

# COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET SANCTIONS INTERNATIONALES (1)

Joe VERHOEVEN

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

## I. — SUR LA PRESSION ET LA SANCTION EN DROIT INTERNATIONAL

1. La « pression » vise substantiellement une intention, celle d'infléchir la conduite de son destinataire dans un sens déterminé, ou son résultat. Elle relève de l'ordre du fait ; tout inéluctable que paraisse celui-ci dans la société internationale comme sans doute dans tout autre milieu social, il n'est comme tel l'objet d'aucune règle du droit des gens. Cela ne signifie pas que la pression y soit toujours licite ; cela implique seulement que cette licéité ne puisse y être appréciée en fonction de dispositions qui lui soient spécifiques.

A dire vrai, la notion de « sanction » n'est guère plus précise. Globalement, elle vise, selon les termes de G. Scelle, « tout procédé susceptible d'assurer le respect du droit et la répression de ses violations » (2) ; dans un sens plus restrictif, elle s'entend habituellement de procédures de contrainte destinées à sauvegarder la légalité, sinon à en réprimer les violations. La matière a suscité en doctrine de très abondants commentaires, qui débouchent inmanquablement sur quelque théorie du droit. Nous n'y reviendrons pas, tout fondamentaux qu'ils soient. Dans les limites du présent propos, il nous suffira de souligner que la caractéristique de la *sanction* paraît tenir dans la finalité qu'elle poursuit : assurer la défense du droit. En l'absence de mécanismes spécifiquement conçus à cette fin, qui font largement défaut en droit des gens, son intérêt premier est sans doute de lever l'illicéité dont une conduite est *a priori* entachée : c'est parce qu'il « sanctionne » qu'un Etat est autorisé de prendre des

(1) La présente note reprend pour l'essentiel des idées qui ont été avancées par l'auteur dans un article intitulé « Sanctions internationales et Communautés européennes. A propos de l'affaire des îles Falkland (Malvinas) », in *Cah. dr. europ.*, 1984, pp. 259 ss.

(2) Cité in Ch. LEBEN, « Les contre-mesures interétatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale », *A.F.D.I.*, 1982, p. 17.

mesures en elles-mêmes contraires au droit des gens. L'on peut douter du bien-fondé d'une telle règle, qui risque de faire la part belle à la « justice privée » sous couvert d'équité, ou d'« auto-protection », élémentaire. Elle n'en paraît pas moins admise, comme le confirme l'article 30 du projet d'article de la Commission du droit international sur la responsabilité des Etats : « L'illicéité d'un fait d'un Etat non conforme à une obligation de ce dernier envers un autre Etat est exclue si ce fait constitue une mesure légitime à l'encontre de cet autre Etat, à la suite d'un fait internationalement illicite de ce dernier Etat » (3). L'article est intitulé : « contre-mesures à l'égard d'un fait internationalement illicite » ; quelles qu'aient été les justifications de ce néologisme, celui-ci vise indiscutablement l'hypothèse de sanctions, quand bien même, pour des raisons d'ordre doctrinal, l'on considérerait qu'il n'y a pas là de « véritables » sanctions (4).

La « sanction » a pour intérêt fondamental en pareille hypothèse d'effacer en quelque sorte l'illicéité dont son instrument est entaché. Il n'est pas sûr toutefois qu'elle ne puisse avoir le cas échéant un effet exactement contraire, c'est-à-dire entacher d'illicéité, du fait de la fin poursuivie, une mesure en elle-même parfaitement licite. Au même titre qu'une telle mesure, en soi conforme au droit des gens, peut devenir illicite du fait de l'intervention illégitime dans les affaires intérieures d'autrui qu'elle poursuit ou de l'abus de droit — comme d'aucuns l'ont soutenu à propos de la doctrine Hallstein — qu'elle manifeste, il ne doit en effet pas être exclu qu'elle puisse également le devenir par suite de la volonté de sanction qu'elle exprime, la finalité poursuivie et non la nature de la mesure utilisée étant ici aussi déterminante.

