 1540 (2004) du 28 avril 2004, dans laquelle le Conseil, agissant en vertu du Chapitre VII, a édicté une série de mesures générales visant à prévenir la prolifération des armes de destruction massive et leurs vecteurs, établissant entre autres le devoir de tous les Etats de prévenir et réprimer leur diffusion et utilisation parmi les acteurs non étatiques.

28. Voir en général FROWEIN A., KRISCH N.: *Article 41* cit. *supra*, note 15, pp. 741-745; LAGRANGE E., EISEMANN, P.M.: *Article 41* cit. *supra*, note 15, pp. 1218-1228; KOLB, R.: *Ius contra bellum* cit. *supra*, note 15, pp. 81-84. La position de la doctrine est d'ailleurs plus nuancée quant au fondement juridique des mesures générales en matière de lutte au terrorisme et de non-prolifération, édictées par le Conseil de sécurité avec les résolutions 1373 (2001) et 1540 (2004). Voir aussi *infra*, note 33.

29. Voir *Le Procureur c. Dusko Tadic, alias "Dule"*, Affaire n. IT-94-I-AR72, *Arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence*, 2 octobre 1995, paragraphes 31-36. Le même raisonnement a été développé par la II<sup>ème</sup> Chambre de première instance du Tribunal pénal international pour le Rwanda: voir *Le Procureur c. Joseph Kanyabashi*, Affaire n. ICTR-96-15-T, *Décision sur l'exception d'incompétence soulevée par la défense*, 18 juin 1997, reproduit dans DAVID, E., KLEIN, P., LA ROSA, A.-M. (édité par): *Tribunal pénal international pour le Rwanda. Recueil des ordonnances, décisions et arrêts 1995-1997*, Bruxelles, 2000, pp. 243-247.



phrase de l'art. 41, introduisant l'énumération des mesures non impliquant l'emploi de la force, récitent que "celles-ci peuvent comprendre", et nous révèlent que dans l'intention des rédacteurs de la Charte la liste de l'art. 41 ne devait pas être considérée exhaustive, mais qu'elle se bornait à une exemplification de la typologie des mesures disponibles au Conseil de sécurité<sup>30</sup>. Tout en reconnaissant le marge d'appréciation dont le Conseil de sécurité est doté dans le choix de la mesure (non armée) la plus appropriée pour le maintien ou le rétablissement de la paix, on devrait toutefois se garder de faire de l'art. 41 de la Charte une sorte de disposition résiduelle, visant à servir de base juridique pour n'importe quelle initiative mise en place par le Conseil dans son action pour le maintien de la paix. En d'autres termes, il s'agirait ici de remettre en discussion l'idée (qui semble d'ailleurs largement acceptée sur le plan théorique) selon laquelle le contenu des mesures de l'art. 41, à la seule condition de ne pas impliquer l'emploi de la force armée, pourrait varier en fonction des exigences du maintien de la paix et de la sécurité. Il est évident que cette question renvoie au problème plus général des limites aux pouvoirs dont le Conseil de sécurité peut disposer en vertu du Chapitre VII de la Charte, problème sur lequel on devrait revenir plus tard, au moment de considérer les limites juridiques applicables aux sanctions des Nations Unies<sup>31</sup>. Pour ce qui nous intéresse actuellement, il suffit de relever la difficulté de concilier avec la notion de sanction internationale les différentes mesures atypiques dont on a auparavant donné quelques exemples. En effet, si on a déjà certaines réserves à qualifier en tant que mesures de pression adoptées à l'encontre d'un Etat fautif des initiatives telles que la création d'un tribunal pénal international<sup>32</sup>, les difficultés conceptuelles semblent devenir insurmontables face aux prescriptions édictées par le Conseil de sécurité dans le domaine de la lutte au terrorisme ou de la prévention de la prolifération des armes de destruction massive. En tant qu'injonctions imposant aux Etats certaines obligations générales, de nature primaire, les mesures contenues dans les résolutions 1373 (2001) et 1540 (2004) semblent dépasser la fonction typique des sanctions du Chapitre VII, pour acquérir la nature de véritables actes norma-

30. Même les travaux préparatoires de la Charte vont dans ce sens: voir FROWEIN A., KRISCH, N.: *Article 41* cit. *supra*, note 15, p. 737; LAGRANGE E., EISEMANN, P.M.: *Article 41* cit. *supra*, note 15, pp. 1198-1199.

31. Voir *infra*, section IV.

32. Voir à ce sujet les remarques de PELLET A.: "La responsabilité pénale individuelle, alternative aux sanctions collectives?", dans GOWLLAND DEBBAS, V. (ed.): *United Nations Sanctions* cit. *supra*, note 1, pp. 105-116.

tifs. Avec ces précédents, on sort donc de la logique stricte de l'acte de sanction pour se poser sur le plan différent de l'acte de législation<sup>33</sup>.

## 2. Les destinataires des sanctions onusiennes

La question des destinataires des sanctions des Nations Unies pourrait sembler banale. Même si le texte de l'art. 41 ne vise pas expressément le point, il devait être évident à l'esprit des rédacteurs de la Charte que les mesures adoptées par le Conseil de sécurité en vertu de cette disposition ne pouvaient se diriger qu'à l'encontre de l'Etat (ou des Etats) responsable(s) d'une conduite dangereuse pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Cette conclusion devait s'imposer à une époque où les Etats étaient considérés les protagonistes exclusifs des relations internationales et les menaces à l'ordre et à la paix internationale ne pouvaient par conséquent se matérialiser que dans le contexte de conflits armés interétatiques.

Toutefois, deux facteurs concourants ont contribué à changer cet état des choses, notamment au cours des années 1990. Un premier facteur est lié à l'élargissement de la notion de menace à la paix, dont l'origine a de plus en plus été située par le Conseil de sécurité dans des situations de conflit armé internes aux Etats, où des forces gouvernementales se confrontaient avec des mouvements rebelles organisés<sup>34</sup>. A partir du précédent de l'embargo sur les

33. Sur ces caractères des mesures prévues dans les résolutions 1373 (2001) et 1540 (2004) voir respectivement SZUREK, S.: "La lutte internationale contre le terrorisme sous l'empire du Chapitre VII: un laboratoire normatif", *Revue Générale de Droit International Public* (2005), pp. 5-48 et SUR, S.: "La résolution 1540 du Conseil de sécurité (28 avril 2004): entre la prolifération des armes de destruction massive, le terrorisme et les acteurs non étatiques", *Revue Générale de Droit International Public* (2004), pp. 855-876. S'agissant de manifestations d'une fonction législative ou quasi-législative du Conseil de sécurité, que la Charte des Nations Unies ne confère pas à cet organe, la doctrine n'a pas hésité à stigmatiser les résolutions en question en tant que actes *ultra vires* du Conseil de sécurité. Pour cette critique voir notamment HAPPOLD, M.: "Security Council Resolution 1373 and the Constitution of the United Nations", *Leiden Journal of International Law* (2003), pp. 593-610; ELBERLING, B.: "The *Ultra Vires* Character of Legislative Action by the Security Council", *International Organizations Law Review* (2005), pp. 337-360. Plus en général, sur les problèmes juridiques posés par l'exercice de compétences normatives de la part du Conseil de sécurité voir DENIS, C.: *Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité des Nations Unies: portée et limites*, Bruxelles, 2004; TERCINET, J.: "Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité: le Conseil de sécurité peut-il légiférer?", *Revue Belge de Droit International* (2004), pp. 528-550; TALMON, S.: "The Security Council as World Legislature", *American Journal of International Law* (2005), pp. 175-193.

34. Sur les traits généraux de cette évolution voir KOOIJMANS, P.H.: "The Security Council and Non-State Entities as Parties to Conflicts", dans WELLENS K. (ed.): *International Law: Theory and Practice. Essays in Honour of Eric Suy*, The Hague, Boston, London, 1998, pp. 333-346.



armes et les produits pétroliers édicté avec la résolution 864 (1993) à l'encontre de l'UNITA (l'une des parties au conflit en Angola), les affaires dans lesquels le Conseil de sécurité a imposé des mesures non militaires à des factions insurrectionnelles combattant dans le contexte d'une guerre civile se sont multipliés aux cours des années 1990, et ont confirmé que les sanctions de l'art. 41 pouvaient bel et bien cibler des entités différentes des Etats<sup>35</sup>. Le deuxième facteur qui a contribué à changer les destinataires traditionnels des sanctions de l'art. 41 est d'ordre structurel, car il se rapporte à l'efficacité et aux conséquences humanitaires négatives des sanctions économiques imposées par le Conseil de sécurité. Notamment le maintien prolongé de l'embargo imposé par le Conseil de sécurité à l'Iraq après l'invasion du Koweït a démontré les limites inhérentes aux programmes de sanctions économiques généralisées, dont les conséquences négatives se produisent souvent au niveau humanitaire, sur les droits fondamentaux de la population de l'Etat objet des sanctions, sans par contre affecter les élites politiques responsables du comportement dangereux pour le maintien de la paix<sup>36</sup>.

