

L'ACTION DES NATIONS UNIES CONTRE L'APARTHEID *

par

P. PIERSON-MATHY

Maître de recherche à l'Institut de Sociologie

3. LES TENTATIVES EN VUE DE L'ADOPTION DE MESURES DE PRESSION DIPLOMATIQUES ET ECONOMIQUES *

c) Le Comité des sanctions du Conseil de sécurité.

Depuis juin 1964, le Conseil de sécurité n'a plus été en mesure d'adopter de résolution relative à la situation en Afrique du Sud.

Le Conseil avait cependant décidé, aux termes de sa résolution S/194 du 16 juin 1964, d'établir un Comité d'experts chargé de procéder à « une étude pratique et technique sur la possibilité, l'efficacité et l'incidence de mesures que le Conseil de sécurité pourrait prendre aux termes de la Charte ».

Une telle décision, qui avait reçu l'appui de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis, aurait pu laisser croire que l'on se dirigeait progressivement vers l'adoption d'une action collective sérieusement préparée. La création de ce Comité répondait en effet à la recommandation du Groupe d'experts chargé, quelques mois plus tôt, par le Conseil de sécurité de rechercher « les méthodes pacifiques d'attribution des droits de l'homme à tous les citoyens sud-africains sans distinction de race »¹²¹.

* Voir la première partie de cette étude *in R.B.D.I.*, 1970, (1), pp. 203-245.

¹²¹ La création de ce Groupe d'experts éminents, décidée aux termes de la résolution S/182 du 4 décembre 1963, était issue d'une proposition scandinave présentée au Conseil de sécurité par la Norvège.

Conformément à la résolution S/182, le Secrétaire général avait désigné les personnalités suivantes pour faire partie du Groupe d'experts : M^{me} Alva Myrdal (présidente), Suède; Sir Ed. Asafu-Adjaye, Ghana; M. Joseph Djerdja (démissionnaire en mars 1964), Yougoslavie; Sir Hugh Foot (rapporteur), Grande-Bretagne; M. Dey Ould Sidi Baba, Maroc.

Dans les conclusions de son rapport, le Groupe d'experts avait demandé au Conseil de sécurité de fixer, à titre de première mesure, une date rapprochée, à laquelle le gouvernement sud-africain devrait avoir répondu à son invitation d'établir une « convention nationale » pleinement représentative de l'ensemble de la population sud-africaine. En cas de refus du gouvernement sud-africain, le Groupe estimait que le Conseil de sécurité n'aurait plus aucun moyen d'aider à résoudre la situation si ce n'est d'appliquer des sanctions économiques¹²². Il recommandait, en conséquence, au Conseil de mettre à profit le délai prévu pour la réponse du gouvernement sud-africain afin de procéder rapidement à l'examen « des aspects économiques et stratégiques des sanctions », estimant qu'il était urgent que :

« ... des spécialistes de l'économie et de la stratégie, et en particulier du commerce international et des transports, entreprennent une étude pratique et technique plus poussée de la logistique des sanctions¹²³. »

Pour le Groupe d'experts, il ne faisait aucun doute que la décision d'imposer des sanctions devrait normalement suivre le refus prévisible du gouvernement sud-africain de convoquer une « convention nationale »¹²⁴. C'est par souci d'efficacité et afin d'éviter toute perte de temps que le Groupe d'experts invitait le Conseil de sécurité à préparer l'action collective.

S'inspirant de la recommandation de ce Groupe d'experts, le Conseil décidait aux termes de sa résolution S/194 du 18 juin 1964, de créer un « Comité des sanctions ». Ainsi tout en refusant d'admettre que la situation en Afrique du Sud tombait sous l'application du chapitre VII, le Conseil de sécurité acceptait assez paradoxalement en vertu de la même résolution d'entreprendre une étude préliminaire sur les sanctions à appliquer à l'Afrique du Sud.

Mais la composition de ce Comité et les termes de son mandat ne répondaient guère à la conception que s'en était faite le Groupe d'experts. Il était à craindre dès lors que l'on se trouve devant une mesure d'atermolement plutôt que de préparation à l'action.

Nous n'essayerons pas de résumer l'ensemble volumineux des travaux de ce

¹²² « Si aucune réponse satisfaisante ne parvient du gouvernement sud-africain à la date fixée, le Conseil de sécurité, à notre avis, n'aurait plus aucun moyen pacifique efficace d'aider à résoudre la situation si ce n'est d'appliquer des sanctions économiques. En conséquence, nous recommandons que le Conseil de sécurité prenne alors la décision d'appliquer des sanctions économiques à la lumière du résultat de l'examen recommandé aux paragraphes 110 et 120 ci-dessus. », « Une voie nouvelle pour l'Afrique du Sud », *op. cit.*, § 121.

¹²³ *Ibid.*, § 110 et 120-121.

¹²⁴ D'autant plus qu'au moment où se réunissait le Conseil de sécurité en juin 1964, le gouvernement sud-africain avait déjà rejeté la proposition du Groupe d'experts de réunir une « convention nationale ». Ce refus ne sera toutefois officiellement notifié que le 16 novembre 1964.

Comité¹²⁵, mais nous attirerons l'attention sur les circonstances de sa création ainsi que sur certains aspects du déroulement de ces travaux qui devraient permettre d'apprécier les conditions dans lesquelles le Comité a travaillé et a adopté ses conclusions.

Une comparaison entre les résultats des travaux de ce Comité d'experts et ceux auxquels étaient arrivée, un an plus tôt, la Conférence de Londres sur les sanctions économiques contre l'Afrique du Sud, conférence certes d'origine privée mais ayant reçu l'appui de plusieurs Etats membres des Nations Unies et à laquelle un de ces organes fut représenté, fournira d'autres éléments d'appréciation sur le rôle exercé par le Comité.

1° Création et composition du Comité d'experts.

La résolution S/194 qui établissait le Comité était issue d'un projet présenté par la Norvège¹²⁶. Or cet Etat figurait, en août 1963, parmi les membres du Conseil qui, par leur abstention de vote, avaient empêché l'adoption de mesures de pression économique contre le régime sud-africain.

En 1964, la Norvège estimait encore qu'il fallait « faire preuve de beaucoup de prudence et de circonspection » tant sur le plan juridique que politique, quant à la question de savoir s'il était possible de recourir à des mesures de boycottage économique contre l'Afrique du Sud.

Tout en manifestant des « doutes graves » à l'égard du principe des sanctions, le gouvernement norvégien se déclarait cependant :

« ... prêt à donner son appui et à apporter sa collaboration à une étude technique et pratique sur la possibilité, l'efficacité et les incidences des mesures qui pourraient être prises en vertu de la Charte¹²⁷. »

Le gouvernement norvégien estimait toutefois que cette étude ne pouvait être confiée qu'à des représentants gouvernementaux, et, ce qui est plus contestable, quand on connaît l'opposition de la majorité des membres permanents à l'application de sanctions, opposition qui risquait en fait de rendre le Comité inopérant, il envisageait que les experts représentent les membres du Conseil et soient nommés par eux.

Le mandat de ce Comité et la nature de sa tâche avaient été précisés en ces termes par le représentant de la Norvège :

« Il s'agit d'une étude technique et pratique. Cette étude devra donner au Conseil tous les détails, toutes les données voulues quant à la possibilité d'appliquer ces mesures, quant à leur efficacité et à leur répercussions éventuelles. »

Mais l'auteur du projet de résolution insistait surtout sur ce que le Comité ne devait pas faire :

¹²⁵ Le Comité d'experts a tenu trente-huit séances entre le 21 juillet 1964 et le 27 février 1965. Il a publié son rapport le 2 mars 1965, Doc. S/6210.

¹²⁶ Appuyé ensuite par la Bolivie.

¹²⁷ Déclaration de M. Nielsen, le 15 juin 1964, devant le Conseil de sécurité, S/PV. 1131.

« Il ne s'agit pas d'étudier le cadre juridique dans lequel ces mesures s'insèrent dans la Charte. C'est là une question de la compétence du Conseil de sécurité lui-même. Il ne s'agit pas non plus pour le groupe d'experts d'étudier la sagesse politique, l'opportunité ou les aspects politiques de ces mesures.

Là encore, selon nous, cette question est uniquement du ressort du Conseil de sécurité sur la base d'un rapport complet relatif à ces mesures afin que le Conseil sache exactement ce qu'il décide et quelles en seront les répercussions¹²⁸. »

Visiblement il fallait éviter que le Comité se déclare compétent pour examiner si politiquement et juridiquement la situation sud-africaine présentait bien une menace à la paix.

Ainsi présentée, la proposition norvégienne avait reçu, sous certaines réserves, l'appui des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne. Ces deux Etats en votant en faveur de la création du Comité d'experts réaffirmèrent leur opposition à l'adoption de mesures coercitives contre l'Afrique du Sud, précisant en outre que leur vote positif ne pouvait en aucune manière être interprété comme un engagement à appliquer, maintenant ou dans l'avenir, des sanctions contre cet Etat¹²⁹.

C'était en quelque sorte affirmer, à l'avance, que les conclusions de ce Comité ne les engageraient pas si elles étaient favorables à des sanctions.

Les Etats africains et les Etats socialistes s'étaient montrés, quant à eux, peu favorables à l'établissement du Comité.

Les premiers avaient voté en faveur du projet de résolution créant le Comité des sanctions, tout en exprimant des réserves sur son utilité.

Bien qu'il ne reflétât pas leur vue, ces Etats avaient néanmoins appuyé ce texte pour des raisons tactiques liées au fait que la création du Comité d'experts était une mesure sollicitée par les Etats scandinaves, pays que les Etats africains considéraient comme étant à leurs côtés, dans la lutte contre l'apartheid mais qui, comme l'a souligné le représentant de la Côte-d'Ivoire avaient « encore besoin d'études supplémentaires de ce genre pour aller plus loin dans la lutte commune... »¹³⁰.

L'U.R.S.S. et la Tchécoslovaquie s'étaient abstenus lors du vote, estimant que le projet de résolution dans son ensemble et la décision de créer ce Comité

¹²⁸ S/PV. 1133.

¹²⁹ Déclaration de M. A. Stevenson, devant le Conseil de sécurité, le 16 juin 1954, S/PV. 1133 et le 18 juin 1964, S/PV. 1135. Déclaration de Sir Patrick Dean, le 18 juin 1964, S/PV. 1135.

¹³⁰ Déclaration du représentant de la Côte-d'Ivoire, le 18 juin 1964, S/PV. 1135. Voir aussi la déclaration du représentant du Maroc, *ibid.*

ne répondaient pas aux exigences de la situation grave existant en Afrique du Sud. Ces Etats ont néanmoins accepté de faire partie du Comité.

La composition de cet organe était essentiellement d'ordre gouvernemental. Le Comité d'experts réunissait, en effet, tous les membres du Conseil de sécurité, à la date du 18 juin 1964, à l'exception de la France, qui s'était abstenue lors du vote de la résolution en invoquant l'article 2, § 7 de la Charte, et qui avait refusé de participer au Comité¹³¹.

Si la composition de ce Comité était restreinte, il convient cependant de souligner que tous les Etats avaient été priés par le Conseil de sécurité de coopérer à ces travaux. Quarante-deux Etats dont la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, la République fédérale d'Allemagne, le Japon, l'Italie, le Canada, la Belgique, pays qui se rangeaient en 1963 parmi les *treize principaux partenaires* commerciaux de l'Afrique du Sud¹³² répondirent au questionnaire qui leur avait été adressé par le président du Comité d'experts. La plupart de ces pays, opposés aux sanctions, fournirent des renseignements statistiques sur le volume et la valeur de leur commerce avec l'Afrique du Sud. Certains d'entre eux donnèrent également des informations quant aux répercussions sur leur économie¹³³ des mesures économiques dirigées contre l'Afrique du Sud. Ainsi, la Grande-Bretagne, de loin le principal partenaire commercial de l'Afrique du Sud, a fourni des précisions sur le coût très élevé que représenteraient certaines sanctions et sur les difficultés que connaîtraient son économie et sa balance des paiements¹³⁴. La majorité des Etats ne donnèrent toutefois aucune suite à cette demande, parmi lesquels d'importants partenaires commerciaux de l'Afrique du Sud tels le Japon, la France et le Portugal.

Le Comité disposait également de renseignements détaillés sur l'économie sud-africaine mis à sa disposition par le Secrétariat des Nations Unies¹³⁵.

¹³¹ Outre les cinq membres permanents étaient membres, à cette date, du Conseil de sécurité et donc membres de droit du Comité d'experts, la Bolivie, le Brésil, la Côte-d'Ivoire, le Maroc, la Norvège et la Tchécoslovaquie. En raison du refus de la France de participer aux travaux de ce Comité, celui-ci ne comptait donc que dix membres.

¹³² En 1963, les principaux destinataires des exportations de l'Afrique du Sud ou les principaux pays d'origine des importations de l'Afrique du Sud étaient les pays suivants (par ordre décroissant) : Royaume-Uni, Etats-Unis, République fédérale d'Allemagne, Japon, Italie, France, Pays-Bas, Canada, Belgique, Iran, Portugal, Suède et Suisse. Rapport du Comité spécial, Doc. A/5825, § 545 et ss. et 596.

¹³³ Réponses reçues à la lettre du président du Comité d'experts datée du 30 octobre 1964, Annexe V du Rapport du Comité d'experts créé par la résolution S/5773 du Conseil de sécurité, Doc. S/6210. Quatre Etats ont répondu postérieurement à la date qui avait été fixée. Leurs réponses figurent à l'additif à l'Annexe V, Doc. S/6210, Add. I.

¹³⁴ Doc. S/6210, Annexe V. Sur l'importance des relations commerciales entre le Royaume-Uni et l'Afrique du Sud voir aussi AUSTIN, D., *Britain and South Africa*, Londres (O.U.P.), 1966; HOUGHTON, H., *South African Economy*, Cape Town (O.U.F.), 2^e éd., 1967; SEGAL, R., (éd.), *op cit.*, pp. 167 et ss.

¹³⁵ Liste des documents du Comité d'experts, Doc. S/6210, Annexe VII.

2° Les travaux du Comité.

Les travaux du Comité furent marqués par des divergences d'interprétation quant à la nature de sa tâche et à ses méthodes de travail.

Les Etats africains et les Etats socialistes proposaient que le Comité soit chargé d'étudier les possibilités d'imposer des sanctions à l'Afrique du Sud, le but étant de déterminer quelles sanctions pourraient contraindre le gouvernement sud-africain à renoncer à sa politique raciale.

Les Etats-Unis et la Grande-Bretagne considéraient, au contraire, que le Comité devait étudier en premier lieu l'économie de l'Afrique du Sud dans son ensemble, examiner ensuite les précédents en matière de sanctions collectives et, sur base de ces renseignements, aborder enfin la question des sanctions à appliquer à l'Afrique du Sud.

Le plan de travail adopté était proche de cette dernière conception. Il était issu d'un avant-projet introduit par le représentant américain¹³⁶ auquel l'U.R.S.S. avait présenté d'importants amendements¹³⁷. Finalement c'est un texte de compromis élaboré par le représentant brésilien sur base de l'avant-projet des Etats-Unis qui servit de guide aux travaux du Comité¹³⁸.

Le Comité a donc procédé en premier lieu à une étude d'ensemble de l'économie sud-africaine.

