



Assemblée générale

Distr.
LIMITÉE

A/AC.182/L.94
27 janvier 1997
FRANÇAIS
ORIGINAL : RUSSE

COMITÉ SPÉCIAL DE LA CHARTE
DES NATIONS UNIES ET DU
RAFFERMISSEMENT DU RÔLE
DE L'ORGANISATION
27 janvier-7 février 1997

REFLEXIONS SUR LES NORMES ET PRINCIPES FONDAMENTAUX
RÉGISSANT L'ADOPTION ET L'APPLICATION DE SANCTIONS
ET D'AUTRES MESURES DE COERCITION

Document de travail présenté par la Fédération de Russie

1. Depuis plus d'un demi-siècle que l'ONU existe, la communauté internationale s'est dotée d'un vaste arsenal de mesures et d'instruments pour parvenir au règlement pacifique des différends et conflits et influencer sur l'action des gouvernements dont la politique constitue une menace pour le maintien de la paix et la sécurité internationales. Pendant longtemps, l'ONU a essentiellement recouru à des mesures non contraignantes (négociations, mesures de rétorsion, mesures provisoires adoptées en application des dispositions de l'Article 40 de la Charte des Nations Unies, sanctions à caractère non obligatoire adoptées en application de résolutions de l'Assemblée générale et mises en oeuvre individuellement ou collectivement par différents États, etc.) et ce n'est qu'exceptionnellement qu'elle a pris des sanctions à caractère obligatoire et d'autres mesures de coercition n'accompagnant pas le déploiement de forces armées. Elle a ainsi pu régler de façon plus ou moins satisfaisante un grand nombre de différends et conflits internationaux – on en compterait plus d'une centaine – dont elle a été saisie. Cependant, depuis quelques années, elle semble avoir contracté la "manie des sanctions" et recourir de plus en plus aux sanctions et à d'autres mesures de coercition, parfois sans faire usage du vaste arsenal de moyens politiques et diplomatiques dont elle dispose.

2. Si l'on peut considérer, dans l'esprit de la Charte des Nations Unies et sur le plan du droit international, que l'application de sanctions obligatoires est justifiée lorsque des forces armées envahissent le territoire d'un État et mettent directement en péril la paix internationale, force est de constater qu'elle produit le plus souvent des résultats contraires au but recherché et que ses conséquences sont désastreuses, non seulement pour l'État ou les États visés, mais pour l'ensemble de la communauté internationale.

3. On peut parfois douter du fondement juridique des sanctions obligatoires lorsqu'elles sont prises dans le cadre de différends et conflits comme ceux qui ont récemment vu le jour, surtout lorsqu'ils sont de nature interethnique, interconfessionnelle ou territoriale, qu'ils opposent des États ou interviennent au sein d'un même pays. Dans les conflits de ce type, en particulier en cas de guerre civile, il est souvent difficile d'identifier la partie responsable de l'ouverture des hostilités. En frappant sans discernement, les sanctions risquent de ne pas atteindre leur but et, donc, d'être inefficaces, ne faisant qu'aggraver la détresse et les souffrances de populations civiles innocentes.

4. Dans un grand nombre de conflits de ce type, il semble que l'on pourrait recourir, non pas à des sanctions obligatoires, mais à un autre éventail de mesures, qui ont été prévues par le Conseil de sécurité, en particulier aux mesures provisoires visées à l'Article 40 du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Ces mesures sont mieux à même de contribuer à un règlement pacifique et équitable des conflits, dans la mesure où elles ne visent pas à léser les parties, ni à porter atteinte à leurs droits ou prétentions, mais ont uniquement pour objet d'empêcher que la situation ne s'aggrave. Elles ont pour avantage de permettre à la communauté internationale de réagir rapidement à toute évolution de la situation dans la zone du conflit, de ne pas prêter le flanc aux accusations selon lesquelles elle ferait preuve de partialité et d'iniquité, et de limiter, voire d'éliminer, les difficultés économiques particulières que des États tiers pourraient connaître du fait de l'application de sanctions. Le Conseil de sécurité de l'ONU a déjà appliqué ce type de mesures avec succès pour régler des différends et des conflits internationaux. Il est donc urgent d'examiner plus avant les modalités pratiques d'application des mesures provisoires.

5. Il est évident que l'on ne saurait renoncer à adopter des sanctions et d'autres mesures de coercition à l'encontre des parties qui refuseraient obstinément d'obtempérer aux injonctions de l'ONU. Toutefois, ces sanctions ne devraient en aucun cas être prises sur la base de positions politiques ou idéologiques partiales et émotionnelles. La décision d'y recourir doit être mûrement pesée et fondée sur des critères clairement définis.

6. Ainsi, cette décision ne devrait être prise que lorsque la paix et la sécurité internationales sont réellement menacées et après que tous les autres recours ont été épuisés. Il convient d'évaluer au préalable les conséquences des mesures envisagées et de s'assurer que celles-ci ne sont pas disproportionnées par rapport à la menace réelle. Les sanctions, de quelque type qu'elles soient, devraient donc viser au règlement politique durable des conflits et répondre aux objectifs stratégiques de l'ensemble de la communauté internationale. Il faut en outre évaluer aussi bien leur valeur politique que leurs conséquences "matérielles" (pertes et souffrances infligées à la population civile et dégâts matériels).

7. Dans les cas extrêmes où l'on envisage d'adopter des sanctions obligatoires, il convient de garder à l'esprit qu'elles ne sont que l'un des nombreux instruments non militaires dont on dispose pour conjurer des menaces réelles pesant sur la paix et la sécurité. Pour être équitables et efficaces, elles doivent être strictement conformes aux dispositions de la Charte des Nations Unies. Elles ne doivent pas servir des objectifs politiques, mais être

fondées sur des principes intangibles du droit international et être mises en oeuvre, comme le veut la Charte des Nations Unies, dans le respect de l'équité et des principes du droit international.