Au cours des années 1990, une solution efficace pour pallier les limites des sanctions économiques généralisées du Conseil de sécurité a paru celle d'élaborer des programmes de sanctions dites "intelligentes" ou "ciblées": c'est-à-dire des sanctions tout à fait traditionnelles dans leur contenu (gel des avoirs, limitations aux facultés de se déplacer et de voyager, etc.), mais visant à frapper des individus en raison de leur responsabilité (directe ou indirecte) dans la création de la situation à l'attention du Conseil de sécurité<sup>37</sup>. Par la

35. Pour une analyse détaillée de la pratique des sanctions non armées imposées par le Conseil de sécurité à l'encontre d'acteurs non-étatiques voir BOLANI, M.-L.: "Security Council Sanctions on Non-State Entities and Individuals", *Revue Hellénique de Droit International* (2003), pp. 401-439, notamment aux pp. 407-423.

36. Sur les problèmes humanitaires liés à l'embargo imposé par le Conseil de sécurité contre l'Iraq voir notamment DE WET, E.: "Human Rights Limitations to Economic Enforcement Measures Under Article 41 of the United Nations Charter et the Iraqi Sanctions Regime", *Leiden Journal of International Law* (2001), pp. 277-300. Plus en général, sur les problèmes humanitaires connexes aux sanctions économiques généralisées du Conseil de sécurité voir FORLATI, F.: "Sanzioni economiche e tutela umanitaria", *Rivista di Diritto Internazionale* (1997) pp. 705-739; REISMAN, W.M., STEVICK, D.L.: "The Applicability of International Law Standards to United Nations Economic Sanctions Programmes", *European Journal of International Law* (1998), 86-141. Voir aussi les documents cités *supra*, note 6.

37. Parmi les premiers précédents en ce sens voir notamment la résolution 917 (1994) du 6 mai 1994, concernant les membres du personnel de l'armée haïtienne et les principaux participants au coup d'Etat de 1991, ainsi que les membres de leur famille; la résolution 1054 (1996) du 26 avril 1996, concernant les membres du Gouvernement soudanais, les représentants de ce gouvernement et les membres des forces armées soudanaises; la résolution 1132 (1997) du 8 octobre 1997, concernant la junte militaire de la Sierra Leone et les membres adultes de leur famille.

suite, la solution des sanctions ciblées, qui devait permettre d'augmenter l'efficacité des mesures coercitives de l'art. 41 et de minimiser en même temps leur impact sur la population civile innocente, s'est progressivement consolidée dans la pratique du Conseil de sécurité<sup>38</sup>. Avec peu d'exceptions, on peut constater que quasiment la totalité des programmes de sanctions élaborés à partir de la fin des années 1990 est basée sur le mécanisme de la "liste", compilée et mise à jour par des Comités des sanctions, dont la fonction est celle d'identifier les individus et les entités assujettis aux mesures édictées par le Conseil de sécurité<sup>39</sup>. Si l'exemple le plus connu en ce sens est représenté par les mesures de gel des ressources financières et d'interdiction des mouvements imposées contre les Talibans et les personnes associés au réseau terroriste Al-Qaeda avec les résolutions 1267 (1999), 1333 (2000) et 1390 (2002)<sup>40</sup>, la solution des sanctions individualisées a été répliquée par le Conseil de sécurité dans les résolutions postérieures concernant l'Iraq<sup>41</sup>, le Libéria<sup>42</sup>, la

38. Pour une synthèse efficace des raisons justifiant le glissement vers le modèle des sanctions ciblées, ainsi que pour une description de leur technique, voir notamment LAGRANGE E., EISEMANN, P.M.: *Article 41 cit. supra*, note 15, pp. 1214-1215. Voir aussi CRAVEN, M.: "Humanitarianism and the Quest for Smarter Sanctions", *European Journal of International Law* (2002), pp. 43-61.

39. Voir *infra*, section IV.2, notamment la note 73 et le texte relatif.

40. Voir notamment le paragraphe 4, lettre b), de la résolution 1267 (1999) du 15 octobre 1999, dans laquelle le Conseil de sécurité a décidé que tous les Etats devront geler les fonds et autres ressources financières appartenant aux Taliban ou contrôlés par eux, ou appartenant à toute entreprise contrôlée par les Taliban, tels qu'identifiés par le Comité créé en application de la résolution. Les mesures de gel des fonds ont été étendues à Usama bin Laden et aux individus et entités associés au réseau Al-Qaïda, tels que identifiés par le Comité, avec la résolution 1333 (2000) du 19 décembre 2000 (voir notamment le paragraphe 8, lettre c). Les mesures à l'égard des personnes, groupes, entreprises et entités figurant dans la liste établie par le Comité en application des résolutions précédents ont été confirmées et endurcies (notamment avec la prévision de l'obligation pour tous les Etats d'empêcher l'entrée sur leur territoire ou le transit par leur territoire des personnes visées) avec la résolution 1390 (2002) du 16 janvier 2002 (voir le paragraphe 2). Finalement, la résolution 1617 (2005) du 29 juillet 2005 a confirmé l'ensemble des mesures imposées dans les résolutions précitées.

41. Voir notamment les paragraphes 19 et 23 de la résolution 1483 (2003) du 22 mai 2003, dans laquelle le Conseil de sécurité a décidé que tous les Etats ont l'obligation de geler les fonds, les avoirs financiers et les ressources économiques sortis d'Iraq ou acquis par Saddam Hussein ou d'autres hauts responsables de l'ancien régime iraquien ou des membres de leur famille proche, y compris les entités appartenant à ces personnes ou à d'autres personnes agissant en leur nom ou selon leurs instructions, ou se trouvant sous leur contrôle direct ou indirect.

42. Voir la résolution 1521 (2003) du 22 décembre 2003, dans laquelle le Conseil de sécurité a décidé que tous les Etats doivent prendre les mesures nécessaires pour empêcher l'entrée ou le passage en transit sur leur territoire de tous les individus, désignés par le Comité des sanctions créé par la résolution, qui font peser une menace sur le processus de paix au Libéria, ou qui mènent des activités visant à porter atteinte à la paix et à la sécurité au Libéria et dans la sous-région (voir notamment le paragraphe 4, lettre a). En plus, dans la résolution 1532 (2004) du 12 mars 2004, le Conseil a décidé que, aux fins d'empêcher que l'ancien Président



Côte d'Ivoire<sup>43</sup>, le Darfour (Soudan)<sup>44</sup>, la République Démocratique du Congo<sup>45</sup>, le Liban<sup>46</sup>, et plus récemment, la Corée du Nord<sup>47</sup>.

du Libéria. Charles Taylor, les membres de sa proche famille ou des membres de son entourage, alliés ou associés, tels qu'identifiés par le Comité, utilisent les fonds et les biens détournés pour entraver le rétablissement de la paix et de la stabilité au Libéria, tous les Etats doivent geler les fonds et les ressources économiques se trouvant sur leur territoire, qui sont en possession ou sous le contrôle direct ou indirect des personnes susmentionnées (paragraphe 1).

43. Voir la résolution 1572 (2004) du 15 novembre 2004, dans laquelle le Conseil de sécurité a décidé que tous les Etats devront empêcher l'accès et le transit sur leur territoire et geler les fonds et ressources économiques de toutes les personnes, désignées par le Comité établi par la résolution, qui font peser une menace sur le processus de paix et de réconciliation nationale en Côte d'Ivoire, de toute autre personne qui serait reconnue responsable de violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire en Côte d'Ivoire ainsi que de toute autre personne qui incite publiquement à la haine et à la violence (voir notamment les paragraphes 9 et 11).

44. Voir la résolution 1591 (2005) du 29 mars 2005, dans laquelle le Conseil de sécurité a décidé que tous les Etats devront prévenir l'entrée ou le passage en transit sur leur territoire et geler les fonds et ressources économiques de toute personne désignée par le Comité établi par la résolution sur la base des informations communiquées par les Etats membres, le Secrétaire général, le Haut Commissaire aux droits de l'homme ou le Groupe d'experts créé par la résolution— qui fait obstacle au processus de paix, constitue une menace pour la stabilité au Darfour et dans la région, viole le droit international humanitaire ou le droit international relatif aux droits de l'homme ou commet d'autres atrocités, ou qui est responsable de survols militaires à caractère offensif dans la région du Darfour en violation de la prohibition visée dans la résolution (voir les paragraphes 3 et 6).