Alors que le représentant américain insistait sur le haut degré d'indépendance de cette économie¹³⁹, le représentant soviétique rappelait combien ces points forts dépendaient de plusieurs facteurs, liés aux relations économiques de l'Afrique du Sud avec certains Etats étrangers ainsi qu'aux investissements étrangers qui y sont considérables¹⁴⁰. Cette analyse était également celle des représentants africains qui firent état de constatations identiques opérées par le Comité d'experts chargé de rechercher une solution pacifique au problème sud-africain et qui avait insisté sur le fait que :

« ... c'est sur les relations commerciales que l'Afrique du Sud entretient avec quelques partenaires commerciaux que repose la force de son économie. Près de 40 % des exportations de l'Afrique du Sud vont au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, et près de 50 % de ses importations proviennent de ces pays¹⁴¹. »

Le Comité a procédé ensuite à l'examen des mesures particulières qui pourraient être prises et des effets qu'elles pourraient avoir sur des points spécifiques de l'économie sud-africaine. Le plan de travail adopté visait à mettre l'accent sur le fonctionnement de l'économie sud-africaine. Il reposait

¹³⁶ Texte in Doc. S/6210, Annexe I, p. 35.

¹³⁷ Pour ces amendements, *ibid.*, pp. 38-39.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 46.

¹³⁹ Doc. S/6210, Annexe VIII, p. 48.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 72.

¹⁴¹ « Une voie nouvelle pour l'Afrique du Sud », *op. cit.*, § 96.

sur l'examen des points suivants : investissements étrangers, importations de produits de base (pétrole, etc...), main-d'œuvre, armes et matériels militaires, sanctions économiques diverses (communications, transport, etc.).

Ce plan avait été proposé par le délégué américain. Il fut accepté par tous les Etats après que des amendements soviétiques visant à inclure un point relatif aux exportations sud-africaines et un autre portant sur un embargo total du commerce avec l'Afrique du Sud eurent été apportés.

Ici encore, l'efficacité des mesures touchant à l'un ou à l'autre secteur de l'économie a été appréciée différemment par les Etats selon qu'ils étaient favorables ou non à une action collective ¹⁴².

Ainsi, la Grande-Bretagne, par exemple, a souligné la nécessité pour assurer l'efficacité des sanctions de déclencher un blocus total dont le coût extrêmement onéreux a été démontré par elle.

La forme du projet de rapport à adopter par le Comité a également soulevé des discussions entre les mêmes Etats. Les Etats socialistes et les Etats africains considéraient qu'il appartenait au Comité de recommander au Conseil de sécurité des mesures concrètes contre l'Afrique du Sud; les autres Etats et principalement le Royaume-Uni et les Etats-Unis soutenaient, au contraire, que le Comité n'était habilité qu'à formuler des conclusions générales. C'est ce point de vue qui l'a emporté.

3° *Les conclusions du Comité.*

L'unanimité n'ayant pu se faire quant au contenu des conclusions, trois projets furent déposés le 24 février 1965 : l'un présenté conjointement par les deux Etats socialistes ¹⁴³, l'autre par les deux Etats africains ¹⁴⁴ et le troisième par les Etats-Unis. C'est finalement un quatrième projet de compromis déposé par la Bolivie et le Brésil, le 25 février, qui fut adopté par 6 voix contre 4 (U.R.S.S., Tchécoslovaquie, Maroc, Côte-d'Ivoire).

¹⁴² Se référant aux interventions des experts britanniques et américains, M. Voronstov (U.R.S.S.) déclarait : « Leurs conceptions des travaux du Comité sont complètement erronées, et, par trop pessimistes. En effet, l'auditeur non averti qui entendrait ces deux représentants énumérer une longue liste d'obstacles aux sanctions serait excusable d'en déduire que le Comité a été chargé de trouver des raisons de ne pas appliquer de sanctions », et de regretter une telle attitude de la part de délégations de pays qui entretiennent des relations économiques étroites avec l'Afrique du Sud, Doc. S/6210, Annexe VIII, p. 180.

¹⁴³ Le projet de conclusion des Etats socialistes a été écarté par 6 voix (Bolivie, Brésil, Chine, Etats-Unis, Norvège, Royaume-Uni), 4 Etats ont voté en sa faveur, les auteurs du projet et les 2 Etats africains.

¹⁴⁴ Le projet africain a été écarté par 5 voix, les mêmes que pour le projet socialiste moins la Chine qui s'est abstenue, 4 Etats ont voté en sa faveur, les deux Etats africains et les deux Etats socialistes.

Les conclusions de la majorité exprimaient l'avis que l'Afrique du Sud ne souffrirait pas immédiatement des mesures économiques qui pourraient être prises contre elle, bien qu'elle ne fût pas à l'abri de certains de leurs effets préjudiciables.

Vu la force de l'économie sud-africaine, le Comité insistait sur le fait que le degré d'efficacité de ces mesures dépendrait directement de l'universalité, du mode et de la durée de leur application.

Le Comité a donc admis que des sanctions étaient possibles et, tenant compte du fait que l'Afrique du Sud dépend de l'étranger, pour la fourniture de biens d'équipement, de combustibles et de main-d'œuvre, il a estimé que plusieurs secteurs de l'économie sud-africaine étaient vulnérables. Le Comité a reconnu ainsi l'importance qu'il convenait de donner aux mesures suivantes : *a*) l'embargo total sur les échanges commerciaux; *b*) l'embargo sur la fourniture de pétrole et de produits pétroliers; *c*) l'embargo sur la fourniture d'armes et de munitions; *d*) l'arrêt de l'émigration de techniciens et de travailleurs spécialisés; *e*) l'interdiction des communications avec l'Afrique du Sud; *f*) l'application des mesures diplomatiques et politiques mentionnées dans les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale.

Le Comité a également envisagé la question d'un mécanisme international de coordination et de contrôle adéquat, ainsi que la nécessité d'atténuer les difficultés importantes que ces mesures infligeraient à l'économie de quelques Etats membres.

Les conclusions de la majorité ne recommandaient toutefois aucune « action » au Conseil de sécurité et insistaient surtout sur les difficultés pratiques d'application des sanctions et les limites de leur efficacité.

Les représentants de l'U.R.S.S. et de la Tchécoslovaquie se sont élevés catégoriquement contre ces conclusions.

Ces deux pays estimaient que le Comité devait conclure qu'il était non seulement possible d'adopter des sanctions économiques contre la République d'Afrique du Sud mais que ces sanctions auraient l'effet recherché en forçant les organes législatifs et les milieux économiques dirigeants à abandonner la politique d'apartheid. Ces Etats recommandaient en conséquence que le Conseil de sécurité adopte le programme de mesures économiques énumérées ci-dessous, au sujet duquel on notera que, comme l'avait précisé le représentant de l'U.R.S.S., son principal objectif n'était pas tant d'écraser l'économie sud-africaine que d'empêcher tout nouvel accroissement du potentiel militaire de l'Afrique du Sud¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Déclaration de M. Chevchenko (U.R.S.S.), Doc. S/6210, Annexes VIII, pp. 73, 91 et 155.

Ce programme comportait les mesures suivantes :

« a) L'embargo complet sur le commerce avec la République sud-africaine y compris l'embargo sur l'exportation de marchandises et surtout d'armes, de munitions, de matériel militaire de tous types et des matières nécessaires à leur production, ainsi que de pétrole et de produits pétroliers, et le boycottage des marchandises en provenance d'Afrique du Sud.

b) La cessation de toute aide militaire et économique à la République sud-africaine ainsi que des investissements étrangers et des prêts consentis aux autorités ou à des sociétés sud-africaines.

c) L'arrêt de toute immigration de main-d'œuvre qualifiée ou spécialisée.

d) La rupture des relations diplomatiques, consulaires et autres avec l'Afrique du Sud, y compris l'interruption complète des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques et radioélectriques.

e) L'interdiction d'établir de nouvelles liaisons ou de conclure de nouveaux accords se rapportant aux points cités a), b), c) et d). »

Ces conclusions et ces recommandations ont reçu l'appui des représentants du Maroc et de la Côte-d'Ivoire.

4^o Comparaison de ces travaux avec ceux de la Conférence de Londres sur les sanctions économiques.

Les conclusions de la majorité du Comité d'experts du Conseil de sécurité ne risquaient certes pas de donner au gouvernement sud-africain l'impression qu'il y avait lieu de craindre à bref délai des sanctions économiques efficaces.

Ces conclusions, très réservées quant aux possibilités d'une action collective, doivent être mises en regard de celles établies près d'un an plus tôt par la « Conférence internationale sur les sanctions économiques contre l'Afrique du Sud » qui s'était tenue à Londres en avril 1964, sous la présidence de M. Mongi Slim, ministre tunisien des Affaires étrangères¹⁴⁶.

Cette Conférence, qui répondait à une initiative non gouvernementale¹⁴⁷, avait été patronnée par onze chefs d'Etat ou de gouvernement; vingt-neuf Etats y étaient représentés à côté de personnalités, notamment occidentales, les unes opposées, les autres favorables aux sanctions.

Le Comité spécial chargé d'étudier la politique d'apartheid, qui n'avait pas été invité à participer aux travaux du Comité d'experts sur les sanctions, était au contraire représenté à la Conférence de Londres, à titre d'observateur, par six de ses membres, dont les membres de son Bureau.

D'éminents spécialistes — juristes et économistes — en majorité britanniques

¹⁴⁶ SEGAL, R., (éd.), *op. cit.* et « Rapport de la délégation du Comité spécial chargé d'étudier la politique d'apartheid du gouvernement de la République sud-africaine sur la Conférence internationale des sanctions économiques contre l'Afrique du Sud », Londres, 14-17 avril 1964, Rapport du Comité spécial, Doc. A/5707, Annexe II.

¹⁴⁷ De l'« Anti-Apartheid Movement », présidé alors par Mrs. Barbara Castle.

figuraient parmi les rapporteurs des différentes commissions chargées d'examiner tous les aspects des sanctions¹⁴⁸.

La Conférence a consacré une partie de ses travaux à la recherche des bases juridiques sur lesquelles pourrait reposer une action internationale contre le gouvernement sud-africain. Elle a démontré que la politique raciale du gouvernement sud-africain et la répression qui l'accompagnait, avaient atteint un tel degré de provocation, qu'elles pourraient constituer l'équivalent d'une menace à la paix¹⁴⁹.

L'essentiel des travaux a toutefois été réservé à l'examen des problèmes économiques soulevés par les sanctions. Ceux-ci ont mis en évidence la vulnérabilité de l'Afrique du Sud à des sanctions économiques totales ou sélectives en raison de l'importance du rôle du commerce extérieur dans la croissance économique de ce pays et de sa dépendance de l'étranger pour certains biens et produits.

Il a toutefois été souligné par tous les spécialistes qu'aucun embargo n'aurait d'effet s'il ne recevait l'accord et n'était pas soutenu par les États-Unis et la Grande-Bretagne ainsi que par certains pays occidentaux.

Quant aux conséquences des sanctions sur l'économie de certains pays, il a été établi que les pays qui appliqueraient des sanctions subiraient des pertes mais que celles-ci ne seraient que marginales pour la plupart d'entre eux et qu'en tout cas ces pertes seraient minimales par comparaison aux dommages que causerait inévitablement l'explosion en Afrique du Sud d'une guerre raciale¹⁵⁰.

Le cas de la Grande-Bretagne a fait l'objet d'examen particuliers. Il a été reconnu que si la Grande-Bretagne agissait seule, sa balance de paiements pourrait connaître des « moments difficiles » et son produit national brut risquerait d'être atteint d'une manière non négligeable. Mais s'il s'agissait d'une action collective, le préjudice subi par l'économie britannique serait beaucoup moins important et de toute manière provisoire¹⁵¹.

¹⁴⁸ Ces Commissions étaient les suivantes :

- Commission I : Les sanctions et leurs effets sur le commerce et les finances internationaux.
- Commission II : Les sanctions et leurs effets sur certaines économies.
- Commission III : La crise raciale en Afrique du Sud, ses conséquences internationales et les effets probables des sanctions à l'égard de l'Afrique du Sud.
- Commission IV : Aspects juridiques et politiques des sanctions.
- Commission V : Contrôle d'application des sanctions.

¹⁴⁹ Voir notamment les rapports de HIGGINS, R., « International Action and Domestic Jurisdiction »; CALVOCORESSI, P., « The Policies of Sanctions; The League and the United Nations »; JOHNSON, D.H.N. « Sanctions against South Africa; The Legal Aspect » in SEGAL, R., (éd.), *op. cit.*, pp. 85-93, pp. 48-61 et pp. 62-84.

¹⁵⁰ Voir notamment le rapport de MAIZEL, A., « Economic Sanctions and South African's Trade », *ibid.*, pp. 167-185.

¹⁵¹ WORSWICK, G.D.N., « The Impact of Sanctions on the British Economy », *ibid.*, pp. 167-185.

L'effet des sanctions sur le commerce et le système des paiements internationaux a fait également l'objet d'études.

La République d'Afrique du Sud étant le plus important producteur d'or du monde (en dehors de l'U.R.S.S. et des pays socialistes), le problème d'un embargo sur les ventes d'or sud-africain a donc été examiné. Les experts ont démontré que l'arrêt des ventes d'or n'aurait pas de graves répercussions sur le commerce et les paiements internationaux, car la production sud-africaine n'apporte qu'une très faible augmentation annuelle au total des réserves internationales¹⁵².

De la même manière, il a été démontré que :

« La mesure dans laquelle le commerce mondial total dépend de l'économie sud-africaine est très faible et les répercussions sur le commerce mondial de la rupture complète des relations économiques entre l'Afrique du Sud et le reste du monde ne seraient pas graves¹⁵³. »

Le problème des aspects stratégiques des sanctions a également été étudié. Il a été mis en évidence qu'un plan de sanctions économiques devait, pour réussir, être assorti de contraintes telles, par exemple, qu'un blocus naval ou aérien et que, là aussi, on ne pouvait espérer que de telles actions puissent être efficaces sans l'appui des grandes puissances.

Les conclusions finales de la Conférence exprimaient l'avis « que l'Afrique du Sud se trouvait dans un état de crise équivalent à une guerre raciale ». Les efforts de persuasion morale ayant échoué depuis de nombreuses années il était apparu à la Conférence que :

« Cette crise ne pouvait être résolue que par une intervention extérieure. Que des sanctions économiques totales sont le seul moyen efficace d'intervenir sans avoir recours à une action militaire. Que le but des sanctions est d'éliminer le soutien économique à l'apartheid afin que le peuple sud-africain puisse opérer un changement avec le minimum de pertes de vies humaines et de souffrances¹⁵⁴. »

La Conférence concluait donc d'une manière catégorique que des sanctions économiques totales étaient politiquement opportunes, économiquement possibles et juridiquement justifiées.

Pour être efficaces, les sanctions devraient être totales et appliquées par tous les pays; elles devraient bénéficier du concours actif des principaux partenaires commerciaux de l'Afrique du Sud, et, dès lors seule une action collective décidée par le Conseil de sécurité sur base du chapitre VII pouvait revêtir l'ampleur souhaitée et mener au résultat recherché.

¹⁵² OPIE, R., « Gold », *ibid.*, pp. 153-166.

¹⁵³ Conclusions de la Conférence, traduction française dans le Rapport du Comité spécial déjà cité, Doc. A/5707, p. 67.

¹⁵⁴ Résolution de la Commission III, SEGAL, R., *op. cit.*, p. 271; traduction dans A/5707, p. 75.

Si l'on met en regard les travaux de la Conférence de Londres et ceux du Comité d'experts, on notera qu'à l'exception de la justification politique et juridique des sanctions et de la demande d'intervention du Conseil de sécurité, c'est à une conclusion similaire qu'est arrivée ultérieurement, non sans réticence, il est vrai, la majorité du Comité des sanctions.