8. Conformément aux principes de l'équité et du droit international, les sanctions ne sauraient avoir pour conséquence implicite de léser des pays tiers, sans quoi elles n'auraient plus aucun sens. Il semble donc parfaitement justifié qu'un grand nombre de pays (qui ont subi et continuent de subir des pertes considérables sur le plan matériel et financier du fait de l'application de sanctions) s'efforcent de définir les normes et principes fondamentaux qui devraient régir l'adoption et l'application des sanctions obligatoires et de trouver les moyens d'en prévenir les conséquences négatives ou, au moins, de les limiter autant que faire se peut. Dans cette optique, il nous semble qu'il conviendrait de prendre en compte les éléments suivants :

a) L'adoption de sanctions obligatoires est une mesure extrême. Elle n'est envisageable qu'une fois que tous les autres moyens pacifiques visant à régler les différends ou conflits ont été épuisés et uniquement après que le Conseil de sécurité a constaté l'existence d'une menace pour la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression;

b) L'adoption de sanctions n'est envisageable que si l'existence d'une menace réelle pour la paix ou d'une rupture de la paix a été dûment et objectivement constatée;

c) On recourra d'abord, en particulier en cas de doute, à des mesures à caractère non contraignant – négociations, mesures provisoires conformes aux dispositions de l'Article 40 et sanctions non obligatoires (conformément aux principes de l'Assemblée générale) – avant que le Conseil de sécurité n'en arrive à décréter des sanctions;

d) L'application de sanctions ne doit pas avoir de conséquences matérielles et financières graves pour des États tiers;

e) À moins que le Conseil de sécurité ne prenne de décision à cet effet, il est inacceptable que l'on impose sans cesse de nouvelles contraintes à l'État visé et que l'on pose de nouvelles conditions à la suspension ou à la levée des sanctions qui le frappent;

f) Il est indispensable d'évaluer objectivement les conséquences à court et à long terme des sanctions sur le plan socio-économique et humanitaire, tant au stade de leur élaboration qu'à celui de leur application;

g) L'application des sanctions doit être limitée dans le temps.

9. La notion de "limites humanitaires", que la Russie a été la première à évoquer dans le cadre de l'ONU, doit être au coeur de l'examen de la question des sanctions, qui devrait se fonder sur les éléments suivants :

a) Il est inadmissible que des sanctions infligent des souffrances intolérables à la population civile, en particulier à ses couches les plus vulnérables;

b) Les sanctions prises pourraient être régulièrement adaptées en fonction de l'évolution de la situation humanitaire et selon que l'État visé a ou non satisfait aux exigences du Conseil de sécurité;

c) Les résolutions du Conseil de sécurité pourraient prévoir la suspension des sanctions dans certains cas exceptionnels et en cas de force majeure, afin de prévenir les catastrophes humanitaires;

d) Il convient d'apporter, sans contrainte ni discrimination, une aide humanitaire aux populations des pays visés par les sanctions, en particulier dans les pays les moins avancés et ceux qui sont en proie à l'instabilité;

e) On ne saurait appliquer de mesures qui auraient pour conséquence d'aggraver le sort de la population civile et d'ajouter aux destructions des infrastructures de l'État visé;

f) Il convient de tenir davantage compte de l'opinion des organisations humanitaires internationales lors de l'élaboration et de l'application des régimes de sanctions;

g) En cas d'embargo économique complet, les comités des sanctions devraient être habilités à autoriser le pays visé à exporter des biens qu'il produit pour financer ses importations humanitaires, étant entendu que ces transactions seraient soumises à un contrôle international strict;

h) La procédure de notification préalable ne devrait pas s'appliquer aux fournitures humanitaires essentielles (denrées alimentaires et fournitures médicales de première nécessité). Les comités des sanctions devraient autoriser que les livraisons de ce type soient déclarées a posteriori (une fois effectuées);

i) Les organisations humanitaires internationales devraient bénéficier de dérogations afin que leur action dans le pays visé ne soit pas indûment entravée par l'application des sanctions;

j) Le régime applicable aux fournitures d'articles humanitaires de première nécessité devrait être considérablement simplifié et les sanctions décrétées par le Conseil de sécurité ne devraient jamais frapper les médicaments et les produits alimentaires de base;

k) L'aide humanitaire et médicale et les autres formes d'assistance humanitaire doivent être fournies à tous les groupes et couches de la population de toutes les parties au conflit, en toute impartialité et sans aucune discrimination.

10. Les observations exposées plus haut et d'autres pourraient servir de point de départ à l'élaboration et à l'adoption, dans le cadre du Comité spécial de la Charte des Nations Unies, d'un mémorandum d'accord ou d'un autre document sur la question des sanctions. L'élaboration de ce document pourrait tenir compte des dispositions de la résolution 51/208 que l'Assemblée générale a adoptée sans vote le 17 décembre 1996, ainsi que des propositions qui figurent dans le rapport du Secrétaire général en date du 30 août 1996 (A/51/317), en particulier

en ce qui concerne les principes directeurs que le Secrétariat de l'ONU pourrait appliquer et l'élaboration d'une méthodologie visant à évaluer les dommages effectifs subis par des États tiers du fait de l'application de sanctions. On pourrait ainsi préciser la teneur et les principes fondamentaux qui doivent régir cet instrument éminemment complexe que sont les sanctions et mieux fonder le recours à ces dernières sur le plan du droit international. Ce serait là une contribution précieuse aux travaux du Conseil de sécurité, ainsi qu'à ceux de l'Organisation des Nations Unies tout entière et de ses organismes régionaux.