45. Voir la résolution 1596 (2005) du 18 avril 2005, où le Conseil de sécurité a décidé que tous les Etats devront empêcher l'entrée ou le transit sur leur territoire et geler les fonds appartenant ou sous le contrôle direct ou indirect des personnes, identifiées par le Comité établi par la résolution 1533 (2004), qui agissent en violation des mesures édictées par le Conseil dans la résolution 1493 (2003), concernant l'interruption de la fourniture, la vente ou le transfert d'armes ou de matériels connexes à tous les groupes armés et milices étrangers et congolais opérant dans les territoires du Nord et Sud Kivu, de l'Ituri, et aux groupes qui ne sont pas parties à l'Accord global de paix, en République démocratique du Congo.

46. Voir la résolution 1636 (2005) du 31 octobre 2005, dans laquelle le Conseil de sécurité a décidé que tous les Etats devront empêcher l'entrée et le transit sur leur territoire et geler les ressources financières des personnes désignées par la Commission internationale indépendante d'enquête sur l'assassinat de l'ancien Premier Ministre libanais Hariri ou par le Gouvernement libanais comme étant suspects de la participation à la préparation, le financement, l'organisation ou la commission de cet acte terroriste, dès que le Comité établi par la résolution aura été informé et aura donné son accord (voir paragraphe 3).

47. Voir la résolution 1718 (2006) du 14 octobre 2006, dans laquelle le Conseil de sécurité a établi que tous les Etats devront geler les fonds, avoirs financiers et ressources économiques qui sont la propriété ou sous le contrôle direct ou indirect des personnes ou entités, désignées par le Comité établi par la résolution ou par le Conseil de sécurité lui-même comme participant ou apportant un appui aux programmes en rapport avec les armes nucléaires, les missiles balistiques et autres armes de destruction massive, de la République populaire démocratique de Corée, et également empêcher l'entrée ou le transit sur leur territoire de toute personne désignée (par le Comité ou par le Conseil) responsable des politiques menées par la République populaire démocratique de Corée en matière de programmes en rapport avec les armes nucléaires (voir le paragraphe 8, lettres d) et e).



Indéniablement, le processus d'individualisation des mesures non armées du Conseil de sécurité a eu des impacts remarquables sur la technique des sanctions onusiennes et sur leur efficacité. De ce point de vue, on ne peut que rappeler l'importance accrue des Comités de sanctions créés par le Conseil de sécurité, lesquels, de simples points focaux de collecte des informations concernant l'exécution à niveau national des mesures édictées, se sont transformés en véritables organes d'impulsion pour la mise en œuvre des sanctions, chargés de superviser les dérogations à celles-ci et d'identifier leurs cibles<sup>48</sup>. Toutefois, cette évolution a également posé des questions juridiques complexes sur le plan des principes. En laissant pour l'instant de côté les problèmes spécifiques soulevés sous le profil du respect des droits fondamentaux des personnes concernées<sup>49</sup>, l'on peut légitimement se demander dans quelle mesure la nouvelle typologie de sanctions ciblées du Conseil de sécurité, qui se présente comme manifestation d'un pouvoir d'intervention directe des Nations Unies (et de ses États membres) dans la sphère individuelle, est compatible avec le modèle traditionnel de mesures coercitives du Chapitre VII, destiné à opérer au niveau interétatique.

### 3. *Les finalités des sanctions onusiennes*

La tâche d'identifier les finalités des sanctions des Nations Unies semble-t-elle simplifiée si on se réfère aux différents documents de l'Organisation qui abordent la question. Pour donner un exemple, dont la substance est d'ailleurs reprise dans d'autres textes pertinents, on peut citer la résolution 51/242 de l'Assemblée générale déjà mentionnée, dont l'Annexe II (intitulé aux "Questions des sanctions imposées par l'Organisation des Nations Unies") récite que

"Les sanctions ont pour objectif de modifier le comportement d'une partie qui menace la paix et la sécurité internationales et non de punir ou d'infliger un châtement quelconque"<sup>50</sup>.

48. Sur l'évolution du rôle des Comités des sanctions dans la mise en œuvre des mesures du Conseil de sécurité voir ALABRUNE, F.: "La pratique des Comités des sanctions du Conseil de Sécurité depuis 1990", *Annuaire Français de Droit International* (1999), pp. 226-279; KALLIOPoulos, A.: "Les Comités des sanctions de l'Organisation des Nations Unies", dans PICCHIO FORIATI L., SICILIANOS L.-A. (s.l.d.): *Les sanctions économiques en droit international* cit. *supra*, note 1, pp. 567-601.

49. Sur ces problèmes voir *infra*, section IV.

50. Voir UN doc. A/RES/51/242, cit. *supra* note 3, p. 7, paragraphe 5. Dans le même sens voir le *Supplément à l'Agenda pour la paix* cit. *supra*, note 2, p. 16, paragraphe 66. Voir éga-



Les sanctions onusiennes viseraient donc à frapper dans leurs intérêts les responsables d'une infraction à la légalité onusienne, pour exercer sur ceux-ci une pression et les contraindre à réviser leur comportement. La dimension coercitive serait centrale, toute connotation punitive ou répressive étant étrangère à la logique des sanctions des Nations Unies. De ce point de vue, on pourrait constater une convergence entre les sanctions des Nations Unies et les contre-mesures unilatérales au fait internationalement illicite, dont le caractère "instrumental" a été mis en exergue par la Commission du droit international dans le contexte des travaux de codification de la responsabilité internationale<sup>51</sup>. A cet égard, le texte du premier paragraphe de l'art. 49 (intitulé "Objet et limites des contre-mesures") du Projet d'articles adopté par la Commission en 2001, est très clair:

"Un Etat lésé ne peut prendre de contre-mesures à l'encontre de l'Etat responsable du fait internationalement illicite que pour amener cet Etat à s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu de la deuxième partie [du Projet, concernant les obligations de cessation, de non-répétition et de réparation de l'Etat responsable]"<sup>52</sup>.

Pourtant, ici comme ailleurs, il serait fallacieux de vouloir exagérer l'analogie entre contre-mesures et sanctions onusiennes. En effet, il n'est pas difficile de constater que dans la pratique des finalités différentes, de nature soit préventive, soit dissuasive, soit finalement punitive, se trouvent souvent associées aux sanctions des Nations Unies. On pourrait ainsi noter qu'une portée intrinsèquement préventive ou conservatoire est évidente par rapport à certaines mesures "classiques" édictées par le Conseil de sécurité dans les

lement les positions exprimées par certains Etats intervenant aux débats du Conseil de sécurité dédiés aux questions relatives aux sanctions: par exemple les déclarations de la France, des Pays-Bas, de la Fédération de Russie, de l'Iraq (UN doc. S/PV.4128 cit. *supra*, note 5, respectivement aux pp. 9, 18, 25, 44-45), de l'Allemagne, de la Suède et de la Norvège (UN doc. S/PV.4394, cit. *supra*, note 5, respectivement pp. 5, 6 et *Resumption 1*, p. 4).

51. Sur la convergence entre régime des sanctions onusiennes et régime des contre-mesures unilatérales à l'illicite sous le profil de leurs finalités voir notamment SICILIANOS, L.-A.: *Sanctions institutionnelles et contre-mesures*, cit. *supra*, note 16, pp. 13-16.

52. Le texte des articles du Projet sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite se trouve reproduit en annexe à la résolution de l'Assemblée générale 56/83 du 12 décembre 2001 (voir UN doc. A/RES/56/83, 28 janvier 2002, pp. 2-13). Sur le caractère instrumental des contre-mesures à l'illicite s'était également prononcée la Cour internationale de Justice dans son arrêt du 25 septembre 2005 dans l'*Affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, C.I.J. Recueil, 1997, p. 7 (notamment paragraphe 87, p. 56). En doctrine voir SICILIANOS, L.-A.: "Codification des contre-mesures par la Commission du droit international", *Revue Belge de Droit International* (2005), pp. 459-461.

phases initiales d'un conflit armé, telles que l'imposition d'un embargo sur les fournitures d'armes ou matériels militaires aux parties concernées<sup>53</sup>.

D'ailleurs, on peut noter qu'une remarquable réorientation des finalités coercitives traditionnellement associées aux sanctions onusiennes a été amorcée par la nouvelle technique des sanctions ciblées ou intelligentes. Les buts poursuivis par les mesures imposées aux individus impliqués dans une situation considérée dangereuse pour la paix sont susceptibles de varier au cas par cas, suivant les spécificités de l'affaire à l'attention du Conseil. Il est ainsi que le maintien en vigueur des mesures de gel des avoirs ou de limitation aux mouvements des personnes associées au réseau terroriste Al-Qaida, dernièrement confirmées par le Conseil de sécurité avec la résolution 1617 (2005)<sup>54</sup>, semble-t-il trouver sa justification, plus que dans une optique de coercition, dans une logique de prévention de la menace terroriste<sup>55</sup>. Par contre, des finalités à la fois coercitives et punitives se trouvent entremêlées par rapport à la même typologie de mesures imposées alternativement à l'encontre des personnes qui entravent un processus de réconciliation nationale ou qui ont commis de graves violations des droits de l'homme dans le contexte d'un pays ravagé par une guerre civile, comme par exemple dans les cas des mesures imposées par la résolution 1572 (2004) relative à la situation en Côte d'Ivoire ou des mesures prévues dans la résolution 1591 (2005) concernant la crise au Darfour (Soudan)<sup>56</sup>.