Succédant à la Conférence de Londres qui avait déjà, en quelque sorte, épuisé le sujet¹⁵⁵, les travaux du Comité d'experts du Conseil de sécurité n'ont donc été utiles que dans la mesure où c'était un organe subsidiaire du Conseil de sécurité qui confirmait que des sanctions étaient possibles et que pour être efficaces celles-ci devaient recevoir l'appui des principaux partenaires commerciaux de l'Afrique du Sud.

Mais devant l'impossibilité où s'est trouvé le Comité d'experts de recommander une action quelconque au Conseil de sécurité, la majorité des Etats qui luttent contre l'apartheid ont retiré des travaux de ce Comité auxquels avaient participé les principaux partenaires commerciaux de l'Afrique du Sud, la conviction que les intérêts immédiats de ces derniers ne s'accordaient nullement d'une action collective de cette ampleur et que dès lors la lutte contre l'apartheid devait, sans abandonner complètement l'objectif des sanctions, se poursuivre dans d'autres directions.

Le Conseil de sécurité n'a donné aucune suite au rapport du Comité des sanctions et n'a plus adopté de résolution relative à l'Afrique du Sud.

C'est donc au sein de l'Assemblée générale que la lutte pour l'adoption de sanctions s'est poursuivie en revêtant des caractères nouveaux que nous examinerons plus loin.

Il importe toutefois de rappeler ici que les principaux partenaires commerciaux de la République d'Afrique du Sud ont persisté jusqu'à ce jour dans leur refus d'appuyer un programme de sanctions collectives contre cet Etat et d'y participer.

On ne manquera pas de relever, dès à présent, la contradiction entre cette attitude et celle adoptée par les mêmes Etats à l'égard du problème de la Rhodésie, alors que la base politique et les objectifs de ces deux régimes sont similaires et visent à promouvoir et à consolider les intérêts exclusifs d'une minorité d'origine coloniale, au prix d'un déni de la plupart des droits politiques et civils à la majorité africaine du pays.

A notre connaissance, ces Etats n'ont jamais cherché à justifier en droit (et comment le pourraient-ils ?), pourquoi, alors que la situation rhodésienne constitue une menace pour la paix, la situation en Afrique du Sud, tout en

¹⁵⁵ Lorsque le Conseil de sécurité a pris, en juin 1964, la décision de créer le Comité des sanctions, il était déjà en possession des résultats des travaux de la Conférence de Londres. Le Comité spécial lui avait, en effet, transmis un rapport spécial à ce sujet. On comprend mieux encore, dès lors, l'opposition ou la réticence des Etats favorables aux sanctions à l'égard de la formation d'un nouveau Comité d'études.

présentant des formes d'exploitation et d'oppression plus systématiques encore, ne peut, selon eux, être qualifiée de la même manière et n'offrirait pas de fondement légal à une action du même type¹⁵⁶. On ne manquera pas de s'interroger sur la légitimité d'une telle attitude.

4. L'EMBARGO SUR LES LIVRAISONS D'ARMES ET DE MUNITIONS

a) Les mesures internationales d'embargo.

Les mêmes Etats qui refusent d'admettre que la situation de la République d'Afrique du Sud constitue une menace à la paix et devrait donner lieu à l'application des mesures à caractère économique prévues à l'art. 41 de la Charte, acceptent, au contraire, d'appliquer les mesures internationales d'embargo sur les exportations d'armes et de munitions à destination de ce pays, décidées par le Conseil de sécurité.

Certains de ces Etats avaient même adopté des interdictions d'exportation d'armes antérieurement à l'intervention du Conseil de sécurité. C'est ainsi, par exemple, que la Suède, la Norvège et le Danemark ne délivraient plus, depuis plusieurs années, de licences d'exportations d'armes à destination de la République d'Afrique du Sud¹⁵⁷.

Les Etats-Unis avaient annoncé, de leur côté, l'adoption de mesures restrictives dès le 12 octobre 1962¹⁵⁸. Israël et l'Italie avaient également pris certaines mesures limitatives au cours des années 1961-1962¹⁵⁹, ainsi que l'Allemagne fédérale en juin 1962¹⁶⁰.

¹⁵⁶ On pourrait objecter, ici, que le cas de la Rhodésie diffère de celui de l'Afrique du Sud dans la mesure où l'on se trouve devant la tentative de création d'un Etat nouveau sur des bases condamnées par le droit international actuel. C'est oublier que la constatation de l'existence en Rhodésie d'une situation présentant une menace à la paix aux termes de l'art. 39, n'a pas été liée directement à la proclamation d'indépendance puisqu'elle n'est intervenue que plusieurs mois plus tard, le 9 avril 1966, avec l'adoption de la résolution S/221 et plus nettement encore aux termes de la résolution S/232 du 16 décembre 1966.

¹⁵⁷ Réponses des gouvernements du Danemark et de la Suède au questionnaire du Comité des sanctions du Conseil de sécurité. Doc. S/6210. Annexe V. Réponse du gouvernement norvégien citée dans le rapport du Secrétaire général établi en application de la résolution du Conseil de sécurité du 7 août 1963, Doc. S/5438.

¹⁵⁸ Communication du représentant américain, le 19 octobre 1962, devant la Commission politique spéciale qui examinait alors le projet de résolution, A/1761 (XVII), citée dans la réponse du gouvernement des Etats-Unis au même questionnaire du Comité des sanctions Doc. S/6210, Annexe V.

¹⁵⁹ Israël déclarait avoir pris, en juin 1961, les mesures nécessaires pour que des armes, des munitions ou des matières stratégiques sous une forme quelconque ne puissent être exportées d'Israël en Afrique du Sud. L'Italie refusait avant la résolution du Conseil de sécurité du 7 août 1963, les licences pour la vente de certaines catégories d'armes, Cf. Doc. A/SPC/94. Ce document donne un aperçu des mesures prises en application de la résolution A/1761 (XVII) et de la résolution S/181 du 7 août 1963.

¹⁶⁰ *Keesings' Contemporary Archives*, 1^{er} août 1967, p. 22116.

Ces décisions unilatérales d'embargo constituaient en quelque sorte la mise en œuvre des « mesures de pression » demandées aux Etats par l'Assemblée générale aux termes des résolutions adoptées à partir de sa XVI^e session ¹⁶¹.

Ce n'est toutefois qu'à dater de l'adoption par le Conseil de sécurité de la résolution S/122 du 7 août 1963 que la plupart des Etats ont suspendu leurs livraisons d'armes à l'Afrique du Sud, l'universalité de l'embargo résultant donc de l'intervention de cet organe.

1^o La source des mesures internationales d'embargo.

On trouve une première incitation à prendre des « mesures individuelles et collectives » contre le régime sud-africain dans les résolutions déjà citées A/1598 (XVI) et A/1663 (XVI) des 13 avril et 28 novembre 1961, bientôt suivies par la résolution A/1761 (XVII) du 16 novembre 1962 qui comporte une clause relative à un embargo sur « les armes et les munitions de tous types vers l'Afrique du Sud ».

La source principale des mesures internationales d'embargo réside toutefois dans les trois résolutions du Conseil de sécurité adoptées entre août 1963 et décembre 1964.

Aux termes de sa résolution du 7 août 1963, le Conseil de sécurité :

« Demande solennellement à tous les Etats de mettre fin *immédiatement* à la vente et à l'expédition d'armes, de munitions de tous types et de véhicules militaires à l'Afrique du Sud (Rés. S/182) ¹⁶². »

Faute de recueillir une majorité suffisante, le Conseil n'avait pu adopter le paragraphe 3 du projet de résolution qui demandait que l'interdiction d'exportation soit étendue aux « matières stratégiques ayant une valeur militaire directe », ceci afin d'empêcher que l'efficacité de l'embargo ne soit réduite grâce au développement de l'industrie d'armement sud-africaine.

Tel qu'il était établi, l'embargo devait entrer en vigueur immédiatement et revêtir une portée tout à fait générale en englobant sans distinction toutes espèces d'armes et de munitions. Aucune définition ne précisait cependant ce qu'il fallait considérer comme tombant indiscutablement sous l'embargo et aucun organe n'était spécialement chargé de veiller à la coordination des mesures prises par les Etats pour donner effet à l'embargo ¹⁶³.

En décembre 1963, cet embargo était étendu par le Conseil de sécurité à la

¹⁶¹ Cf. cette étude, 1^{re} partie, R.B.D.I., 1970 (I), pp. 234 et ss.

¹⁶² Souligné par nous. On se rappellera également que deux des plus importants fournisseurs d'armes de l'Afrique du Sud : le Royaume-Uni et la France s'étaient abstenus lors du vote d'ensemble de la résolution.

¹⁶³ A la demande du Comité spécial, la plupart des Etats ont néanmoins fourni au Secrétaire général des Nations Unies des renseignements sur les mesures qu'ils avaient prises pour appliquer l'embargo et le Secrétaire général a fait rapport à ce sujet au Conseil de sécurité. Voir notamment les documents cités *supra* aux notes 157 et 159.

vente et à l'expédition « d'équipements et de matériels destinés à la fabrication ou à l'entretien d'armes et de munitions, (rés. S/182 du 4 décembre 1963 confirmée par la résolution S/194 du 18 juin 1964.) Selon l'auteur du projet de résolution, l'expression « équipements... destinés à la fabrication... » s'appliquerait :

« En particulier à des articles tels que des machines, des pièces détachées et accessoires qui s'y rapportent ainsi que des machines-outils... éléments les plus importants pour un pays qui a entrepris de développer sa fabrication d'armements. Les formules telles que « produits stratégiques et matières premières ont été examinées au cours des entretiens mais n'ont pas été jugées acceptables¹⁶⁴. »

Après juin 1964, devant l'absence d'intervention du Conseil, c'est l'Assemblée générale qui a traité de la question de l'application de l'embargo pour constater que celui-ci n'était pas complètement respecté.

Ainsi, aux termes du paragraphe 8 de sa résolution A/2054 (XX) du 15 décembre 1965, l'Assemblée a demandé à tous les Etats « d'appliquer *sans restriction* toutes les résolutions du Conseil de sécurité sur la question ». Le 16 décembre 1966, l'Assemblée a fait de nouveau appel aux Etats pour qu'ils « *se conforment entièrement* aux décisions dûment prises par le Conseil de sécurité, les invitant solennellement à cesser immédiatement la vente et la livraison d'armes ». (Rés. A/2202 (XXI), § 5a.)

Au cours des XXII^e et XXIV^e sessions, l'Assemblée n'a plus examiné cette question comme un point particulier mais comme un aspect de la collaboration économique et financière de certains Etats avec le gouvernement sud-africain, collaboration que l'Assemblée a dénoncée comme encourageant ce gouvernement à persister dans sa politique raciale (*infra*).

A sa XXIV^e session, soit plus de six ans après les premières mesures d'embargo décidées par le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale lançait, aux termes des paragraphes six et sept de la résolution A/2506 (XXIV) B, du 21 novembre 1969, un nouvel appel aux Etats :

« ... pour qu'ils appliquent *entièrement et scrupuleusement* les dispositions des résolutions du Conseil de sécurité concernant l'embargo sur la fourniture d'armes et d'autres équipements militaires au gouvernement sud-africain »

et leur demandait :

« ... qu'ils s'abstiennent de fournir au gouvernement sud-africain une *assistance technique* ou autre en vue de la fabrication d'armes, de munitions et de véhicules militaires. »

Ces appels pressants de l'Assemblée indiquent donc que l'embargo ne serait pas aussi scrupuleusement respecté que certains Etats l'affirment ou en tout cas qu'il existerait des divergences d'interprétation quant à sa portée et son étendue.

Un bref examen de la manière dont les Etats ont interprété et appliqué les

¹⁶⁴ Déclaration de M. Nielsen, représentant de la Norvège, le 3 décembre 1963, au Conseil de sécurité, S/PV. 1076.

résolutions du Conseil de sécurité permettra d'apprécier quel degré d'efficacité les principaux partenaires commerciaux de l'Afrique du Sud, parmi lesquels se rangent aussi ses fournisseurs d'armes, entendaient donner à l'arrêt des livraisons d'armement à l'Afrique du Sud et partant la finalité qu'ils assignaient à une telle action.

2° *La mise en œuvre de l'embargo.*

1) Force obligatoire des résolutions du Conseil de sécurité.

Si les Etats ont été unanimes (Portugal excepté) à reconnaître la nécessité de restreindre les livraisons d'armes à l'Afrique du Sud, aucun des pays fournisseurs d'armes n'a considéré que l'embargo revêtait un caractère total englobant toutes espèces d'armes.

Pour justifier cette attitude, ces Etats ont soutenu que les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité étaient dépourvues de force obligatoire et que dès lors, ils étaient seuls compétents pour en apprécier la portée.

Cette thèse a été défendue par les Etats-Unis et par le Royaume-Uni qui ont allégué que ces résolutions n'étant pas fondées, dans leur ensemble, sur le chapitre VII, le fait que le Conseil demandait aux Etats membres de prendre certaines « mesures » ne conférant pas aux paragraphes relatifs à ces mesures, un caractère d'obligation ¹⁶⁵.

Ces résolutions étaient, on le sait, rédigées en termes ambigus. Dans les trois cas, le Conseil a évité l'emploi des termes mêmes de l'article 39; il a cependant qualifié la situation de « trouble grave à la paix », expression plus forte que celle utilisée pour fonder une intervention de cet organe sur le chapitre VI de la Charte. Le Conseil a, en outre, demandé l'application d'un embargo, mesure qui rentre certes dans le cadre des sanctions envisagées à l'article 41 ¹⁶⁶.

Cependant, même si l'on admettait la thèse de ces deux Etats selon laquelle ces résolutions seraient fondées sur le chapitre VI, cela ne signifierait pas pour

¹⁶⁵ Déclaration de M. Yost, représentant américain au Conseil de sécurité, le 7 août 1963, S/PV.1056. Voir aussi dans le même sens les explications fournies par le gouvernement britannique et reproduites dans le rapport du Secrétaire général des Nations Unies, Doc. S/ 5438.

La France estimait, pour sa part, que le Conseil de sécurité n'était pas habilité à imposer au gouvernement de Pretoria une modification de sa politique raciale par des sanctions ou des mesures d'autorité, voir la déclaration de M. Seydoux au Conseil de sécurité, le 7 août 1963, S/PV.1056.

¹⁶⁶ A bien des égards, l'embargo sur les armes s'apparente aux mesures provisoires que le Conseil de sécurité est habilité à prendre en vue d'empêcher la situation de s'aggraver dans la période de temps qui précède l'application des mesures prévues aux articles 41 et 42 de la Charte.

autant qu'elles seraient dépourvues d'effets juridiques. La violation de l'embargo pourrait, en effet, amener le Conseil de sécurité à considérer que la situation ainsi créée constitue une menace à la paix¹⁶⁷.

L'affaire rhodésienne fournit d'ailleurs un précédent en ce sens. Les tentatives en vue de briser l'embargo sur le pétrole à destination de la Rhodésie mis en œuvre sur base de la résolution S/217, du 20 novembre 1965, ont conduit, en effet, le Conseil de sécurité à constater, le 9 avril 1966, l'existence d'une menace à la paix et à autoriser le Royaume-Uni à recourir à la force, si nécessaire, pour empêcher l'arrivée de pétrole à Beira (Mozambique). Or la résolution S/217 était rédigée en des termes aussi ambigus que les résolutions examinées ici et son fondement juridique pouvait également prêter à discussion, le Royaume-Uni et les Etats-Unis soutenant, dans ce cas-là aussi, que la résolution relevait du chapitre VI.

Emanant des principaux fournisseurs d'armes de l'Afrique du Sud, il était à craindre dès lors que cette conception de la force obligatoire des résolutions du Conseil n'autorise des interprétations quant aux modalités de l'application de l'embargo, qui en réduisent considérablement l'efficacité.

2) Date d'entrée en vigueur et de mise en œuvre de l'embargo.

La première résolution du Conseil de sécurité relative à l'embargo a été adoptée, en août 1963, alors que les premières mesures prises par le gouvernement sud-africain pour réorganiser et développer ses forces de défense et de sécurité dataient quant à elles du printemps 1960.

Le gouvernement sud-africain, dûment averti des projets d'embargo¹⁶⁸, discuté depuis 1961 à l'Assemblée, a donc disposé de plus de trois ans pour se préparer à faire face à celui-ci. Il a mis ce temps à profit pour passer d'importantes commandes d'armements à l'étranger, pour accumuler des stocks ainsi que pour développer sa propre industrie d'armements grâce aux licences fournies par l'étranger et aux capitaux étrangers investis dans une industrie d'armements en pleine expansion.

Au moment de l'entrée en vigueur de l'embargo les principaux pays fournisseurs d'armes ont, d'autre part, excepté de cette mesure les contrats déjà conclus. Ceci a eu pour effet de conduire à un échelonnement de l'embargo, préjudiciable à l'efficacité de l'action collective.

A ceci s'ajoutent les retards habituels dans l'application par certains Etats des mesures internes d'exécution¹⁶⁹.

¹⁶⁷ VIRALLY, M., *op. cit.*, pp. 78 et ss.; GIRAUD, E., *op. cit.*, pp. 681 et ss.; DI QUAL, L., *op. cit.*, pp. 224 et ss.

¹⁶⁸ Cf. cette étude, 1^{re} partie, *op. cit.*, p. 235.

¹⁶⁹ DUBOIS, L., *op. cit.*, pp. 131-132.

3) Produits touchés par l'embargo.

Armes servant à l'application de la politique d'apartheid.

En l'absence d'un organe international chargé de veiller à la mise en œuvre de l'embargo et d'assurer la coordination des politiques nationales d'embargo, plusieurs Etats ont limité la portée des interdictions d'exportation en opérant des distinctions entre différentes catégories d'armements.

Se référant à l'expression utilisée dans le préambule de la résolution S/ 182, « armes dont certaines peuvent servir à appliquer la politique raciale », certains gouvernements ont opéré une distinction entre les armes servant à des fins de défense extérieure et celles pouvant être utilisées à l'application de l'apartheid.

Ils ont considéré sur cette base que l'embargo ne devait s'appliquer qu'à la vente d'armements susceptibles d'être utilisés par le gouvernement sud-africain aux fins de sa politique d'apartheid.

Ainsi, M. Adlai Stevenson, représentant permanent des Etats-Unis aux Nations Unies, expliquait devant le Conseil de sécurité, le 2 août 1963 que :

« Les Etats-Unis ont adopté et mis en œuvre une politique consistant à interdire la vente au gouvernement sud-africain d'armes et de matériel militaire, provenant d'organismes publics ou d'entreprises commerciales, dont le gouvernement pourrait se servir pour faire appliquer l'apartheid en Afrique du Sud et au Sud-Ouest africain ¹⁷⁰. »

De son côté, la Grande-Bretagne opérait jusqu'à l'arrivée au pouvoir du parti travailliste, la même différenciation en décidant de ne pas autoriser l'exportation vers l'Afrique du Sud « d'armes susceptibles de renforcer l'apartheid » ¹⁷¹.

S'inspirant du même critère, les mesures prises par la France visaient à empêcher la vente au gouvernement sud-africain d'armes pouvant servir à la répression.

Selon une circulaire du Premier ministre datée du 10 septembre 1962, une distinction fondamentale a été, en effet, établie :

« entre le matériel de guerre classique destiné à faire face (au besoin) d'une armée moderne, et le matériel de guerre de subversion ou de partisans. Le

¹⁷⁰ Déclaration de M. A. Stevenson, le 2 août 1963, devant le Conseil de sécurité, S/PV.1052. Voir aussi, les extraits de l'intervention de M. A. Stevenson au Conseil de sécurité, le 2 août 1963, publiés à l'Annexe V du Rapport du Comité spécial, Doc. A/5497, Add. 1, pp. 129-131.

¹⁷¹ Déclarations de Sir Patrick Dean, les 6 et 7 août 1963, S/PV. 1054 et S/PV. 1056. Il en était de même pour les gouvernements italien et canadien qui, avant l'adoption de la résolution du 7 août 1963, ne refusaient les licences pour la vente d'armes à l'Afrique du Sud que s'ils estimaient que ces armes étaient susceptibles d'être utilisées pour l'exécution de la politique d'apartheid, Doc. A/SPC/94.

matériel dont la cession est autorisée comprend par exemple les chars, les navires de guerre, etc... mais toute exportation de matériel de guérilla, de lutte antiguérilla (mortiers légers, armes automatiques, grenades, bombes au napalm, ou d'avions lents d'attaque au sol, reste interdite¹⁷². »

Les mesures restrictives prises par le gouvernement des Pays-Bas relèvent également de la même conception de l'embargo et visaient à empêcher :

« L'exportation et le transit à destination de l'Afrique du Sud, d'armes et de munitions pouvant être utilisées en vue d'opprimer la population africaine de l'Afrique du Sud ou de poursuivre la politique d'apartheid de ce pays¹⁷³. »

Le Comité spécial chargé d'étudier la politique d'apartheid s'est élevé, mais en vain, contre cette pratique en rappelant que :

« Toute distinction entre le matériel destiné à la défense extérieure et celui qui est destiné à la sécurité intérieure est nécessairement illusoire et dépourvue de tout intérêt pratique, étant donné que le gouvernement sud-africain a jusqu'ici envisagé ces deux aspects comme complémentaires l'un de l'autre et considéré les forces de défense comme devant servir au premier chef, au maintien de la sécurité intérieure¹⁷⁴. »

C'est, en effet, en application de ce critère très arbitraire que la France a considéré comme licites les ventes à l'Afrique du Sud d'hélicoptères Alouette et Super Frelon ainsi que d'appareils de transport militaire Transall, alors que ce matériel servirait à équiper les commandos sud-africains qui luttent contre les maquis africains¹⁷⁵.

Plusieurs déclarations du gouvernement sud-africain antérieures à l'adoption des résolutions du Conseil indiquaient d'ailleurs clairement que le maintien de la sécurité intérieure était considéré par ce gouvernement comme l'une des tâches essentielles des forces de défense.

Ainsi le 28 mars 1960, le ministre de la Défense exposait comme suit les tâches des forces armées :

« La politique de défense nationale de l'Union est *tout d'abord* de veiller à la sécurité intérieure et deuxièmement de protéger les voies maritimes à proximité de l'Afrique du Sud, aux côtés de la marine britannique.

Le rôle de l'armée et de l'aviation est d'entrer en action pour maintenir la sécurité intérieure dès que la police est débordée... Douze des unités d'infanterie... ont été dotées de véhicules blindés du type Saracen afin de veiller à la sécurité intérieure. Outre ces unités, nous avons organisé des commandos pour qu'ils puissent contribuer plus efficacement à la sécurité intérieure¹⁷⁶. »

¹⁷² Déclaration précitée de M. Seydoux. Voir aussi *Le Monde*, 12 août 1969.

¹⁷³ Doc. A/SPC/94.

¹⁷⁴ Rapport du Comité spécial, Doc. A/5825.

¹⁷⁵ *Le Monde*, 12 août 1969. Lors du déroulement des grandes manœuvres militaires annuelles, organisées en août 1968, dans le Sud du Transvaal et consacrées entièrement, pour la première fois, à la lutte antiguérilla, les 5.000 hommes participant à ces exercices étaient appuyés par des jets Mirage et des hélicoptères de fabrication française utilisés pour la mise en position des troupes. *The Times*, 13 août 1968.

¹⁷⁶ Déclaration de M. Fouché, ministre de la Défense nationale, citée dans le Doc. A/5497.

Ces propos étaient confirmés par une nouvelle déclaration du Ministre, le 26 avril, devant le Sénat :

« Je tiens à souligner que, sur le plan intérieur, les forces armées et la police doivent agir en étroite collaboration... dans le domaine du maintien de l'ordre interne, l'armée et la police ont toutes deux des responsabilités¹⁷⁷. »

Le 24 juin 1963, le ministre de la Défense affirmait encore que la première des trois tâches essentielles des forces armées, était d'aider la police à maintenir l'ordre intérieur :

« Etant donné que nos forces armées doivent être prêtes à combattre la *subversion intérieure* aussi bien que l'agression venant de l'extérieur, il faut leur fournir les meilleures armes à cette fin.

Des officiers compétents ont été envoyés à l'étranger afin d'étudier et d'acheter du matériel¹⁷⁸. »

Depuis l'entrée en vigueur de l'embargo, les autorités sud-africaines se sont montrées beaucoup plus discrètes sur ce rôle des forces armées et ont cherché, au contraire, à nier que les importations d'armes pouvaient servir à des usages internes¹⁷⁹.

Matériels civils pouvant être utilisé à des fins militaires.

Une autre interprétation donnée par les Etats désireux d'atténuer la portée de l'embargo repose sur la distinction entre matériel civil et matériel militaire, l'embargo ne portant pas selon eux sur le premier même s'il peut être également utilisé à des fins militaires, ni davantage sur les matières premières pouvant servir à d'autres usages que militaires.

On trouve trace de cette distinction dans la déclaration déjà citée de M. Stevenson qui parlait d'embargo sur le « matériel militaire ». Elle a été confirmée par le gouvernement américain après que l'embargo eut été rendu applicable par le Conseil de sécurité au matériel et à l'équipement destinés à la fabrication d'armes. Le gouvernement américain a interprété cette résolution comme s'appliquant :

« ... aux matériels et équipements qui servent *essentiellement* à la fabrication et à l'entretien d'armes et de munitions.

Les articles à usage multiples tels que les sous-produits du pétrole et les matières premières ne nous semblent pas relever de l'embargo¹⁸⁰. »

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ Doc. A/5825, p. 139.

¹⁸⁰ Renseignements fournis par le gouvernement américain sur l'application de la résolution du 4 décembre 1963, Doc. S/5658, Add. I. Souligné par nous.

Le représentant de la Norvège avait d'ailleurs pris soin de préciser en présentant le projet de résolution :

« Le paragraphe ne vise pas les pièces détachées qui peuvent servir à la fois à des fins civiles et à des fins militaires. Voici un exemple à cet égard qui a figuré dans nos consultations : un certain type d'avion peut être employé à la fois pour les transports civils et les transports militaires; en pareil cas, les pièces détachées ne sont pas visées¹⁸¹. »

Cette interprétation a été appuyée par le gouvernement britannique pour qui l'embargo ne devait s'appliquer :

« ... qu'aux équipements et matériels qui sont *manifestement* destinés à la fabrication de telles armes ou munitions, ainsi qu'à toute installation ou machine *clairement* destinées à l'entretien de ces armes ou munitions.

Notre système ne s'applique *pas* aux *articles d'emploi général* ou à *double usage*, et nous comptons qu'il fonctionnera efficacement (*sic*) sans pour autant désorganiser ou compliquer indûment notre commerce d'exportation en général¹⁸². »

4) Contrats en cours.

La troisième réserve formulée notamment par la Grande-Bretagne, les États-Unis et la Belgique portaient sur les contrats en cours. Ces différents gouvernements ont estimé qu'ils devaient honorer les engagements déjà conclus au moment de l'adoption des résolutions du Conseil.

C'est ainsi qu'après l'arrivée au pouvoir du parti travailliste, le gouvernement Wilson, tout en renforçant la portée de l'embargo, s'est néanmoins considéré comme tenu d'exécuter les contrats déjà conclus. La déclaration gouvernementale du 17 novembre 1954 à la Chambre des Communes définit cette nouvelle politique en ces termes :

« Le gouvernement a décidé de mettre l'embargo sur l'exportation d'armes à destination de l'Afrique du Sud.

Depuis l'entrée en fonction du gouvernement, aucune licence pour l'exportation d'armes à destination de l'Afrique du Sud n'a été délivrée. Il a été décidé de retirer toutes les licences existantes sauf celles qui se rapportent à des contrats avec le gouvernement sud-africain. Le contrat concernant la fourniture de seize avions Buccaneer est encore à l'étude.

Les engagements pris par le ministre de la Défense seront honorés, mais dès aujourd'hui il ne sera accepté aucun nouveau contrat pour la fourniture d'équipement militaire. Le ministère de la Défense exécutera les accords de fabrication qui ont déjà été conclus mais qui n'ont pas encore été honorés.

Les licences d'exportation d'armes et de munitions de chasse seront annulées et les livraisons seront arrêtées immédiatement. Dans les autres cas où des licences ont été retirées, de nouvelles licences ne seront délivrées que pour permettre l'exécution de contrats en cours d'être exécutés (*sic*)¹⁸³. »

¹⁸¹ Déclaration de M. Nielsen, le 3 décembre 1963, au Conseil de sécurité, S/PV. 1056.

¹⁸² Déclaration de Sir Patrick Dean, le 4 décembre 1963, S/PV. 1078, termes soulignés par nous.

¹⁸³ Doc. A/5825, p. 155.

Quelques jours plus tard, le gouvernement britannique décidait de livrer les seize avions Buccaneer; il s'engageait à fournir les pièces de rechange nécessaires et confirmait tous les contrats conclus à l'exception de ceux relatifs aux armes de sport et de chasse.

Les Etats-Unis ont eux aussi invoqué la nécessité de respecter les contrats en cours pour justifier le délai avec lequel ils ont appliqué l'embargo. Ce gouvernement n'a mis, en effet, un terme à la vente d'équipements militaires au gouvernement sud-africain, qu'à dater de la fin de 1963, soit six mois après l'adoption de la résolution du Conseil de sécurité et plus d'un an après l'annonce de l'adoption de mesures unilatérales d'embargo¹⁸⁴.

De même, en décidant de suspendre « l'octroi des autorisations d'exportation pour de *nouveaux* contrats de vente d'armes visées par la résolution » le gouvernement belge estimait qu'il se conformait à la résolution du Conseil de sécurité du 7 août 1963¹⁸⁵.

Le gouvernement belge disposait cependant, dans le cadre de la loi du 11 septembre 1962 sur la réglementation du commerce extérieur, des moyens juridiques nécessaires pour suspendre la validité ou ordonner le retrait de licences d'exportation en cours et ceci précisément en vue d'assurer l'application d'une recommandation ou d'une décision d'une organisation internationale¹⁸⁶.

Le gouvernement n'a pas estimé devoir avoir recours à ces pouvoirs. C'est ce qui explique qu'en 1963 les exportations belges d'armes et de munitions y compris les armes de sport et de chasse, se sont encore élevées à un montant de 154.270.000 francs belges, soit 4,64 % du montant total des ventes d'armes de la Belgique. Pour le premier semestre de l'année 1964, l'exécution de contrats de vente intervenus avant l'adoption de la résolution du 8 août 1963 représentait un montant de 48.960.000 francs belges¹⁸⁷.

Le ministre des Affaires étrangères a cependant annoncé, en décembre 1966, que son département :

« ... refusait d'octroyer un visa à l'expédition de fournitures correspondant aux livraisons interdites par les résolutions du Conseil de sécurité »,

ce qui semblait indiquer que tous les contrats en cours avaient été exécutés.

¹⁸⁴ Doc. A/SPC/89 et S/PV. 1052.

¹⁸⁵ Doc. A/SPC/94.

¹⁸⁶ Voir « La pratique du pouvoir exécutif et le contrôle des Chambres législatives en matière de relations internationales », cette *Revue*, 1970 (1), n° 366.