On arrive finalement aux exemples de sanctions individualisées qui s'encadrent presque exclusivement dans la logique du châtement et de la punition, quand on considère les mesures de gel des ressources économiques acquises par Saddam Hussein ou d'autres hauts responsables de l'ancien régi-

53. Voir en ce sens COMBACAU J.: "Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies: Ré-surrection ou métamorphose?" dans BEN ACHOUR, R., LAGHMANI, S.: *Les nouveaux aspects du droit international*, Paris, 1996, pp. 152-153, d'après lequel "la privation des moyens d'action militaire 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' qu'aux mesures coercitives de l'article 41".

54. Voir *supra*, note 40.

55. Voir en ce sens le "Livre blanc rédigé par le projet relatif aux sanctions ciblées du Watson Institute, Université Brown". *Renforcer les sanctions ciblées grâce à des procédures équitables et transparentes*, 30 mars 2006 [dorénavant *Livre blanc du Watson Institute*], reproduit en annexe à UN doc. S/2006/331, 14 juin 2006, notamment aux pp. 3 et 34. Voir aussi le *Quatrième rapport de l'Equipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions créée en application des résolutions 1526 (2004) et 1617 (2005) du Conseil de sécurité concernant l'organisation Al-Qaida et les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées*, UN doc. S/2006/154, 10 mars 2006, p. 12, paragraphe 32, d'après lequel "la Liste (...) a été établie à des fins préventives plutôt que punitives". Toutefois, voir *infra*, note 59.

56. Voir *supra*, respectivement les notes 43 et 44.



me iraquien ou membres de leur famille proche, imposées suite à l'occupation de l'Iraq de 2003 avec la résolution 1483 (2003)<sup>57</sup>, ou les mesures analogues imposées aux personnes suspectées de participation à la préparation, au financement, à l'organisation ou à la commission de l'attentat terroriste contre l'ancien Premier Ministre libanais Hariri du 2005, prévues dans la résolution 1636 (2005)<sup>58</sup>.

Il est d'ailleurs évident que, au moment où les sanctions onusiennes sont plées à la poursuite de finalités de nature non coercitive, qui semblent parfois anticiper la mise en oeuvre d'une responsabilité pénale des individus ciblés, leur adhérence à la logique du maintien et du rétablissement de la paix, qui devrait caractériser l'action du Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte, se trouve sérieusement remise en question<sup>59</sup>.

#### IV. LES LIMITES JURIDIQUES APPLICABLES AUX SANCTIONS DES NATIONS UNIES

##### 1. *Limites au contenu des sanctions onusiennes ou limites au pouvoir de coercition du Conseil de sécurité?*

En approchant la question des limites juridiques applicables aux sanctions des Nations Unies, il semblerait tout à fait logique de faire référence

57. Voir *supra*, note 41.

58. Voir *supra*, note 46.

59. Il est ainsi intéressant de noter que l'Equipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions contre les Taliban et Al-Qaida, dans son quatrième rapport au Conseil de sécurité, s'est interrogé "sur le sens à donner au caractère préventif que ces sanctions sont censées avoir" par rapport à la circonstance que, dans l'absence d'une procédure d'examen permettant de veiller à ce que chaque cas continue d'être associé à une menace suffisante, les personnes inscrites dans la Liste du Comité des sanctions risqueraient d'y figurer en permanence (voir *Quatrième rapport de l'Equipe d'appui analytique*, cit. *supra*, note 55, pp. 17-18, paragraphe 49). A ce sujet voir aussi le jugement rendu le 11 février 2005 par le Tribunal de première instance de Bruxelles (quatrième section) dans l'affaire *Nabil Sayadi et Patricia Vinck c. L'Etat Belge*. Ce Tribunal a estimé que, en conséquence du refus de l'Etat belge, après deux ans et demi d'instruction, d'introduire une demande de radiation des noms des deux requérants figurant dans la liste des personnes associées à Al-Qaida, "le gel des avoirs et l'interdiction de quitter le territoire, ne peut plus raisonnablement être présentée comme une mesure "administrative et provisoire" (...). le caractère "provisoire" devant être sérieusement mis en cause après l'écoulement d'un tel laps de temps; le Tribunal a finalement condamné l'Etat belge à demander sous le bénéfice de l'urgence au Comité des sanctions de radier les noms des demandeurs de la liste, à peine d'une astreinte (texte non publié, à disposition de l'auteur). Sur les problèmes juridiques associés à la technique des listes voir *infra*, sous-section IV.2.



aux règles pertinentes du droit international général gouvernant la matière des réactions à l'illicite. A ce sujet, le Projet d'articles sur la responsabilité internationale de l'Etat, adopté en 2001 par la Commission du droit international, énonce certains principes généraux concernant les limites applicables au recours à des contre-mesures par un Etat lésé, parmi lesquels certains pourraient présenter une certaine pertinence aux fins du problème qui nous intéresse ici. On se réfère notamment à la règle établissant que les contre-mesures ne peuvent pas porter atteinte à certaines catégories d'obligations (telles que les obligations concernant la protection des droits fondamentaux de l'homme) et au principe selon lequel les contre-mesures sont tenues de respecter la condition essentielle de la proportionnalité<sup>60</sup>. Toutefois, il faut constater que l'applicabilité aux mesures coercitives du Chapitre VII de la Charte des principes codifiés dans le Projet sur la responsabilité est loin d'être pacifique, à la lumière notamment la clause finale du Projet, en vertu de laquelle les articles y contenus sont déclarés "sans préjudice de la Charte des Nations Unies"<sup>61</sup>. Cette clause semblerait légitimer la conclusion que le Conseil de sécurité, dans l'exercice de son pouvoir de coercition finalisé au maintien de la paix, pourrait écarter l'application des conditions de licéité des contre-mesures prévues par le droit général de la responsabilité internationale<sup>62</sup>.

Finalement, la question des limites juridiques applicables aux sanctions des Nations Unies semble se confondre avec celle plus générale des limites aux pouvoirs du Conseil de sécurité dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité. A cet égard, la Charte des Nations Unies octroie un pouvoir discrétionnaire très large au Conseil de sécurité. Celui-ci, en tant qu'organe chargé de la responsabilité principale du maintien de la paix, a la faculté d'apprécier et de déterminer l'existence d'une situation de menace à la paix ou de rupture de la paix, ainsi que de choisir les mesures qu'il considère les

60. Voir notamment l'art. 50, paragraphe 1, du Projet d'articles (*supra*, note 52), en vertu duquel "Les contre-mesures ne peuvent porter aucune atteinte: a) à l'obligation de ne pas recourir à la menace ou à l'emploi de la force telle qu'elle est énoncée dans la Charte des Nations Unies; b) aux obligations concernant la protection des droits fondamentaux de l'homme; c) aux obligations de caractère humanitaire excluant les représailles; d) aux autres obligations découlant de normes impératives du droit international général"; et l'art. 51 du Projet, selon lequel "Les contre-mesures doivent être proportionnelles au préjudice subi, compte tenu de la gravité du fait internationalement illicite et des droits en cause".

61. Voir notamment l'art. 59 du Projet d'articles (*supra*, note 52).

62. Sur la question on renvoie à ARCARI, M.: *Responsabilité de l'Etat pour violations graves* cit. *supra*, note 16, pp. 432-437.



plus appropriées aux fins de maintenir ou de rétablir la paix<sup>63</sup>. La seule limite textuelle posée par la Charte à ce pouvoir discrétionnaire se trouve dans le deuxième paragraphe de son art. 24, où il est établi que le Conseil de sécurité dans l'accomplissement de ses devoirs est tenu d'agir conformément aux buts et principes des Nations Unies, tels que définis aux articles 1 et 2 du même instrument. Toutefois, même ce renvoi aux buts et aux principes de l'Organisation risque d'avoir un impact très modeste, notamment si l'on songe que la lettre du premier paragraphe de l'art. 1 limite l'obligation de respecter les principes de la justice et du droit international au seul domaine du règlement pacifique des différends, et semble affranchir de cette condition les actions des Nations Unies relevant du maintien de la paix et de la sécurité internationales<sup>64</sup>.