¹⁸⁷ Renseignements communiqués par le gouvernement belge au Comité des sanctions du Conseil de sécurité, Doc. S/6210; voir également cette *Revue*, 1969 (1), « La pratique du pouvoir exécutif... », n° 290.

La question du sort des contrats en cours est évidemment très importante, d'autant que les livraisons d'armements s'échelonnent souvent sur une période assez longue. Permettre, dès lors, comme l'ont fait les Etats cités, l'exécution des contrats déjà conclus avant l'entrée en vigueur de l'embargo a donc considérablement retardé l'application effective de cette mesure.

On observera enfin que si la suspension d'un contrat en cours soulève des difficultés et des problèmes concernant le règlement des intérêts lésés, cette suspension est licite en droit international; bon nombre de législations internes, dont la législation belge, contiennent des dispositions spéciales à cet égard, et la jurisprudence interne serait également en ce sens ¹⁸⁸.

b) Les répercussions sur l'efficacité de l'embargo de l'association de l'Afrique du Sud à la défense du « monde libre ».

Certains Etats, parmi lesquels se rangent le Royaume-Uni, les Etats-Unis, la France et d'autres pays membres de l'Alliance atlantique, ont exclu d'emblée de l'embargo les armes et les munitions destinées à assurer la défense extérieure de la République d'Afrique du Sud, alors qu'une telle limitation n'était pas prévue par les résolutions du Conseil.

C'est le gouvernement américain qui, le premier, a le plus catégoriquement défini les limites qu'il entendait assigner ainsi à l'embargo sur les exportations d'armes :

« Le Conseil devrait savoir qu'en annonçant cette politique les Etats-Unis qui ont de nombreuses responsabilités dans plusieurs parties du monde, se réservent naturellement le droit de l'interpréter dans l'avenir en tenant compte des exigences du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Si les intérêts de la communauté mondiale exigeaient que nous fournissions du matériel dans le cadre d'un effort de défense commune, nous considérerions naturellement que nous pourrions le faire sans violer l'esprit et le but de cette décision ¹⁸⁹. »

C'est donc en se fondant sur des considérations liées à l'importance stratégique de l'Afrique du Sud dans la défense du « monde libre » que les Etats-Unis entendaient délimiter la portée de l'embargo et qu'ils ont honoré les contrats prévoyant des « livraisons de quantité limitée de matériel stratégique tel que fusées sol-air et torpilles sous-marines » ¹⁹⁰.

Le gouvernement du Royaume-Uni a, pour sa part, justifié sa décision de maintenir des livraisons de matériel destiné, selon lui, à la défense extérieure de l'Afrique du Sud en invoquant, d'une part :

¹⁸⁸ Cf. DUBOIS, L., *op. cit.*, pp. 131-132.

¹⁸⁹ Déclaration de M. A. Stevenson, le 2 août 1963, S/PV. 1052.

¹⁹⁰ *Ibid.*

« ... le droit de légitime défense, consacré dans l'article 51 de la Charte et les besoins qui peuvent naître du maintien de la paix et de la sécurité internationales ¹⁹¹. »

et d'autre part, les obligations particulières du Royaume-Uni découlant de l'accord de coopération conclu, en 1955, avec cet Etat en vue d'assurer la défense des routes maritimes du Cap.

Le premier argument est non seulement peu convaincant, mais est également sans fondement.

Il n'a jamais été établi que la sécurité de l'Afrique du Sud était menacée de l'extérieur. Au contraire, la « menace à la paix » découle, nous l'avons vu, directement de l'attitude des « autorités légales » qui persistent, en appliquant l'apartheid, à nier, à la majorité africaine, les droits les plus fondamentaux de l'homme, ce qui, dans l'état actuel du droit international, est considéré comme pouvant donner lieu à une « menace à la paix » ¹⁹².

Dès lors, serait seul fondé à invoquer en sa faveur, l'article 51, le peuple qui lutte pour assurer la jouissance des droits de l'homme à tout le peuple sud-africain.

Quant au second argument, l'examen des accords dits de Simonstown, qui définissent la coopération du Royaume-Uni avec l'Afrique du Sud pour la protection des routes maritimes, nous permettra d'apprécier la compatibilité des obligations découlant de ces engagements avec l'embargo sur l'exportation d'armes et de munitions.

1° Les accords de coopération militaire entre la Grande-Bretagne et l'Afrique du Sud (accords de Simonstown).

Principale puissance militaire au sud du Sahara, l'Afrique du Sud apparaît non comme un pays non engagé, mais comme un allié militaire des Etats occidentaux. L'importance stratégique de sa position géographique aux confins des océans Indien et Atlantique, jointe à des considérations économiques, en font d'ailleurs un « auxiliaire utile » dans la défense du « monde libre » ¹⁹³.

L'Afrique du Sud est certes située en dehors des limites du champ d'application du Pacte atlantique, mais c'est par le biais des relations bilatérales et traditionnelles de cet Etat avec le Royaume-Uni, que l'intégration de ce pays dans la zone « d'intérêts stratégiques de l'alliance atlantique » est le plus étroitement réalisée ¹⁹⁴.

¹⁹¹ Déclaration de Sir Patrick Dean, le 7 août 1963, au Conseil de sécurité, S/PV. 1056.

¹⁹² Cf. cette étude, 1^{re} partie, *op. cit.*, pp. 244-245.

¹⁹³ AUSTIN, D., *op. cit.*, p. 126.

¹⁹⁴ Sur les difficultés de définir le monde atlantique et la détermination de ses limites, voy. DELMAS, C., *Le Monde atlantique*, Paris (P.U.F., coll. Que sais-je ?), 1958, pp. 84 et ss.

Ce sont les accords dits de Simonstown, conclus en 1955 et révisés en 1967, qui constituent la base de cette coopération¹⁹⁵. Ces accords, conclus sans limitation de durée, visent à organiser la défense conjointe de l'Afrique du Sud et des routes maritimes qui contournent ce pays contre toute agression extérieure. Trois aspects sont envisagés : la défense régionale sur le continent, la défense des routes maritimes et le transfert au gouvernement sud-africain de la base de Simonstown.

1) Défense régionale contre une agression extérieure.

Le premier de ces accords définit d'une manière générale la politique de défense commune de l'Afrique du Sud.

Il est prévu que celle-ci « doit être assurée non seulement en Afrique, mais encore aux portes de l'Afrique, c'est-à-dire dans le Moyen-Orient » (art. 3). En conséquence, il est conforme à cette politique que le Royaume-Uni fournisse des forces pour la défense du continent africain, y compris l'Afrique du Sud et le Moyen-Orient, et que le gouvernement sud-africain fournisse des forces « pour maintenir l'ennemi éventuel aussi loin que possible des frontières de l'Afrique du Sud » (art. 3, § b)¹⁹⁶.

Une coopération large et permanente est également prévue afin d'assurer que les installations logistiques et les moyens de communications de toutes espèces existant en Afrique du Sud même et tout autour du territoire, ainsi qu'en direction du Moyen-Orient, soient suffisants et sûrs¹⁹⁷.

La défense intérieure de l'Afrique du Sud demeure, aux termes de l'accord, la responsabilité exclusive du gouvernement sud-africain.

2) Défense des routes maritimes.

Cet accord a pour objet d'assurer, par les efforts combinés des forces navales des deux Etats, la sécurité des routes maritimes qui contournent l'Afrique du

¹⁹⁵ Exchanges of Letters on Defence Matters between the Government of the United Kingdom and the Union of South Africa, June 1965, *Cmd*, 9520, London (H.M.S.O.); *R.T.N.U.*, vol. 248, pp. 191 et ss. Pour une brève analyse des accords révisés, AUSTIN, D., *op. cit.*, pp. 120 et ss. *Commonwealth Survey*, 3 mars 1967, pp. 247-249.

¹⁹⁶ On peut se demander si l'existence d'une telle clause n'explique pas, en partie, la réaction extrêmement modérée du gouvernement britannique devant l'intervention des forces de sécurité sud-africaines en Rhodésie et leur participation à la lutte armée contre les mouvements de libération, alors que la Rhodésie est toujours considérée par le Royaume-Uni comme un territoire britannique. Sur ces réactions, *Commonwealth Survey*, 22 décembre 1967, et *Le Monde*, 31 août et 16 septembre 1967.

¹⁹⁷ Des conversations et des discussions sur l'intégration et le développement de la défense régionale contre une attaque extérieure avaient eu lieu à Londres en septembre 1957, *Commonwealth Survey*, 3 mars 1967, pp. 247-249.

Sud. C'est dans ce domaine que la coopération entre les deux Etats est la plus poussée et qu'indirectement l'Afrique du Sud se rattache au système de défense de l'O.T.A.N.

La force navale sud-africaine coopère avec la force navale britannique en vue de la défense de l'ensemble de la zone stratégique de l'Atlantique Sud placée sous un commandement unique dont le titulaire est un Britannique.

L'Afrique du Sud s'est vu attribuer à l'intérieur de cette zone une « région propre », située au large du Sud-Ouest africain, contournant la côte de l'Afrique du Sud jusqu'à la frontière du Mozambique et s'étendant à l'est jusqu'au cap Sainte-Marie à Madagascar¹⁹⁸.

Certaines forces, non définies dans l'accord, sont réservées pour être mises à la disposition du commandement en chef en cas de guerre. En temps de paix, celui-ci n'exerce aucun commandement sur les forces sud-africaines. Sa fonction principale est alors de diriger la préparation des plans d'opérations navales dans la zone stratégique. Un comité mixte est établi à cette fin; il lui appartient de coordonner l'utilisation de toutes les installations maritimes des territoires britanniques et sud-africains inclus dans la zone stratégique.

Des échanges d'officiers et d'équipages sont prévus entre les deux pays. Certaines catégories d'officiers de la marine sud-africaine reçoivent leur formation en Grande-Bretagne, conformément d'ailleurs à la pratique existant au sein du Commonwealth¹⁹⁹.

L'accord précise que les pouvoirs et fonctions du commandant en chef des forces navales de la zone stratégique « sont fondés en temps de guerre comme en temps de paix sur la *pratique de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord* »²⁰⁰.

Ainsi, en temps de guerre, le commandant en chef est responsable de la direction générale et de la conduite des opérations navales à l'intérieur de la zone et assure le commandement opérationnel des forces britanniques et sud-africaines affectées à la zone. L'intégration des forces est alors totale. Il assure également la coordination des plans et des opérations avec les autorités navales alliées voisines, à l'époque la France, (à Madagascar) et le Portugal, membres de l'O.T.A.N.

En temps de paix, le commandant est responsable des plans de défense, de l'organisation et de la direction des forces combinées, ainsi que de leur emploi

¹⁹⁸ Les limites de cette zone sont susceptibles de modification. Elles sont définies avec plus de précision à l'article 7 de l'Accord sur la défense des routes maritimes qui contournent l'Afrique du Sud.

¹⁹⁹ « Consultation et coopération dans le Commonwealth », Londres (Central Office of Information), 1963, n° 5475.

²⁰⁰ Voir aussi art. 9 de l'Accord cité *supra*, à la note 198 et art. 1 de l'Annexe à cet accord. Souligné par nous.

en coopération (manœuvres, exercices conjoints, etc.)²⁰¹. Il est également chargé de créer un dispositif efficace en vue d'organiser en temps de guerre le contrôle de la zone stratégique.

Pour faire face à ses obligations nouvelles dans la défense commune de l'Atlantique Sud, l'Afrique du Sud s'était engagée à accroître son potentiel militaire.

L'accord de 1955 fixait l'effort de l'Afrique du Sud à l'acquisition de 20 navires de divers types²⁰². Le programme d'achat évalué à 18 millions de £ s'échelonnait de 1955 à 1963, année où le Conseil a voté l'embargo. La commande devait être passée aux chantiers navals du Royaume-Uni, qui équipait traditionnellement la marine sud-africaine, assurant ainsi la standardisation des équipements et des armements entre les marines des deux Etats.

3) Transfert de la base de Simonstown.

Le troisième accord est relatif au transfert au gouvernement sud-africain de la base navale britannique située près du Cap et aux dispositions relatives à son utilisation future²⁰³. Ce transfert a été effectué le 2 avril 1957.

La marine royale britannique a conservé le droit d'utiliser la base en temps de paix comme en temps de guerre. Dans ce dernier cas, que l'Afrique du Sud soit cobelligérant ou non, les « marines des alliés du Royaume-Uni », donc des pays membres de l'O.T.A.N., ont également le droit d'utiliser les installations de la base, celle-ci faisant ainsi indirectement partie du système de défense de l'O.T.A.N.²⁰⁴.

²⁰¹ Ainsi par exemple, le Royaume-Uni et le Portugal ont participé, en mai 1964, à un exercice organisé par la marine sud-africaine et destiné à permettre aux participants de se familiariser avec les conditions locales de défense des routes maritimes.

South African Digest, Pretoria, 22 mai 1964, cité dans le Rapport du Comité spécial, Doc. A/5835, p. 157; AUSTIN, D., *op. cit.*, pp. 124 et 127, mentionne également la tenue d'exercices conjoints entre l'Afrique du Sud et certaines puissances de l'O.T.A.N. Voir aussi le Rapport A/5932, Annexe 1, p. 445.

²⁰² Tous les navires ont été fournis à l'exception de deux d'entre eux dont la commande avait été annulée par le gouvernement sud-africain, *Commonwealth Survey*, *op. cit.*, p. 248.

²⁰³ L'accord est complété par cinq annexes relatives : a) au remplacement du personnel britannique par du personnel sud-africain; b) aux conditions d'emploi des employés de l'Amirauté mis à la disposition du gouvernement sud-africain; c) à la situation du personnel recruté sur place à la suite du transfert; d) au développement des facilités offertes par la base; e) aux questions financières relatives au transfert.

²⁰⁴ « Il est convenu que la Marine royale continuera à avoir besoin de la base en temps de paix comme en temps de guerre. Le gouvernement de l'Union accepte que les installations de la base soient mises à la disposition de la Marine royale en temps de paix et de la Marine royale et des navires servant à ses côtés ainsi que des marines des alliés du Royaume-Uni dans toute guerre à laquelle participerait le Royaume-Uni. »

L'accord confirme en outre les droits d'utilisation par la marine britannique de diverses installations radiotélégraphiques²⁰⁵.

Le retrait de l'Afrique du Sud du Commonwealth, le 31 mai 1961, n'a pas eu d'effet sur les accords de Simonstown²⁰⁶.

Ceux-ci ont cependant été révisés, en 1967, pour tenir compte des modifications intervenues dans la politique de défense britannique et plus précisément de la décision de réduire les engagements de la marine britannique dans le monde²⁰⁷.

La direction de la zone stratégique de l'Atlantique Sud a été réorganisée en conséquence²⁰⁸. La « Royal Navy » continue à avoir accès aux facilités offertes par la base dans les conditions prévues à l'accord conclu en 1955, mais la marine sud-africaine exercera en cas de guerre des responsabilités accrues dans sa zone propre²⁰⁹. Les forces navales sud-africaines se substituent ainsi à la « Royal Navy » dans cette partie du monde.

4) Compatibilité de ces accords avec les mesures internationales d'embargo.

On observera, en premier lieu, que les accords de Simonstown sont antérieurs à toute action internationale d'embargo. C'est à partir de la résolution A/1762 (XVII) et plus encore des résolutions ultérieures du Conseil de sécurité que le problème de la licéité de la fourniture par le Royaume-Uni de matériel militaire à l'Afrique du Sud, conformément aux termes de ces accords, s'est posé. Ceux-ci

²⁰⁵ Ce réseau est actuellement en voie de modernisation, *The Times*, 25 avril 1969; Rapport du Comité spécial, Doc. A/7625, Rev. 1, p. 92.