En plus, la Charte des Nations Unies offre avec son art. 103 un outil formidable à l'efficacité de l'action coercitive du Conseil de sécurité. Même si l'art. 103 vise, *strictu sensu*, à régler les conflits entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la Charte et les obligations contractées des Etats Membres en vertu de tout autre accord international, en établissant la priorité des premières, il est désormais bien accepté que la disposition en parole s'applique également aux décisions contraignantes adoptées par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII<sup>65</sup>. Il s'ensuit que si le Conseil de sécurité

63. Ce double volet du pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité, concernant l'appréciation de l'existence d'une menace à la paix et la sélection des mesures nécessaires à rétablir la paix, avait été mis en exergue très clairement dans l'arrêt de la Chambre d'appel du Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie dans l'affaire *Tadic*, cité *supra*, note 29.

64. Selon la lettre du premier paragraphe de l'art. 1, l'un des buts de l'Organisation est "Maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin: prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écartier les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix" (les italiques sont ajoutées). Sur l'interprétation de la référence aux principes de la justice et du droit international contenue dans cette disposition, voir notamment WOLFRUM, R.: "Article 1", dans SIMMA B. (ed.): *The Charter of the United Nations. A Commentary*, vol. I, 2nd ed., Oxford, 2002, p. 43.

65. Ce résultat est atteint par l'entremise de l'art. 25 de la Charte, en vertu duquel "Les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte": voir en ce sens l'ordonnance sur la demande en indication de mesures conservatoires prononcée par la Cour internationale de Justice le 14 avril 1992 dans l'*Affaire relative à des questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya Arabe Libyenne c. Royaume Uni)*, C.I.J. Recueil, 1992, p. 15, paragraphe 39. Sur l'art. 103 de la Charte et sur sa portée voir BERNHARDT, R.: "Article 103", dans SIMMA B. (ed.): *The Charter of the United Nations. A Commentary*, vol. II, 2nd ed., Oxford, 2002, pp. 1292-1302; THOUVENIN, J.-M.: "Article 103", dans COT J.-P., PELLET, A., FORTEAU, M. (s.l.d.): *La Charte*



décide d'imposer certaines sanctions à l'encontre d'un Etat, une entité ou une personne censés responsables de menacer le maintien de la paix, tous les Membres des Nations Unies sont tenus d'accorder priorité à l'exécution des mesures édictées par le Conseil, même si cela pourrait entraîner l'infraction de leurs obligations découlant d'autres accords internationaux en vigueur<sup>66</sup>.

Malgré tout ce que l'on vient d'exposer, l'on aurait évidemment du mal à accepter la conclusion que le Conseil de sécurité est affranchi du respect du droit international et que les mesures décidées par cet organe dans le domaine du maintien de la paix ne sont assujetties à aucune limite juridique<sup>67</sup>. Dans la pratique la plus récente, le problème d'identifier les limites du pouvoir de coercition du Conseil de sécurité s'est posé avec une urgence toute particulière par rapport aux sanctions susceptibles d'empiéter sur la situation des individus, dont les effets risquent de mettre en cause l'intégrité des standards internationaux en matière de protection des droits de l'homme. C'est donc sous l'angle spécifique des relations entre sanctions onusiennes et respect des droits fondamentaux que le problème des limites juridiques opposables aux premières va être considéré dans la section suivante.

## 2. *Le problème à la lumière des indications de la pratique récente: les droits fondamentaux de l'homme en tant que limites au pouvoir de coercition du Conseil de sécurité*

Des incidences sur les droits des individus peuvent davantage se produire comme conséquences indirectes des sanctions économiques dirigées par le

*de l'ONU.*, vol. II, Paris, 2005, pp. 2133-2147; TOUBLANC, A.: "L'article 103 et la valeur juridique de la Charte des Nations Unies", *Revue Générale de Droit International Public* (2004), pp. 439-460.

66. Voir par exemple la résolution 670 (1990) du 25 septembre 1990, dans laquelle le Conseil de sécurité, "rappelant les dispositions de l'art. 103 de la Charte", décide que tous les Etats devront imposer des restrictions aux mouvements des aéronefs à destination ou en provenance de l'Iraq "nonobstant l'existence de droits ou obligations conférés ou imposés par tout accord international ou contrat conclu ou licence ou permis délivré avant la date de la présente résolution" (paragraphe 3).

67. D'ailleurs, le problème continue à attirer l'attention de la doctrine internationaliste: parmi les études plus récentes à ce sujet voir TEHINDRAZANARIVELO, D. L.: "Le droit des Nations Unies et les limites au pouvoir de sanction du Conseil de sécurité", dans PICCHIO FORLATI L., SICILIANOS L.-A. (S.I.D.): *Les sanctions économiques en droit international*, cit. *supra*, note 1, pp. 211-277; LAGRANGE, E.: "Le Conseil de sécurité des Nations Unies peut-il violer le droit international?", *Revue Belge de Droit International* (2004), pp. 568-591. Voir aussi les auteurs cités *supra*, note 33.



Conseil de sécurité à l'encontre d'un Etat responsable d'une situation de menace à la paix. Dans un premier volet, la protection des droits de personnes (physiques ou morales) "innocentes" peut être mise en jeu par l'exécution au niveau national des mesures économiques édictées par le Conseil de sécurité<sup>68</sup>. Dans un deuxième volet, comme l'a bien démontré le précédent de l'Iraq, les sanctions économiques globales imposées par le Conseil de sécurité peuvent entraîner des conséquences humanitaires néfastes au détriment des groupes les plus vulnérables de la population de l'Etat ciblé<sup>69</sup>.

C'est toutefois avec la transition à la nouvelle technique des sanctions ciblées ou intelligentes, au moment où l'individu est devenu le destinataire directe de l'action du Conseil de sécurité, que la question de l'impact des sanctions onusiennes sur les droits fondamentaux a gagné une dimension inédite<sup>70</sup>. D'un côté, les sanctions ciblées, qui consistent normalement dans le gel des ressources financières des individus ciblés et dans l'imposition de restrictions à leurs mouvements<sup>71</sup>, peuvent empiéter sur différents droits substantiels garantis dans les instruments internationaux en matière de droits de l'homme, tels que le droit à la propriété privé, le droit à la tutelle de la vie privée et familiale, le droit à la liberté de mouvement<sup>72</sup>. De l'autre côté, le méca-

68. Le problème a été posé récemment devant la Cour européenne des droits de l'homme à l'occasion de la requête présentée par la société turque *Bosphorus Airways*. La requérante se plaignait de la violation de son droit de propriété, découlant de la saisine d'un aéronef pris en location auprès de la compagnie aérienne nationale yougoslave, qui avait été décrétée par les autorités irlandaises en application des règlements communautaires d'exécution des mesures d'embargo édictées à l'encontre de la République fédérale de Yougoslavie avec la résolution 820 (1993) du Conseil de sécurité. La Cour européenne a approuvé la décision de l'Irlande de saisir l'aéronef et a exclu la violation du droit de propriété de la société requérante. De l'avis de la Cour, une mesure restrictive des droits individuels prise par un Etat en exécution d'obligations juridiques découlant de l'appartenance à une organisation internationale doit être réputée justifiée à condition que l'organisation en question (dans le cas d'espèce, la Communauté européenne) accorde aux droits fondamentaux une protection à tout le moins "équivalente" ou "comparable" à celle assurée par la Convention européenne des droits de l'homme. Voir *Affaire Bosphorus Hava Hollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi c. Irlande* (Requête n. 45036/98), Arrêt du 30 juin 2005 (Grande Chambre), notamment paragraphes 154-156. Sur cette affaire voir le commentaire de CIAMPI, A.: "L'Union Européenne et le respect des droits de l'homme dans la mise en œuvre des sanctions devant la Cour européenne des droits de l'homme", *Revue Générale de Droit International Public* (2006), pp. 85-114.

69. Voir les références *supra*, notes 6 et 36.

70. Voir les références *supra*, note 37 et texte relatif.

71. Voir les résolutions du Conseil de sécurité citées *supra*, notes 42-47.

72. Sur les droits fondamentaux substantiels affectés par le contenu des mesures ciblées du Conseil de sécurité voir notamment CAMERON, I.: "UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the European Convention of Human Rights", *Nordic Journal of International Law* (2003), pp. 166-167 et 186-191.



nisme d'identification des destinataires des sanctions, axé sur l'inscription des noms des individus ciblés dans une liste rédigée et mise à jour par les Comités de sanctions sur la base des renseignements fournis par les Etats, pose des problèmes très délicats sous le profil du respect du droit individuel à un procès équitable et du droit à un recours effectif, car les personnes concernées n'ont pas la possibilité de connaître les informations justifiant leur inscription sur la liste ou de contester le bien fondé la décision relative<sup>73</sup>.