²⁰⁶ *Ibid.* Certaines sources sud-africaines indiquent cependant qu'un accord militaire secret sous forme d'échange de lettres, aurait été conclu, en 1961, entre les deux gouvernements, accord dont le ministère sud-africain de la Défense se déclarait très satisfait. Cf. Rapport du Comité spécial, Doc. A/5932, Annexe I, p. 41, note 51 et p. 42.

²⁰⁷ Avant la réduction de la présence britannique dans l'Atlantique Sud, la « Royal Navy » maintenait en Afrique du Sud le commandement en chef de l'Atlantique Sud assisté d'un personnel naval et civil de plus de 100 personnes, *Commonwealth Survey*, 4 mars 1966, p. 278; 3 mars 1967, pp. 247-248 et 17 mars 1967, pp. 273 et ss.; ROUSSEAU, C., « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, 1967, pp. 718-719.

²⁰⁸ La partie du commandement sud-Atlantique et sud-américain dans lequel l'Afrique du Sud se trouve est devenue, en avril 1967, la responsabilité du commandant en chef de la « Home Fleet », sous l'autorité duquel un officier supérieur britannique, du rang de commodore, a été désigné en tant que représentant du commandant en chef de la « Home Fleet » et pour poursuivre la liaison existante avec la marine sud-africaine.

Cet officier qui est aussi l'attaché naval du Royaume-Uni, est assisté d'une petite équipe et réside au Cap.

Informations fournies par M. M. Foley, sous-secrétaire d'Etat pour la Royal Navy, le 8 février 1967, à la Chambre des Communes, cf. *Commonwealth Survey*, 3 mars 1967, p. 247.

²⁰⁹ Les sources britanniques sont peu explicites sur ce point. Cf. *ibid.*, 3 mars 1967, pp. 247 et ss. Voy. aussi O.N.U., Doc S/T/PSCA/SER. A/3, pp. 5-6. Rapport du Comité spécial, Doc. A/6864, Add. I, p. 76. Selon M. Botha, ministre sud-africain de la Défense, l'accord attribuerait de lourdes responsabilités à l'Afrique du Sud exigeant une expansion considérable de ses forces de défense, *Le Monde*, 31 mai 1969.

prévoient que le programme d'achat de navires destinés à la marine sud-africaine s'échelonnait jusqu'en 1963²¹⁰. Au moment où la résolution S/182 est adoptée, il semble que toutes les fournitures prévues spécifiquement par ces accords avaient été livrées et que la résolution était donc intervenue trop tard pour produire effet.

Le problème demeure toutefois posé en ce qui concerne la poursuite jusqu'à ce jour de la livraison des pièces de rechange et des munitions destinées aux navires de guerre fournis à l'Afrique du Sud, aux termes de ces mêmes accords²¹¹. Ceux-ci ne contenaient pas, il est vrai, de clause de suspension ou de cessation d'exécution. Ils étaient également muets sur la fourniture de pièces de rechange et des munitions. Il n'en reste pas moins qu'il y a là une lacune dans la mise en œuvre de l'embargo, imputable au gouvernement britannique, puisque les mesures décrétées par le Conseil de sécurité frappaient *toutes* les munitions ainsi que *tout* le matériel destiné à l'entretien des armes.

Plus contestable encore est l'interprétation qui a été donnée par le gouvernement conservateur à la portée de ses obligations relatives à la fourniture d'armes et de munitions.

Selon la thèse de ce gouvernement, les accords de Simonstown comporteraient un engagement général de poursuivre la fourniture de matériel militaire en vue de répondre à l'objet principal des accords : assurer conjointement la protection des routes maritimes de l'Afrique australe. Il réservait dès lors sa position concernant l'embargo, en fonction des besoins de l'Afrique du Sud en ce domaine²¹².

Une telle interprétation n'est fondée sur aucune disposition expresse des accords. Elle est, d'autre part, incompatible avec l'action du Conseil de sécurité qui englobe toute fourniture d'armes et de munitions. Elle soulève enfin la question de l'efficacité d'une mesure internationale d'embargo mise en œuvre sans que les autres formes de coopération militaire avec l'Etat visé par l'embargo soient rompues.

Les mesures décidées par le Conseil de sécurité à l'encontre de l'Afrique du Sud ne visaient certes pas expressément toute forme de coopération militaire avec cet Etat.

On ne manquera pas de relever cependant que l'attribution, lors de la révision de ces accords en 1967, d'un rôle accru à l'Afrique du Sud dans la défense du « monde libre » était incompatible avec l'action menée par l'Assemblée générale pour dénoncer la coopération militaire que certains Etats poursuivent encore avec l'Afrique du Sud, comme une forme de soutien illicite au régime d'apartheid.

²¹⁰ *Supra*, p. 570.

²¹¹ MINRY, A.S., « South Africa Defence's Strategy », Londres, Anti-Apartheid Movement, 1969, p. 3, et *The Times*, 12 janvier 1970.

²¹² Voy. *infra*, p. 574 et note 238.

2° *Autres formes de coopération militaire entre l'Afrique du Sud et les Etats membres de l'O.T.A.N.*

1) *Importance stratégique de l'Afrique du Sud.*

Décidées isolément et s'insérant dans un climat général de bonnes relations entre les Etats occidentaux et l'Afrique du Sud, les mesures d'embargo n'ont donc pas porté atteinte aux diverses autres formes de coopération militaire avec l'Afrique du Sud.

C'est ainsi qu'en dehors des droits et avantages substantiels qui découlent pour la Grande-Bretagne et ses alliées des accords de Simonstown, les Etats-Unis reconnaissent également avoir des intérêts spécifiques en Afrique du Sud liés à la situation géographique de ce pays et à son importance stratégique²¹³.

On n'ignore pas, en effet, que la marine militaire américaine a fait un usage assez intensif, depuis la guerre du Vietnam, des facilités logistiques offertes par les ports sud-africains à ses navires en route vers la zone de combat ou en revenant²¹⁴.

La fermeture du canal de Suez a donné, d'autre part, aux ports sud-africains une importance accrue. Ceux-ci connaissent un trafic intense et accueillent notamment de nombreux navires de guerre tant britanniques qu'alliés²¹⁵.

²¹³ NIELSEN, W.A., *African Battleground; American Policy Choices in Southern Africa*, New York (Harper and Row), 1965, pp. 59 et ss., voir aussi *infra*, note 216; WILLIAMS, M.G., « United States policy towards South Africa », *Department of State Bulletin*, n° 1395, 21 mars 1966, p. 434.

²¹⁴ Outre les facilités d'approvisionnement qu'offrent les ports sud-africains, leurs cales sèches, les plus importantes et les mieux équipées en Afrique, seraient utilisées par ces navires pour révision et réparations, « U.S. and South Africa : The Ties, the Differences », *U.S. News and World Report*, 22 avril 1968, p. 97.

Des difficultés sont cependant nées, en 1967, de l'application de la législation d'apartheid au personnel des navires de guerre américains, lors de leur séjour dans les ports sud-africains, ce qui a conduit le département américain de la Défense à faire consigner à bord le personnel de l'équipage mixte du porte-avion *F.S. Roosevelt* et à détourner vers le Kenya un navire de repérage de missiles, le *Swordknat* qui devait faire escale à Durban pour y subir des réparations. HORRELL, M., *op. cit.*, 1967, p. 86. Cf. *Le Monde*, 14 février, 18 février et 19-20 février 1967; ROUSSEAU, C., « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, 1967, pp. 717-718.

²¹⁵ Depuis la fermeture du canal de Suez, 121 navires de guerre britanniques et 40 navires auxiliaires auraient utilisé les facilités de la base de Simonstown. Pendant la même période, 47 autres navires de guerre britanniques et 84 bâtiments auxiliaires auraient fait escale dans d'autres ports sud-africains. 27 navires de guerre et 15 bâtiments auxiliaires appartenant à d'autres pays ont également utilisé les ports sud-africains depuis 1967. *South African Digest*, Pretoria, 20 mars 1970.

En ce qui concerne l'utilisation des ports sud-africains par des navires de commerce, en 1967-1968, cf. *ibid.*, 7 mars 1969.

Le territoire sud-africain est également utilisé pour la recherche spatiale. Des bases de repérage de missiles et de satellites y ont été installées et les facilités qu'elles offrent sont considérées comme importantes pour le programme spatial américain ²¹⁶.

La Grande-Bretagne et ses alliés seraient aussi considérablement intéressés par les possibilités d'utilisation des aérodromes sud-africains en cas de guerre même limitée.

On notera, enfin, que les ministres sud-africains de la défense continuent à être reçus dans les principales capitales européennes : Londres, Paris, Bonn, Lisbonne, accompagnés d'importantes délégations militaires ²¹⁷.

L'objet de ces visites a été défini, en 1967, par M. Botha, comme étant principalement de s'entretenir avec les attachés militaires sud-africains et :

« ... de prendre contact avec mes homologues européens et aborder avec eux les problèmes relatifs à la défense du monde libre dont l'Afrique du Sud fait partie.

Ces problèmes ne sont pas seulement liés à la stratégie mais aussi à la possession d'armements puissants et modernes ²¹⁸. »

Le gouvernement sud-africain considère d'ailleurs sa propre importance stratégique et sa capacité à contribuer à la puissance militaire du « monde libre » comme des atouts importants dans ses relations avec les pays occidentaux. Il ne manque pas de s'en prévaloir pour tenter d'obtenir une institutionnalisation de sa coopération militaire avec les Etats de l'alliance atlantique ²¹⁹.

Ainsi, récemment encore, le commandant en chef des forces sud-africaines, évoquant la présence soviétique dans les mers entourant l'Afrique, lançait

²¹⁶ AUSTIN, D., *op. cit.*, pp. 124-125; Mc KAY, V., « Southern Africa and its Implications for American Policy », in *Southern Africa and the United States*, New York (Columbia U.P.), 1968, pp. 1-32, voir p. 23; EMERSON, R., *Africa and United States Policy*, America's role in World Affairs Series, Englewood Cliffs, N.Y. (Prentice Hall, Inc.), 1967, pp. 31 et 93; LEGUM, C., « The U.S. and Africa », 1968, in *Africa Contemporary Record*, *op. cit.*, p. 35; *South African Digest*, 21 novembre 1969.

²¹⁷ Voy. aussi *Le Monde*, 12 avril, 22 avril et 9 juin 1965, 7, 9, 11, 12 et 20 avril 1967, 31 mai et 1^{er} juin 1969.

En juin 1969, M. Botha, venu en France en compagnie d'une importante délégation de spécialistes pour assister à la présentation d'armes terrestres, était alors l'hôte personnel du ministre français des Armées, *Le Monde*, 31 mai 1969 et 14 juin 1969.

²¹⁸ *Le Monde*, 12 avril 1967.

²¹⁹ « La position économique de l'Afrique du Sud, son potentiel militaire et sa stabilité politique lui gagnent de plus en plus de respect dans tous les pays où nous avons été reçus. » Déclaration de M. Botha, ministre sud-africain de la Défense, à l'issue d'une visite officielle au Portugal et en France, *Le Monde*, 20 avril 1967.

aux puissances occidentales, dans un langage qui rappelle celui de la guerre froide, l'appel suivant :

« L'Afrique du Sud est devenue un lien vital dans la lutte de l'Occident contre l'Union soviétique, ce qui exige une nouvelle structure des forces politico-militaires dans l'Atlantique Sud et l'Océan Indien.

Mais maintenant que l'U.R.S.S. est présente dans les mers entourant l'Afrique, il est urgent de réviser la stratégie atlantique et de se rendre compte que l'Afrique du Sud détient une position-clef en cas de menace soviétique en provenance d'Afrique occidentale ou du Moyen-Orient.

Une telle révision requiert un changement d'attitude de la part de certains membres du Pacte atlantique à l'égard de l'Afrique du Sud ²²⁰. »

Depuis ces dernières années, l'Afrique du Sud s'efforce également d'établir certaines formes de coopération militaire avec les Etats d'Amérique latine (Argentine, Brésil) avec lesquels elle a d'ailleurs développé ses liens économiques ²²¹, en vue de renforcer la défense de l'Atlantique Sud ²²², ainsi qu'avec l'Australie et la Nouvelle Zélande, puissances de l'Océan Indien ²²³.

²²⁰ Déclaration du général R.C. Hiemstra, *Le Monde*, 9 juillet 1969. Voir aussi la déclaration récente de M. Botha, ministre de la Défense, citée dans *The Times*, 12 janvier 1970, ainsi que celle de M. Swart, président de la République, citée dans *South African Digest*, 6 février 1970. Le dernier Livre blanc sud-africain de la Défense, publié le 23 avril 1969, insiste sur l'importance des facilités portuaires et des moyens de communications mis ainsi à la disposition des forces navales alliées dans le sud de l'Atlantique, cf. MINTY, A.S., *op. cit.*, p. 20. Voy. aussi dans le même sens les déclarations du général S.A. Marshall, de l'American-African Affairs Association, et du général A. Beaufre, directeur de l'Institut des études stratégiques à Paris, *Africa Contemporary Record*, *op. cit.*, pp. 324-327.

²²¹ *Le Monde* du 29 décembre 1967 donne certaines précisions sur le renforcement des liens diplomatiques et économiques entre l'Afrique du Sud et certains Etats d'Amérique latine.

Le Monde du 1^{er} avril 1969 mentionne la conclusion d'un accord de crédit d'environ 22,4 millions de F.F. entre une banque brésilienne et l'« Industrial Development Corporation of South Africa », destiné à faciliter le paiement à terme des ventes d'équipements sud-africains au Brésil.

²²² Sur la coopération militaire avec ces Etats : MINTY, A.S., *op. cit.*, pp. 19-20; *Africa Contemporary Record*, *op. cit.*, p. 324; *Cape Times*, 28 mars 1968, cité dans le Rapport du Comité spécial, Doc. A/7254.

L'annonce de manœuvres navales communes avec la République d'Argentine a été rendue publique, le 30 avril 1969, à la suite de la visite officielle du commandant en chef de la marine argentine. Des échanges d'attachés navals auraient eu lieu au cours des deux dernières années. Rapport du Comité spécial, Doc. A/7625, Rev. 1, p. 97.

Le gouvernement brésilien a cependant démenti que soit envisagée la conclusion d'un pacte ou d'un accord militaire avec la République d'Afrique du Sud. Cf. Lettre adressée, le 8 juillet 1969, par le représentant permanent du Brésil aux Nations Unies, citée in *O.N.U.*, Chronique mensuelle, août-septembre 1969, p. 134.

²²³ A propos d'une alliance militaire éventuelle avec des pays de l'Océan Indien, y compris Madagascar, cf. *O.N.U.*, Chronique mensuelle, juin 1969; *ibid.*, août-septembre 1969, pp. 134-135.

2) Coopération militaire dans la répression des luttes de libération nationale.

On ne peut ignorer de surcroît les incidences sur l'application de l'embargo de l'alliance militaire de fait établie entre l'Afrique du Sud et le Portugal, dans la lutte contre les mouvements de libération nationale²²⁴.

L'Afrique du Sud, qui considère le maintien de la présence coloniale portugaise en Angola et au Mozambique comme essentielle pour sa sécurité, participe, aux côtés de l'armée portugaise, aux opérations menées contre les combattants africains qui opèrent près de la frontière du Sud-Ouest africain et de l'Angola²²⁵. Elle dispose en Angola d'une base militaire aérienne. La présence de forces de sécurité sud-africaines au Mozambique a été également dénoncée par le mouvement de libération de ce pays. Celle-ci serait liée au projet de construction du barrage de Cabora Basa, auquel l'Afrique du Sud est très étroitement associée²²⁶.

Cette forme d'intervention militaire dans une guerre condamnée par les Nations Unies a retenu particulièrement l'attention de l'Assemblée générale. Celle-ci a condamné, le 21 novembre 1969, « l'action des forces sud-africaines contre le peuple des territoires portugais ». (Rés. A/2507 (XXIV), § 7, 21 novembre 1969.)

Or la guerre coloniale menée par le Portugal se poursuit, ainsi que l'Assemblée générale l'a dénoncée à maintes reprises, grâce notamment à l'assistance militaire et aux armements fournis par ses alliés militaires de l'O.T.A.N.²²⁷.

²²⁴ La coopération militaire permanente entre ces régimes revêt différentes formes et se traduit notamment par des échanges de visites de personnalités militaires, des exercices militaires en commun, le droit de survol et d'atterrissage reconnu sous bénéfice de réciprocité aux avions militaires des deux autres pays, la collaboration entre la police des différents pays qui se manifeste entre autres par l'échange de renseignements et par la remise au pays d'origine des opposants politiques et des combattants des mouvements de libération.

On a beaucoup parlé, en 1965, de la conclusion d'un pacte de défense entre ces deux Etats et la Rhodésie. Cf. *I.R.R.I.*, *op. cit.*, p. 290; *Le Monde*, 11 août et 14 septembre 1965, 52 juillet 1967 et 2 août 1968; AINSLIE, R., « Southern African Alliance », *The World To-Day*, July, 1965, pp. 275-278; DAVIDSON, B., *Révolution en Afrique; La libération de la Guinée portugaise*, Paris (Seuil), 1969, p. 173, et « La guérilla africaine à l'assaut des bastions blancs », *Le Monde Diplomatique*, 6 novembre 1968 et *Le Monde*, 31 juillet 1968 et 9 décembre 1968.

²²⁵ *Le Monde*, 6 et 13 août 1968 et 29 octobre 1968.

²²⁶ Voy. aussi la dénonciation par le FRELIMO, en 1969, devant le Comité des XXIV des Nations Unies, de l'intervention croissante de l'Afrique du Sud aux côtés du Portugal dans la guerre coloniale qui sévit au Mozambique. Cf. *Frelimo Information*, Bulletin de la représentation en Algérie du Front de libération du Mozambique, juillet 1969, p. 25.

Sechaba, vol. 3, n° 12, décembre 1969, mentionne également la présence, depuis 1967, de deux bataillons sud-africains dans la province de Tete (Mozambique).

²²⁷ Plusieurs résolutions de l'Assemblée générale, basées sur des rapports du Comité des XXIV, dénoncent expressément « l'aide militaire et les armements que le gouvernement portugais reçoit » de ses alliés de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord et demandent

Cette assistance revêt soit des formes directes, telles que la fourniture d'armes par les Etats membres de l'Organisation, la participation d'Etats membres à l'entraînement des troupes portugaises, soit un aspect indirect, tel l'octroi d'une aide pour la défense du territoire métropolitain, ce qui permet au Portugal de dégager des troupes et du matériel pour l'Afrique, telle encore la fourniture d'une assistance économique et financière qui l'aide à supporter le coût de la guerre en Afrique.

Or le Portugal fait l'objet depuis 1962 de mesures internationales d'embargo sur les livraisons d'armes²²⁸. Cet embargo ne porte que sur les armes et les munitions pouvant servir à la répression des mouvements de libération et ne concerne donc pas les livraisons d'armes destinées à la défense extérieure de cet Etat ou à couvrir ses engagements dans le cadre de l'alliance. Une telle distinction réduit considérablement la portée de l'embargo. Car, si plusieurs Etats ne livrent d'armements au Portugal que sous condition qu'ils ne soient pas employés dans la guerre coloniale, il n'existe, en fait, aucun contrôle efficace de l'utilisation de ces armements²²⁹. Cette distinction est, d'autre part, inopérante dans le système constitutionnel portugais qui ne différencie pas le statut des colonies africaines de celui du territoire métropolitain.

Il est notoire, en tout cas, que le Portugal utilise, en Afrique, du matériel fourni par des pays membres de l'O.T.A.N. et que ce matériel sert à la répression des populations civiles et des guerrilléros africains²³⁰.

Force est donc de constater la coïncidence, dans cette partie de l'Afrique, entre les intérêts de l'Afrique du Sud, qui considère les colonies portugaises comme « la tête de pont de la lutte contre l'agression communiste dans cette région du monde »²³¹ et qui participe directement à la consolidation militaire

aux alliés militaires du Portugal de prendre une série de mesures visant à restreindre leur assistance militaire et leur fourniture d'armes à cet Etat dans la mesure où elles l'aident dans sa répression de la lutte du peuple de ces territoires. Rés. A/2107 (XX), 21 décembre 1965; Rés. A/2184 (XXI), 12 décembre 1966; Rés. A/2270 (XXII), 17 novembre 1967; A/2395 (XXIII), 29 novembre 1968 et A/2507 (XXIV), 21 novembre 1969.

²²⁸ C'est en 1962, (Rés. A/1807 (XXVII), 14 décembre 1962) que l'Assemblée générale a prié les Etats membres d'empêcher la vente et la fourniture d'armes et de munitions pouvant servir à la répression en Angola. La même mesure a été adoptée par le Conseil de sécurité aux termes de sa résolution S/180 du 31 juillet 1963 et réaffirmée par les résolutions ultérieures de ces deux organes.

²²⁹ BOSGRA, S.J. et VAN KRIMPEN, C., « Portugal and Nato », Amsterdam (Angola Comite), 1969.

²³⁰ BOSGRA, S.J. et VAN KRIMPEN, C., *op. cit.*; MINTY, A.S., *op. cit.*, pp. 10-11.

Voy. aussi les extraits de déclarations faites par des pétitionnaires devant le Comité spécial des XXIV, en 1965, 1966 et 1967 et reproduites à l'Appendice X du Doc. A/7200, Partie II; *Mozambique Révolution*, publication du FRELIMO, Dar es Salaam, mars 1960, pp. 49 et ss. et *Angola in Arms*, publication du M.P.L.A. (Angola), février 1970.

²³¹ Déclaration de M. Vorster, premier ministre sud-africain, le 1^{er} janvier 1970, *Le Monde*, 2 janvier 1970 sur la coopération militaire récente entre le Portugal et l'Afrique du Sud, *cf.* Doc. A/7625, pp. 105-106.

de ce régime colonial et ceux des pays membres de l'O.T.A.N. qui, par leur assistance militaire au Portugal, l'aident également à poursuivre une guerre condamnée par les Nations Unies.

Une telle situation doit être prise en considération pour apprécier la portée réelle que les Etats occidentaux entendent donner aux mesures internationales d'embargo à l'encontre de l'Afrique du Sud.

3° Conséquences sur l'application de l'embargo.

1) Grande-Bretagne.

L'importance de ces divers liens et intérêts communs entre l'Afrique du Sud, la Grande-Bretagne et ses alliés expliquent, pour une grande part, les interprétations restrictives données par ces Etats à la portée de l'embargo.

Ainsi, c'est en se référant aux intérêts de la politique de défense britannique, et compte tenu aussi des « avertissements » concernant l'abrogation des accords de Simonstown qui lui avaient été adressés par le gouvernement sud-africain²³², que le gouvernement travailliste a exécuté les très importantes commandes de matériel militaire conclues avant son arrivée au pouvoir et qu'il a poursuivi, comme déjà indiqué, les livraisons de munitions et de pièces de rechange destinées aux armements déjà livrés²³³.

Ces fournitures ont été faites nonobstant la décision du gouvernement travailliste de renforcer la portée de l'embargo en abandonnant la distinction antérieure entre deux catégories d'armements.

C'est ainsi qu'en application de cette décision le gouvernement travailliste a refusé, en janvier 1965, de délivrer les permis d'exportation pour les missiles sol-air « Bloodhound », commandés en juillet 1964 par le gouvernement sud-africain. La commande portait sur 20 millions de livres²³⁴.

De la même manière le gouvernement Wilson a rejeté, en décembre 1967, une importante commande de matériel militaire évaluée à 200 millions de livres et portant sur divers types d'avions, des frégates et des missiles²³⁵. Il a également refusé, en mai et en décembre 1969, d'autoriser la vente à l'Afrique du Sud

²³² Ces avertissements, qui consistent en la menace de retirer les facilités d'accès à la base au cas où les fournitures d'armes ne seraient plus poursuivies, ont été formulés à plusieurs reprises depuis l'entrée en vigueur de l'embargo.

Le Soir, 17 novembre 1964; *Cape Times*, 27 novembre 1964, cité dans le Rapport du Comité spécial, Doc. A/5932, p. 42; *The Times*, 20 décembre 1967 et 2 février 1968 et *Le Monde*, 17 février 1970.

²³³ *Supra*, p. 567, *Africa Digest*, décembre 1965, p. 67. Voir également d'autres cas de rupture d'embargo cités dans le Doc. A/5932 et par MINTY, A.S., *op. cit.*, pp. 2-3.

²³⁴ *Le Monde*, 19 et 22 janvier 1963; HORREL, M., *op. cit.*, p. 88.

²³⁵ *Commonwealth Survey*, 5 janvier 1968, pp. 21-22; *Keesings*, p. 22477; *Le Monde*, 19 et 20 décembre 1967.

d'un certain type d'avion et d'équipements électroniques destinés à moderniser sa force navale²³⁶. La même année, cependant, l'Afrique du Sud aurait acheté des avions à réaction au Royaume-Uni²³⁷.

L'application plus stricte de l'embargo demeure toutefois liée à des considérations de politique intérieure. L'arrivée au pouvoir du parti conservateur signifierait, en effet, selon les déclarations très nettes du leader de l'opposition, le rétablissement d'un embargo sélectif²³⁸.

2) Etats-Unis.

De son côté, le gouvernement américain a maintenu ses réserves relatives à « ses responsabilités particulières dans le maintien de la paix » et à l'exécution des contrats en cours²³⁹. Il s'est toutefois opposé, à plusieurs reprises, à la vente à l'Afrique du Sud de divers types d'avions produits en commun par plusieurs Etats membres de l'O.T.A.N. et partiellement équipés de matériel américain²⁴⁰.

²³⁶ Il s'agissait de l'avion d'appui tactique et d'entraînement franco-britannique Jaguar, *The Times*, 12 janvier 1970.

²³⁷ Il s'agit d'avions Hawker-Siddeley, H.S. 125-400 B, cf. Rapport du Comité spécial, Doc. A/7625, p. 95.

²³⁸ L'opposition conservatrice qui a vivement combattu la décision du gouvernement Wilson de rejeter la commande sud-africaine a accusé ce gouvernement de ne pas tenir assez compte du fait que l'Afrique du Sud est un pays allié. « This is not a case of supplying arms to a country hostile to Britain's interests. These are arms for external action by a country which would be Britain's ally in time of war », *Keatings*, pp. 22477-22479. Il lui a également été reproché de méconnaître ainsi l'importance des facilités portuaires qu'offre ce pays ainsi que son rôle dans la protection de la route de l'Atlantique Sud, « élément vital de la défense et de l'économie de l'Europe dès la fermeture du canal de Suez ». Voir également dans le même sens, la déclaration de Sir Alec Douglas Home, à son retour d'Afrique du Sud, *The Times*, 22 mai 1968, et MINTY, A.S., *op. cit.*, p. 23, et celle du président de la Confédération britannique des industries, *Le Monde*, 22 décembre 1967.

²³⁹ *Supra*, p. 561, et WILLIAMS, M.G., *op. cit.*, pp. 435-436; GOLDBERG, « The United States, the United Nations and Southern Africa », *Department of State Bulletin*, 11443, 20 février 1967, pp. 289-294.

²⁴⁰ Le gouvernement a interdit, en juillet 1965, la vente à l'Afrique du Sud d'avions patrouille « Atlantic 1150 » utilisés par les forces de l'O.T.A.N. Ces avions construits en France sont dotés d'un équipement électronique américain, *Africa Digest*, octobre 1965; *Le Monde*, 15 juillet 1965.

En décembre 1967, le gouvernement américain s'est opposé à la vente à l'Afrique du Sud, par la société aéronautique britannique « Beagle », de 18 appareils de transport légers équipés de moteurs américains. Cette vente avait été autorisée par le gouvernement britannique qui estimait qu'il ne s'agissait pas de matériel de guerre. Le Département d'Etat a jugé au contraire que ces avions pourraient servir au transport de troupes.

Selon *Le Monde* du 26 décembre 1967 : « Les contrats de licence stipulent, en effet, que le gouvernement américain peut s'opposer à la vente des moteurs Continental si ceux-ci équipent des appareils pouvant être utilisés à des fins éventuelles militaires et s'ils sont destinés à certains pays, dont l'Afrique du Sud. »

La position des Etats-Unis concernant les commandes d'avions a été définie, le 2 mars 1966, devant un sous-Comité du Congrès. Cf. Rapport du Comité spécial, Doc. S/7565, p. 184.

Le gouvernement américain a également interdit la livraison d'appareils de transport ou d'éléments de camions pouvant servir aux usages civils comme aux usages militaires ²⁴¹.

3) France.

La France a maintenu, au contraire, la distinction entre les deux types d'armements en dépit du fait que, depuis ces dernières années, il est notoire que l'armée sud-africaine participe à l'extérieur du territoire sud-africain à la répression des mouvements de libération.

En quelques années, la France serait devenue le principal fournisseur d'armes de l'Afrique du Sud ²⁴²; ce pays jouerait actuellement dans l'équipement des forces sud-africaines le même rôle capital que celui réservé traditionnellement au Royaume-Uni, ôtant ainsi toute efficacité aux mesures prises par les Etats alliés ²⁴³.

A la fin de l'année 1967, il était ainsi établi que, depuis l'entrée en vigueur de l'embargo, la France avait fourni à Pretoria des avions de combat Mirage III équipés de missiles AS-30, des hélicoptères légers et lourds de type Alouette et de type Super-Frelon, des vedettes rapides ainsi que des automitrailleuses Panhard, engins blindés de reconnaissance. Une commande portant sur la fourniture de trois sous-marins légers de type Daphné avait été passée en 1967 ²⁴⁴.

En 1969, l'Afrique du Sud procédait à l'achat de 9 appareils de transport militaires de type Transall, fabriqués en France, en coopération avec des firmes allemandes et dont les équipages, comme pour les commandes précédentes, devaient être formés en France ²⁴⁵.

²⁴¹ Voir, à la note précédente, le veto américain à la vente d'avions de transport. Ce gouvernement s'est également opposé, en juillet 1966, à la livraison à la firme française Dassault de moteurs et autres pièces d'équipement américains qui devaient servir à équiper des avions Falcon, commandés par le gouvernement sud-africain et considérés par le gouvernement américain comme susceptibles d'être utilisés à des fins militaires. *Africa Digest*, octobre 1968, Rapport du Comité spécial, Doc. S/7565.

En 1964, le gouvernement américain est intervenu pour empêcher la livraison par la société Ford d'Afrique du Sud de « tender » pour camions à quatre roues, estimant qu'il était possible de transformer ces véhicules en voitures blindées, HORREL, M., *op. cit.*, 1965, p. 89, et 1967, p. 87.

²⁴² En 1968, l'Afrique du Sud était devenue, après Israël et la Belgique, le troisième client de la France, *Le Monde*, 8 et 9 juin 1969. Selon des chiffres publiés en 1970, la France aurait vendu ces dernières années pour 2 milliards 800 millions de FF d'équipements militaires à l'Afrique du Sud, *Le Monde*, 8-9 mars 1970; O.N.U., Chronique mensuelle, juin 1969, p. 23.

²⁴³ *Le Monde*, 1^{er} octobre 1966; *Le Monde*, 21 décembre 1967; *Keesings*, 1967, p. 22117.