Il est vrai que dans les derniers temps presque tous les Comités de sanctions ont élaboré certains palliatifs pour atténuer les problèmes susmentionnés<sup>74</sup>, consistant dans la possibilité d'aménager des exceptions humanitaires au gel des ressources financières, visant à rendre disponibles aux personnes ciblées les sommes nécessaires pour leurs dépenses de base, ainsi que dans la possibilité pour la personne concernée d'activer une procédure tendant à obtenir la révision de sa situation et éventuellement la radiation de son nom de la liste<sup>75</sup>. Il s'agit toutefois de remèdes dont l'efficacité est discutable, car les demandes de dérogations ou de radiation ne peuvent pas être proposées directement au Comité des sanctions par l'individu concerné, mais seulement par l'entremise de l'Etat de sa nationalité ou résidence. En plus, la décision finale concernant la demande de dérogation ou de radiation est prise par le Comité des sanctions (un organe politique composé par les Etats membres du Conseil de sécurité) dans le cadre d'une procédure d'approbation tacite, sans aucune possibilité d'accès direct de la part de l'individu concerné<sup>76</sup>.

73. Sur le fonctionnement des procédures d'inscription dans les listes des Comité des sanctions et sur l'impact sur les droits à l'accès à la justice et à un procès équitable des individus concernés, voir le *Livre blanc du Watson Institute* cit. *supra*, note 55, pp. 15-23. Voir aussi CAMERON, I.: *UN Targeted Sanctions* cit. *supra*, note 73, pp. 163-166 et 193-195.

74. Ces palliatifs se trouvent formalisés dans des directives adoptées par presque tous les Comités des sanctions actuellement actifs, suivant l'expérience du Comité des sanctions contre les Talibans et Al-Qaïda. Voir notamment Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999) concernant Al-Qaïda, les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées, *Directives régissant la conduite des travaux du Comité* (adoptées le 7 novembre 2002, amendées le 10 avril 2003 et révisées le 21 décembre 2005), disponibles sur le site <[www.un.org/french/docs/sc/committees/1267/1267\\_guidelines\\_fr](http://www.un.org/french/docs/sc/committees/1267/1267_guidelines_fr)>. Pour une vision d'ensemble des modalités de fonctionnement des différents Comités des sanctions voir le *Livre blanc du Watson Institute* cit. *supra*, note 55, pp. 33-50.

75. Voir par exemple les sections 8 et 9 des Directives du Comité des sanctions relatives aux Taliban et Al-Qaïda, citées *supra* note 74, concernant respectivement la procédure de radiation de la liste et les dérogations à des fins humanitaires.

76. Sur ces limites affectant les procédures établies par les différents Comités des sanctions voir le *Livre blanc du Watson Institute* cit. *supra*, note 55, pp. 42-50.



Tout récemment, les problèmes susmentionnés ont été au centre des recours proposés par des individus, inscrits sur la liste du Comité des sanctions créé par la résolution 1267 (1999) du Conseil de sécurité et résidents dans les pays de l'Union européenne, devant le Tribunal de première instance des Communautés européennes (TPI). Dans les affaires en question, les requérants ont demandé l'annulation des règlements communautaires adoptés pour donner effet aux résolutions du Conseil de sécurité imposant les sanctions contre les Talibans et Al-Qaida, se plaignant de la violation de leurs droits fondamentaux, notamment du droit à la propriété, du droit au respect de la vie privée et familiale, du droit à un procès équitable, du droit à un recours juridictionnel effectif. Entre 2005 et 2006, le TPI a prononcé quatre arrêts différents sur le fond de ces questions, dans lesquels il a rejeté, sur la base de considérations semblables, les demandes des requérants<sup>77</sup>. Tout en s'abstenant de se plonger dans des commentaires détaillés<sup>78</sup>, il nous semble néanmoins intéressant de se pencher sur quelques aspects des arrêts en question qui présentent une pertinence aux fins du problème en discussion ici, celui des limites au pouvoir de coercition du Conseil de sécurité.

Aux fins d'étayer ses conclusions, le Tribunal a tout d'abord considéré que les obligations des Etats à titre de la Charte des Nations Unies "l'emportent incontestablement", en vertu de la règle de l'art. 103 de la Charte, sur toute autre obligation de droit international conventionnel, y compris les obligations

77. Voir les deux arrêts rendus par le TPI le 21 septembre 2005 dans les affaires T-306/01, *Ahmed Ali Yusuf et Al Barakaat International Foundation c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes* et T-315/01, *Yassin Abdullah Kadi c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*; ainsi que les deux arrêts rendus le 12 juillet 2006 dans les affaires T-49/04, *Faraj Hassan c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes* et T-235/02, *Chafid Ayadi c. Conseil de l'Union européenne* (les textes, non publiés, sont disponibles au site <[www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)>). La Cour de justice des Communautés européennes a été saisie le 23 novembre 2005 d'un pourvoi contre l'arrêt *Yusuf*: voir Journal Officiel de l'Union Européenne, C-48/11-12 du 25 février 2006.

78. Parmi les premiers commentaires doctrinaux sur ces arrêts voir notamment: WECKEL, P.: "Chronique de jurisprudence internationale", *Revue Générale de Droit International Public* (2005), pp. 957-967; SCISO, E.: "Fundamental Rights and Article 103 of the UN Charter Before the Court of First Instance of the European Communities", *Italian Yearbook of International Law* (2005), pp. 137-151; GIANELLI, A.: "Il rapporto tra diritto internazionale e diritto comunitario secondo il Tribunale di primo grado delle Comunità europee", *Rivista di Diritto Internazionale* (2006), pp. 131-139; CONFORTI, B.: "Decisioni del Consiglio di sicurezza e diritti fondamentali in una bizzarra sentenza del Tribunale comunitario di primo grado", *Il Diritto dell'Unione Europea* (2006), pp. 333-345; LAVRANOS, N.: "Judicial Review of UN Sanctions by the Court of First Instance", *European Foreign Affairs Review* (2006), pp. 471-490; TOMUSCHAT, C.: "Case Law", *Common Market Law Review* (2006), pp. 537-551.

en matière de protection des droits fondamentaux découlant de la Convention européenne des droits de l'homme et du Traité de la Communauté européenne, et que cette primauté s'étend aussi aux décisions contenues dans les résolutions du Conseil de sécurité<sup>79</sup>. Deuxièmement, le TPI a affirmé que cette primauté ne saurait s'étendre jusqu'au point de déroger au respect des normes de *jus cogens* (défini comme "un ordre public international qui s'impose à tous les sujets du droit international, y compris les instances de l'ONU, et auquel il est impossible de déroger"), et il a donc reconnu que ce concept représente le seul paramètre utilisable aux fins du contrôle de légitimité des actes du Conseil de sécurité<sup>80</sup>. Finalement, le Tribunal a estimé que dans les cas d'espèce il n'était pas possible d'imputer aucune violation des principes du *jus cogens* aux résolutions du Conseil de sécurité et aux règlements communautaires y donnant exécution. Ceci soit parce que les droits en cause ne présentent pas un caractère absolu et ne relèvent pas de la catégorie du droit impératif, soit parce que le mécanisme mis au point par le Conseil de sécurité et son Comité des sanctions, visant à permettre aux individus inscrits dans la liste de présenter une demande de dérogation ou de radiation par l'entremise de l'Etat de leur nationalité ou résidence, représente une "autre voie raisonnable pour protéger adéquatement les droits fondamentaux des requérants tels que reconnus par le *jus cogens*"<sup>81</sup>.

Comme on peut arguer des passages résumés ci-dessus, le raisonnement développé par le TPI porterait d'emblée à minimiser le rôle des standards internationaux en matière de protection de droits de l'homme en tant que limites juridiques au pouvoir de coercition du Conseil de sécurité et au contenu des sanctions imposées par celui-ci. Toutefois, la démarche suivie par le TPI pourrait se prêter à certaines remarques critiques sur le plan des principes. D'abord, il convient de souligner qu'approcher la question exclusivement sous l'angle du *jus cogens* risquerait de se révéler excessivement réductif. Il faut considérer que, en matière de droits de l'homme, la notion de *jus cogens* international semble viser une catégorie très limitée de normes, interdisant des violations qualifiées en raison de leur gravité ou de leur caractère massif, tel que le géno-

79. Voir respectivement les points 231-234 et 181-184 des arrêts *Yusuf et Kadi* cit. *supra*, note 77.

80. Sous ce profil le Tribunal, tout en excluant d'être autorisé à remettre en cause la légalité des décisions du Conseil de sécurité au regard du droit communautaire, s'est néanmoins considéré comme habilité à contrôler, de manière incidente, la légalité des résolutions en cause du Conseil de sécurité au regard du *jus cogens*. Voir respectivement les points 277-282 et 227-231 des arrêts *Yusuf et Kadi* cit. *supra*, note 77.