²⁴⁴ *Le Monde*, 20 avril 1967. Le premier de ces sous-marins a été lancé en mars 1969, Cf. Rapport du Comité spécial, Doc. A/7625, p. 95. Le Portugal avait passé commande de quatre sous-marins du même type en 1964, *The Times*, 19 décembre 1967.

²⁴⁵ *Le Monde*, 31 mai 1969; 5 et 11 juin; Rapport du Comité spécial, Doc. A/6864, Add. I, pp. 74-75.

Le gouvernement sud-africain finance, d'autre part, la construction de missiles sol-air par des sociétés françaises²⁴⁶.

Au début de 1970, le gouvernement sud-africain annonçait que d'importants achats d'armements²⁴⁷, destinés à équiper sa force maritime, allaient être faits en France²⁴⁸.

c) L'échec de l'embargo : le renforcement du potentiel militaire de l'Afrique du Sud.

L'embargo sur les livraisons d'armes représente incontestablement la forme d'action la plus énergique que les Nations Unies aient été en mesure d'adopter dans leur recherche d'une solution pacifique du problème sud-africain.

Avec le développement de la résistance africaine et depuis les premiers combats livrés par les forces gouvernementales sud-africaines, en Namibie et en Rhodésie, contre les mouvements de libération, la question de l'embargo revêt une importance d'autant plus cruciale que les Nations Unies ont reconnu la légitimité de la lutte du peuple africain (*infra*).

Force est de constater cependant que les conditions ambiguës qui ont entouré l'application de l'embargo, et qui constituent autant de violations des mesures édictées par le Conseil de sécurité, ont fait que celui-ci n'a pas produit l'effet recherché par la majorité des Etats : la réduction du potentiel militaire de la République d'Afrique du Sud.

L'Afrique du Sud n'a cessé, en effet, de poursuivre avec succès une politique visant à renforcer sa puissance militaire et ses forces de sécurité, grâce notamment aux achats massifs de matériel militaire effectués avant l'entrée en vigueur de l'embargo²⁴⁹, aux fournitures d'armes qui ont continué à être livrées en dépit de l'interdiction et au développement considérable, en réaction de cet embargo, de sa propre industrie d'armement et de munitions.

Or il est notoire que les efforts de l'Afrique du Sud pour développer la production locale d'armes et de munitions ont été facilités par la coopération de sociétés privées européennes et américaines, consentant à établir des filiales

²⁴⁶ *Le Monde*, 3 septembre 1969. Ce système d'armes Crotale a été réalisé par les firmes Thomson-C.S.F. et Matra à la demande du gouvernement sud-africain.

²⁴⁷ Selon *Le Monde* des 8 et 9 mars 1970, ces achats porteraient sur des vedettes côtières rapides, des hélicoptères et des avions de reconnaissance côtière.

²⁴⁸ La France ne serait pas le seul fournisseur d'armes de l'Afrique du Sud. D'autres pays, tels l'Italie et les Pays-Bas ont été contactés par le gouvernement sud-africain en vue de l'achat d'armements aériens et navals. *Africa Contemporary Record*, *op. cit.*, pp. 295-296 et Doc. A/6864, Add. I, pp. 73-74. La plus importante usine d'armes de Suisse aurait également fourni des armes à l'Afrique du Sud, Rapport du Comité spécial, Doc. A/7625, p. 95.

²⁴⁹ Entre 1960 et la fin de 1963, 200 avions et 100 hélicoptères auraient été fournis à l'Afrique du Sud par les pays occidentaux, AUSTIN, D., *op. cit.*, p. 129.

dans le pays, à fournir des capitaux à l'industrie d'armement sud-africaine, à vendre des licences pour leur fabrication d'armes et de munitions et à envoyer du personnel qualifié pour servir au développement de la production d'armements.

Une telle coopération et une telle assistance démontrent la difficulté d'assurer l'efficacité de l'embargo s'il ne s'insère pas dans des mesures économiques plus vastes ²⁵⁰.

*
**

Au cours de ces années d'embargo, la République d'Afrique du Sud a considérablement renforcé sa puissance militaire. C'est ainsi que les dépenses militaires qui étaient de 44 millions de rands en 1960-1961 ²⁵¹, n'ont cessé de croître au cours de ces dernières années pour atteindre un maximum de 271 millions de rands en 1969-1970 ²⁵². Les postes où les augmentations ont été les plus sensibles concernent principalement la fabrication de munitions où les crédits ont plus que *centuplé* au cours des douze dernières années ²⁵³, mais aussi les bombes et les explosifs, l'aviation, le matériel spécial et les stocks, etc.

L'Afrique du Sud fabrique toutes les *armes légères et les munitions* dont elle a besoin ²⁵⁴. Elle a commencé à accumuler des stocks de munitions et elle a annoncé qu'elle était en mesure d'exporter des armes. Trois nouvelles usines de fabrication d'armes ont été construites en 1962, avec l'aide notamment de capitaux d'origine britannique ²⁵⁵. D'autres mesures en vue de développer la production nationale d'armements ont été décidées en 1968 ²⁵⁶.

²⁵⁰ Sur la difficulté d'assurer l'efficacité d'un embargo, DUBOIS, L., *op. cit.*, pp. 128 et ss.; TAUBENFELD, R. et TAUBENFELD, W.J., « The Economic Weapon : The League and the United Nations », *Proceedings of the American Society of International Law*, 1964, pp. 183-205; CADOUX, C., *op. cit.*, p. 314 et ss.

²⁵¹ Un rand équivaut à 1,40 dollar ou 10 shillings.

²⁵² Rapport du Comité spécial, Doc. A/ 7625, p. 91; HORRELL, M., *op. cit.*, 1969, p. 31. Tous les rapports du Comité spécial contiennent des informations sur le développement des forces militaires. Voy. spéc. Deuxième rapport intérimaire du Comité spécial, Doc., A/5433; Appendice II, « Notes sur l'expansion des forces militaires et de police dans la République sud-africaine et sur la fourniture d'armes et de munitions à la République sud-africaine ». « Les forces militaires et les forces de police de la République sud-africaine », Doc. ST/PSCA/SER. A/3, ainsi que *Africa Contemporary Record*, *op. cit.*, pp. 295-298, et MINTY, A.S., *op. cit.*, voir aussi le « Survey » établi annuellement par M. Horrell.

²⁵³ *Africa Contemporary Record*, *op. cit.*, p. 291; ST/PSCA/SER. A/3, p. 4.

²⁵⁴ L'Afrique du Sud fabrique des fusils, des mortiers, des armements de différents calibres, des grenades, des bombes fumigènes, des bombes aériennes explosives, des bombes au napalm, Doc. A/6864, Add. I, p. 71.

²⁵⁵ En 1965, le commandant général des forces armées déclarait que l'Afrique du Sud fabriquerait, sous peu, 140 types de munitions et qu'elle était capable de fabriquer des armes d'infanterie très diverses et des plaques de blindage égales en qualité aux meilleurs produits étrangers, *Cape Times*, 9 octobre 1965, cité dans le Rapport du Comité spécial, Doc. S/7565.

²⁵⁶ *Africa Contemporary Record*, *op. cit.*, p. 291; ST/PSCA/SER. A/3, p. 4.

En 1965, le ministère de la Défense a annoncé qu'il avait acquis à l'étranger 127 licences pour la fabrication d'armes en Afrique du Sud. En 1964, des fusils automatiques F.N., 7,62 mm R 1 étaient fabriqués sous licence belge. Depuis 1965, un modèle perfectionné de ce fusil standard des forces de l'O.T.A.N., le Mark R-1 est fabriqué en Afrique du Sud²⁵⁷. Le véhicule blindé Panhard est également fabriqué en Afrique du Sud sous licence française.

L'industrie aéronautique, de création récente, a recruté des techniciens en Europe, principalement au Royaume-Uni, en France, en Italie et dans la République fédérale d'Allemagne²⁵⁸.

Des progrès ont été également réalisés dans la fabrication de gaz de guerre et d'armes spéciales²⁵⁹, et l'Afrique du Sud s'est dotée, grâce à la collaboration de sociétés françaises, d'un centre d'expérimentation pour le lancement de fusées ainsi que d'un système radar couvrant les frontières du Nord²⁶⁰. Ainsi, les forces de terre, la marine et les forces aériennes sud-africaines sont équipées du matériel le plus moderne fourni par les pays occidentaux ou fabriqué sur place grâce aux licences acquises à l'étranger et au recrutement de techniciens en Europe²⁶¹.

A côté de ces dépenses d'armement, le gouvernement sud-africain a consacré une partie de son budget à réorganiser ses forces de défense et de sécurité.

Face à une population noire désarmée²⁶², le gouvernement a pris, en effet, toutes les mesures nécessaires pour préparer la minorité européenne à coopérer avec l'armée et les forces de police à la répression des mouvements de résistance²⁶³.

²⁵⁷ AUSTIN, D., *op. cit.*, p. 129; HORRELL, M., *op. cit.*, 1965, p. 24; *Keesings*, 1967, p. 22116.

²⁵⁸ *Keesings*, 1967, p. 22116; O.N.U., Doc. S/7565.

²⁵⁹ MINTY, A.S., *op. cit.*, p. 5.

²⁶⁰ *Africa Contemporary Record*, *op. cit.*, p. 298; *Revue de la Défense nationale*, décembre 1968, p. 1996; *The Times*, 18 décembre 1965.

²⁶¹ L'armée de terre est équipée de chars, de véhicules blindés, de canons antiaériens, de radars et de matériels de télécommunications en provenance des pays Occidentaux.

Les forces aériennes se composent d'hélicoptères et d'avions de reconnaissance et d'assaut britanniques, d'hélicoptères français, d'avions de chasse français, d'avions de transport et de reconnaissance américains.

La flotte de guerre est équipée de navires construits dans les chantiers navals britanniques et français.

Le matériel de télécommunication, les voitures blindées, etc. ont également été fournis par des pays occidentaux.

Sur la composition de ces forces et leur équipement, voy. ST/PSCA/SER. A/3.

²⁶² L'Armée est exclusivement composée d'Européens, à l'exception d'un corps de Métis créé en 1963 et qui s'acquitte essentiellement de tâches administratives et de l'intendance.

Depuis 1965, des Métis ont été également incorporés dans la marine sud-africaine.

²⁶³ Rapport du Comité spécial, Doc. A/5825, pp. 146 et ss., et Doc. A/6864, Add. 1, pp. 68 et ss.; Doc. ST/PSCA/SER. A/3; *Africa Contemporary Record*, *op. cit.*, p. 297.

Si l'effectif des forces permanentes (armées de terre, de l'air et de mer) est demeurée d'un niveau assez peu élevé, ne dépassant guère 17.000 hommes en 1967²⁶⁴, l'effort principal s'est porté sur l'entraînement de ces forces à la lutte antiguerrilla²⁶⁵ et sur l'accroissement des effectifs de la milice et des commandos, formés de volontaires et de civils « Blancs »²⁶⁶.

Ces unités, qui sont plus particulièrement affectées à la défense intérieure, représenteraient annuellement quelque 100.000 hommes.

Dans le cadre du nouveau programme de défense civile, tous les Européens, hommes et femmes, non incorporés dans l'une ou l'autre force, peuvent être appelés à recevoir une formation qui les rend aptes à exercer certaines activités en cas de désastre national, y compris la guerre, le sabotage, la révolution. Ils peuvent même être appelés à exercer les fonctions de policier en cas d'urgence²⁶⁷.

Les forces de police ont également été renforcées²⁶⁸.

Ici encore, les effectifs des forces régulières n'ont guère été augmentés²⁶⁹. La police a été dotée d'un armement moderne et certaines unités ont été entraînés à la lutte antiguerrilla. A dater de 1961, le gouvernement a constitué une force de police de réserve formée en presque totalité de civils « Blancs » chargés d'assister la police régulière dans ses tâches ordinaires en cas d'urgence ou de crise.

La direction de la Sûreté, chargée de la répression politique, a été, d'autre part, étoffée et réorganisée.

Ainsi, tous les « Blancs », hommes et femmes, reçoivent ou sont susceptibles de recevoir une formation militaire ou paramilitaire qui les prépare à la répression contre-révolutionnaire.

*

**

²⁶⁴ En 1967, le service militaire obligatoire a remplacé le tirage au sort. On escomptait accroître ainsi le nombre de recrues de la milice de quelque 50 % pour atteindre environ 30.000 hommes, *Defence Amendment Act*, 1967, cité dans ST/PSCA/SER. A/3 et dans *Keesings*, 1967, p. 22116; Rapport du Comité spécial, Doc. A/5825, pp. 140 et ss.

²⁶⁵ Des manœuvres antiguerrilla d'une très grande ampleur ont eu lieu en août 1968. Cf. *supra*, note 175, et *Le Monde*, 8 et 13 août 1968; *The Times*, 13 août 1968. Cinq camps spéciaux d'entraînement antiterroriste ont été établis à des endroits stratégiques, HORRELL, M., *op. cit.*, 1969, p. 33.

²⁶⁶ Les effectifs des commandos qui comprennent des volontaires et des civils qui n'ont pas servi dans la milice comptent environ 60.000 hommes depuis 1965. La durée du service et celle des périodes d'entraînement ont été accrues dans l'un et l'autre corps.

²⁶⁷ Rapport du Comité spécial, Doc. A/5825, pp. 146 et ss.; Doc. ST/PSCA/SER. A/3; *Africa Contemporary Record*, *op. cit.*, p. 297.

²⁶⁸ Le budget est passé de 36 millions de rands en 1960-1961 à 56 millions de rands en 1965-1966.

²⁶⁹ Ceux-ci s'élèvent à un peu plus de 30.000 hommes en 1966-1967 dont quelque 14.000 Africains non autorisés à porter des armes à feu et qui n'accèdent pas à un rang plus élevé que celui de sergent.

Face au renforcement systématique de la puissance militaire de l'Afrique du Sud, dont le gouvernement use pour consolider l'apartheid et pour assurer la protection de ses intérêts au-delà de ses frontières, on ne peut que conclure que l'embargo n'a pas apporté la contribution efficace à la réduction du potentiel militaire sud-africain que cherchaient à obtenir les Etats africains et leurs alliés.

Cette absence d'efficacité est liée à l'objectif limité assigné à l'embargo par les principaux Etats en mesure de rendre cette mesure effective et applicable.

A cet égard, on peut, sans risque de se tromper, considérer que pour ces Etats, le recours à l'embargo ne visait pas à porter atteinte au potentiel militaire de l'Afrique du Sud, mais représentait un moyen de pression politique destiné à convaincre le gouvernement sud-africain de la nécessité, dans l'intérêt du « monde libre » de reconsidérer sa politique raciale. Il constituait simultanément la seule mesure capable d'apaiser provisoirement, tout au moins, les revendications des Etats qui œuvraient pour l'adoption d'un programme de mesures de pression économiques plus importantes, fondées sur le chapitre VII, mais dont les alliés de l'Afrique du Sud ne voulaient à aucun prix.

L'échec de l'embargo, attribuable à quelques Etats qui sont aussi ceux qui tirent le plus d'avantages du maintien de la situation actuelle en Afrique du Sud, a contribué à radicaliser la lutte contre l'apartheid et à la situer dans de nouvelles perspectives*.

* La dernière partie de cette étude qui sera consacrée à la mise en cause par les Nations Unies de l'attitude des principaux partenaires commerciaux de l'Afrique du Sud et des intérêts financiers étrangers qui opèrent dans ce pays, ainsi qu'aux problèmes de la reconnaissance par les Nations Unies de la légitimité de la lutte du peuple sud-africain, paraîtra dans le numéro 1971/1 de cette *Revue*.