81. Voir respectivement les points 341-345 et 286-290 des arrêts *Yusuf et Kadi* cit. *supra*, note 77. Tous ces passages sont repris et résumés par le TPI dans les arrêts successifs de 2006 concernant les affaires *Hassan et Ayadi*, respectivement aux points 92 et 116.

cide ou la torture<sup>82</sup>. Même si théoriquement possible, l'on aurait du mal à imaginer le cas d'une mesure du Conseil de sécurité dont les effets seraient susceptibles d'entraîner une violation d'une telle gravité<sup>83</sup>. Finalement, considérant le contenu controversé de la notion de droit impératif<sup>84</sup>, l'affirmation selon laquelle le Conseil de sécurité est tenu de respecter le *jus cogens* risquerait d'aboutir dans un pléonasma, et équivaudrait, sur un plan pratique, à admettre l'absence de limites opérationnelles au pouvoir de coercition de cet organe<sup>85</sup>. Le

82. Voir notamment le commentaire à l'art. 40 du Projet d'articles sur la responsabilité internationale, adopté en 2001 par la Commission du droit international (*supra*, note 52), concernant la responsabilité pour violation grave d'une obligation découlant d'une norme impérative du droit international général, où, parmi les exemples de cette catégorie de normes, sont mentionnées "les interdictions relatives à l'esclavage et à la traite des esclaves, ou au génocide, ainsi qu'à la discrimination raciale et à l'apartheid" (*Rapport de la Commission du droit international. Cinquante-troisième session. Assemblée générale, Documents officiels, Cinquante-sixième session, Supplément n. 10 (A/56/10)*, 2001, pp. 304-305). Pour ce qui est de l'interdiction de la torture comme correspondant à une norme de *jus cogens*, voir notamment le jugement de la Chambre de première instance du Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie dans l'affaire *Le Procureur c. Anto Furundzija*, Affaire n. IT-95-17/1/T, 10 décembre 1998, paragraphes 153-157.

83. Voir TOMUSCHAT, C.: *Case Law cit. supra*, note 78, p. 551. A cet effet, voir également les remarques formulées par le juge *ad hoc* Lauterpacht dans son opinion individuelle annexée à l'ordonnance sur les mesures conservatoires rendue le 13 septembre 1993 par la Cour internationale de Justice dans l'*Affaire relative à l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Yougoslavie (Serbie et Monténégro))*, C.I.J. Recueil. 1993, p. 440: "D'ailleurs, il suffit de formuler la proposition inverse en disant qu'une résolution du Conseil de sécurité pourrait même exiger une participation à un génocide – pour voir clairement qu'une telle proposition serait inacceptable".

84. A cet égard, il ne semble pas que les arrêts du TPI en question soient en mesure d'apporter une contribution décisive à la définition (ou à l'élargissement) de la catégorie du *jus cogens* dans le domaine des droits de l'homme. D'emblée, le TPI semble basculer entre l'affirmation que les droits individuels mis en jeu par les sanctions du Conseil de sécurité ne relèvent pas de la catégorie des droits absolus et l'idée que, néanmoins, les mêmes droits présentent une sorte de "noyau dur" protégé par le droit impératif, qui dans le cas d'espèce serait sauvegardé grâce aux voies alternatives de protection mises en œuvre par le Comité de sanction (voir les points 288-302, 307-315 et 341-345 de l'arrêt *Yusuf cit. supra*, note 77, concernant respectivement le droit des requérants à disposer de leurs biens, les droits de la défense et le droit à un recours effectif). Pour des remarques critiques en ce sens voir TOMUSCHAT, C.: *Case Law cit. supra*, note 78, pp. 547-550; par contre, dans un sens différent, WECKEL, P.: *Chronique de jurisprudence cit. supra*, note 78, *Revue Générale de Droit International Public* (2005), pp. 962-965. Pour une discussion articulée du problème évoqué ici, voir TANCREDI, A.: "L'emersione dei diritti fondamentali 'assoluti' nella giurisprudenza comunitaria", *Rivista di Diritto Internazionale* (2006), pp. 644-692.

85. En ce sens voir notamment CONFORTI, B.: *Decisioni del Consiglio di sicurezza cit. supra*, note 78, pp. 339-341. Plus en général, comme contre-preuve de la difficulté de déduire de la notion de *jus cogens* des limites opérationnelles au pouvoir du Conseil de sécurité, voir l'étude de ORAKHELASHVILI, A.: "The Impact of Peremptory Norms on the Interpretation and Application of United Nations Security Council Resolutions", *European Journal of International Law* (2005), pp. 59-88.

vrai enjeu est donc celui de savoir dans quelle mesure le Conseil de sécurité, dans l'imposition des sanctions du Chapitre VII, est tenu de respecter (ou de tenir en compte) les normes concernant la protection des droits de l'homme qui ne relèvent pas du *jus cogens*.

D'autre part, après avoir quitté le domaine du *jus cogens*, on ne doit tout de même pas exagérer la portée de l'art. 103 de la Charte aux fins d'affirmer la primauté des décisions du Conseil de sécurité sur les obligations concernant la protection des droits de l'homme. Si une telle priorité est bien établie avec référence aux normes d'origine conventionnelle, il ne reste pas moins vrai que dans le domaine des droits fondamentaux ils existent aussi des standards de protection qui se trouvent incorporés dans des normes du droit international coutumier, par rapport auxquelles l'application de la règle de conflit de l'art. 103 de la Charte se révélerait moins aisée<sup>86</sup>. En plus, il est bien de rappeler que les mêmes standards internationaux concernant les droits fondamentaux peuvent être considérés comme transposés dans la Charte des Nations Unies par l'entremise de certaines de ses dispositions, telles que les articles art. 1, paragraphe 3, 55 et 56, qui engagent l'Organisation et ses Etats membres à atteindre le respect universel des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>87</sup>. Si

86. Sans pouvoir ici aborder une question très complexe, il nous semble toutefois opportun de souligner que les différents arguments élaborés par la majorité de la doctrine aux fins d'étayer l'extension de l'application de l'art. 103 de la Charte aux normes du droit international général ne sauraient primer sur le donné textuel très clair de la disposition, qui se réfère aux conflits entre les obligations de la Charte et les obligations découlant d'autres sources conventionnelles. Sur ce débat, voir les auteurs cités *supra*, note 65. D'ailleurs, dans certaines résolutions concernant l'adoption de mesures de lutte contre le terrorisme, le Conseil de sécurité rappelle aux Etats l'obligation d'agir, dans la mise en œuvre des mesures indiquées, "conformément aux dispositions pertinentes de leur législation nationale et du droit international, y compris les normes internationales relatives aux droits de l'homme" (voir par exemple le paragraphe 3, lettre f), de la résolution 1373 (2001) – les italiques sont ajoutés): l'emploi de ces termes semblerait impliquer la reconnaissance de l'existence de certaines obligations générales dans la matière de la protection des droits de l'homme qui tombent au dehors du domaine d'application de l'art. 103 de la Charte.

87. La valeur normative de ces dispositions de la Charte se trouve d'ailleurs renforcée par une "pratique ultérieurement suivie" des organes des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme, dont les implications du point de vue de l'interprétation de la Charte, au sens du critère établi dans l'art. 31, paragraphe 3, lettre b), de la Convention sur le droit des traités de 1969, ne sauraient être sous-estimés. Voir à ce sujet les remarques de ALVAREZ, J.: "The Security Council's War on Terrorism: Problems and Policy Options", dans DE WET, E., NOLLKAEMPER, A.: *Review of the Security Council by Member States*, Antwerp, Oxford, New York, 2003, pp. 125-129. Sur l'importance des articles 1, paragraphe 3, 55 et 56 de la Charte aux fins d'étayer une obligation du Conseil de sécurité de respecter les droits de l'homme fondamentaux voir aussi DE WET, E., NOLLKAEMPER, A.: "Review of Security Council by National Courts", *German Yearbook of International Law* (2002), pp. 171-173.



cela est vrai, le conflit entre l'exécution des sanctions édictées par le Conseil de sécurité à la charge de certains individus et la protection des droits fondamentaux de ces individus se présente comme un problème de concurrence entre différentes obligations posées par la Charte elle-même – à savoir l'obligation de prendre des mesures efficaces pour le maintien de la paix et l'obligation de respecter les droits de l'homme, problème par rapport auquel l'art. 103 semble être sans pertinence<sup>88</sup>.

On arrive donc au cœur de la question, qui est celui d'aménager un difficile équilibre entre les deux exigences prioritaires du maintien de la paix et de la protection des droits de l'homme. D'ailleurs, la tentative d'accommoder ces exigences divergentes semble également demeurer au fond des arrêts susmentionnés du TPI, dans la mesure où (au-delà de la rhétorique du *jus cogens*) un effort y est déployé en vue d'identifier des voies alternatives et raisonnables de protection des droits individuels affectés par l'action coercitive du Conseil de sécurité<sup>89</sup>. Pourtant, s'agissant notamment de la garantie des droits à une procédure équitable des personnes soumises aux sanctions du Conseil de sécurité en vertu du mécanisme des listes, il convient de souligner que les solutions envisagées par le TPI ne semblent pas en mesure de surmonter la difficulté principale, qui est celle de l'absence de mécanismes de recours efficaces, opérant dans le cadre des Nations Unies et directement accessibles aux intéressés<sup>90</sup>.

88. Sur ce point voir notamment SCISO, E.: *Fundamental Rights* cit. *supra* note 78, pp. 148-149.

89. Voir références *supra*, notes 81 et 84.

90. Comme on l'a déjà mentionné, dans les arrêts de 2005 le TPI avait établi que les procédures élaborées par le Comité des sanctions permettant le réexamen de la situation des personnes inscrites sur les listes pouvaient intégrer une voie raisonnable de protection des droits fondamentaux des requérants, tout en reconnaissant que, faute d'un droit des intéressés de se faire entendre directement par le Comité, l'efficacité de ces procédures dépend, pour l'essentiel, de la protection diplomatique que les Etats accordent à leurs ressortissants (voir les points 314-315 et 267-268 des arrêts *Yusuf et Kadi*, cit. *supra*, note 77). A cet égard, les arrêts plus récents de 2006 ajoutent qu'une autre voie alternative de protection serait offerte par la possibilité des individus intéressés d'introduire un recours juridictionnel fondé sur le droit interne de l'Etat national ou de résidence requis, contre un éventuel refus abusif de l'autorité nationale compétente de soumettre leur cas, pour réexamen, au Comité des sanctions (voir respectivement les points 149-155 et 119-125 des arrêts *Ayadi et Hassan* cit. *supra*, note 77). Toutefois, étant donnée la difficulté de dériver des résolutions du Conseil de sécurité et des directives des Comités des sanctions une véritable obligation de l'Etat national ou de résidence d'entamer la procédure de réexamen, la possibilité qu'un juge interne arrive à censurer l'inaction de cet Etat demeure fort improbable (pour une panoramique des procédures judiciaires engagées au niveau national à cet effet, dont le nombre reste très modeste, voir notamment le *Cinquième Rapport de l'Equipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions*



Le problème reste ouvert, en dépit des efforts inlassables développés ces derniers temps par les Nations Unies et ses Etats membres en vue d'améliorer le fonctionnement et les procédures des Comités des sanctions<sup>91</sup>. D'ailleurs, les développements de la pratique la plus récente, ainsi que l'attention croissante dédiée par la doctrine à la question, suggèrent que la voie doit finalement être ouverte à la possibilité d'évaluer l'action du Conseil de sécurité –ainsi que le contenu des mesures coercitives adoptées par celui-ci au nom du maintien de la paix– à l'aune des standards de protection de la personne généralement acceptés, qu'ils soient ou non constitutifs du *jus cogens*.

## V. CONCLUSIONS

Limitée aux seules mesures non armées relevant du Chapitre VII de la Charte, et loin d'épuiser toutes les problématiques posées par le sujet<sup>92</sup>, l'analyse développée a néanmoins donné une idée de la complexité du phénomène des sanctions des Nations Unies. Il serait presque banal de constater qu'une telle complexité est une conséquence inéluctable de la variabilité des exigences connexes au maintien de la paix et de la sécurité internationales, auxquelles les sanctions onusiennes sont présumées servir. C'est le propre du

*créée en application des résolutions 1526 (2004) et 1617 (2005) du Conseil de sécurité concernant l'organisation Al-Qaïda et les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées*. UN doc. S/2006/750, 20 septembre 2006, Annexe III, pp. 53-56). D'ailleurs, même dans le cas exceptionnel où un tribunal national devrait condamner l'Etat compétent à s'activer auprès du Comité des sanctions (voir à cet égard le jugement du Tribunal de première instance de Bruxelles dans l'affaire *Nabil Sayadi et Patricia Vinck c. Etat Belge*, cité *supra*, note 59), il n'est pas moins vrai que l'issue de la demande de révision reste entièrement du ressort du Comité des sanctions et que les individus concernés continuent d'être privés de toute possibilité d'intervenir à ce stade de la procédure. Dans ces conditions, on aurait du mal à dire que les droits à un procès équitable et à un recours effectif des personnes victimes des sanctions du Conseil de sécurité sont protégés d'une manière adéquate (dans ce sens LAVRANOS, N.: *Judicial Review of UN Sanctions* cit. *supra*, note 78, pp. 481-483).

91. Pour un récapitulatif des propositions visant à améliorer le fonctionnement des Comités des sanctions et des mécanismes des listes, voir notamment le *Livre blanc du Watson Institute* cit. *supra*, note 55, pp. 51-64. Voir aussi les discussions dédiées à ces problèmes par les Etats intervenant à la séance du Conseil de sécurité du 22 juin 2006, S/PV.5474 cit. *supra*, note 10.

92. Par exemple, dans cet essai on a omis de considérer certains aspects problématiques des sanctions de l'art. 41 de la Charte, tels que les techniques du contrôle de leur mise en œuvre ou la prise en compte des intérêts des Etats tiers affectés par ces sanctions. Sur ces aspects voir notamment SICILIANOS, L.-A.: *Sanctions institutionnelles et contre-mesures* cit. *supra*, note 16, pp. 68-77.



caractère multiforme des menaces à la paix internationale de demander une adaptation constante des instruments visant à y remédier. Pourtant, l'évolution incessante de la pratique du maintien de la paix risque finalement de rendre aléatoire toute tentative de systématiser dans une vision cohérente les différentes questions juridiques connexes aux sanctions des Nations Unies. Cette constatation s'imposerait notamment avec référence au contenu matériel des mesures édictées en vertu du Chapitre VII de la Charte, par rapport auxquelles la pratique témoigne une telle variété de solutions qu'on serait finalement tentés de s'interroger sur la pertinence de l'emploi du terme "sanctions"<sup>93</sup>. Mais des conclusions similaires, quant à la difficulté de rationaliser les problèmes juridiques relatifs aux sanctions onusiennes, sembleraient s'imposer également si on considère les développements les plus récents qui ont intéressé les destinataires et les finalités de ces sanctions. A cet égard, la croissante "individualisation" des cibles de l'action du Conseil de sécurité a amorcé des perspectives tout à fait inédites, soit en raison des pouvoirs d'intervention dans la sphère individuelle dont l'Organisation s'est trouvée investie, qui paraissent étrangers à la dimension interétatique caractérisant les sanctions du Chapitre VII, soit en raison des objectifs ultérieurs greffés sur les sanctions, de nature punitive ou répressive, qui semblent dépasser la vocation strictement coercitive des instruments du Chapitre VII<sup>94</sup>. Loin de disparaître, ces difficultés conceptuelles vont se compliquer davantage au moment où l'on aborde la question des limites juridiques opposables aux sanctions des Nations Unies, en conséquence notamment du chevauchement avec le problème très épineux de l'extension du pouvoir discrétionnaire de l'organe délégué à leur maîtrise, le Conseil de sécurité<sup>95</sup>.

Faute de constater que les sanctions des Nations Unies sont un phénomène homogène, il serait néanmoins erroné de conclure qu'elles représentent des instruments à "géométrie variable", susceptibles de changer en fonction des exigences connexes au maintien de la paix, et donc échappant à toute tentative de systématisation. Au contraire, l'actualité du débat théorique concernant l'impact des sanctions onusiennes sur les droits fondamentaux de l'homme semble commander la nécessité de leur encadrement dans des paramètres juridiques bien définis<sup>96</sup>. D'ailleurs, l'opportunité d'un effort en ces sens est révélée par le passage suivant de la Déclaration rendue par le Président du

93. Voir *supra*, section III.1.

94. Voir *supra*, sections III.2 et III.3.

95. Voir *supra*, section IV.1.

96. Voir *supra*, section IV.2.



Conseil de sécurité à l'issue de la réunion de juin 2006 dédiée au sujet du "Renforcement du droit international: état de droit et maintien de la paix et de la sécurité internationales":

"Le Conseil estime que les sanctions sont un instrument important au service du maintien et du rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Il est résolu à faire en sorte que les sanctions soient ciblées avec soin à l'appui d'objectifs clairs et qu'elles soient appliquées de façon à tenir compte tout ensemble de l'efficacité et des incidences négatives possibles. Il est décidé à veiller à ce que des procédures équitables et claires soient en place pour l'inscription d'individus et d'entités sur les listes de sanctions et pour leur radiation de celles-ci, ainsi que pour l'octroi de dérogations pour des raisons humanitaires"<sup>97</sup>.

Ces phrases semblent autoriser la conclusion que seulement en tant qu'instruments juridiques mis au service de la paix, les sanctions des Nations Unies seront en mesure de mieux servir les objectifs du maintien de la justice et du respect de la légalité mentionnés dans le Préambule de la Charte des Nations Unies<sup>98</sup>.

97. Voir UN doc. S/PRST/2006/28, 7 juin 2006, p. 2; voir aussi *supra*, note 10.

98. Voir notamment le troisième alinéa du Préambule de la Charte, où les fondateurs des Nations Unies se déclarent résolus "à créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international".