2. C'est à la sanction ainsi comprise, plutôt qu'à la pression, que la présente note est consacrée. Notre propos n'est toutefois pas de nous étendre sur les conditions dans lesquelles une telle sanction peut rendre licite ou illicite un comportement. Il est seulement de nous interroger sur la possibilité qu'ont les organisations internationales, et singulièrement les communautés européennes, d'y avoir recours.

Dès l'instant où les organisations constituent des sujets de droit autonomes et même si l'intérêt de leur personnification n'est pas toujours évident, la tentation peut être grande de leur étendre en principe l'ensemble des prérogatives et des responsabilités dont s'accompagne la qualité de sujet étatique du droit des gens. S'agissant de la « sanction » du droit international, il n'est pas sûr toutefois qu'il soit toujours justifié de mettre les organisations sur le même pied que les Etats. Pour les raisons exposées ci-dessous, nous inclinierions même à croire le contraire.

(3) *A.C.D.I.*, 1980, vol. II, p. 32.

(4) *Voy. Ch. LEBEN, op. cit., A.F.D.I.*, 1982, pp. 17, 20 ss.

## II. — LA PRATIQUE COMMUNAUTAIRE DES SANCTIONS

3. La pratique des communautés européennes est certainement faite d'une multitude de pressions, exercées ou subies, en sens divers. Elle connaît néanmoins également des hypothèses de sanctions, entendues au sens précité de mesures justifiées par la volonté d'obtenir d'un tiers aux communautés le respect de la « légalité » internationale (5).

La pratique est à l'origine très prudente. Même si la Communauté décida d'une manière de gel de l'accord d'association avec la Grèce au lendemain du coup d'Etat du colonel Papadopoulos à Athènes, en 1967, elle s'abstint tant dans l'affaire de la Rhodésie du Sud, à la suite de sa déclaration unilatérale d'indépendance condamnée par les Nations Unies, que lors de la prise d'otages à l'ambassade des Etats-Unis à Téhéran ou lors de l'invasion soviétique de l'Afghanistan de prendre des « sanctions » à l'égard de l'Etat coupable d'un manquement, grave, au droit des gens. Tout au plus, s'est-elle limitée en ces circonstances à coordonner ou à superviser l'action des Etats. Cette réserve disparaîtra lors de la crise des Malouines et de la crise polonaise, en 1982. A ces occasions, la communauté adopte en effet officiellement des sanctions qui prennent la forme d'un boycott des importations « de tout produit originaire d'Argentine » (6) et « de certains produits originaires d'Union soviétique » (7).

La communauté ne paraît en revanche jamais avoir été comme telle la « victime » de sanctions. Elle en fut certes très proche lors de l'embargo pétrolier décidé par les pays membres de l'O.P.A.E.P. au lendemain de la guerre du Kippour en 1973. Ce sont toutefois des Etats membres de la C.E.E. plutôt que la communauté elle-même qui furent visés à cette occasion, même si celle-ci apparaît à diverses reprises à côté de ses membres dans les communiqués des ministres arabes du pétrole.

(5) Sur cette pratique, voy. not., outre notre article précité, W. MENG, « Die Kompetenz der E.W.G. zur Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegen Drittländer » *ZaöRV*, 1982, pp. 783 ss ; P. J. KUYPER, « Community Sanctions Against Argentina : Lawfulness under Community and International Law », in D. O'KEEFE et H. SCHERMERS, *Essays in European Law And Integration*, 1982, pp. 143 ss. ; J. PERTEK, « Les sanctions politiques à objet économique prises par la C.E.E. à l'encontre d'Etat tiers », *R.M.C.*, 1983, pp. 207 ss ; M. SCHRÖDER, « Wirtschaftssanktionen der Europäischen Gemeinschaften gegenüber Drittstaaten », *G.Y.I.L.*, 1980, pp. 111 ss. ; E. STEIN, « European Political Cooperation (E.P.C.) as a Component of the European Foreign Affairs System », *ZaöRV*, 1983, pp. 65 ss. ; U. PETERSMAN, « Internationale Wirtschaftssanktionen als Problem des Völkerrechts und des Europarechts », *ZvergRW*, 1981, pp. 22 ss. ; T. BRUHA, « Handelsembargo gegen Argentinien durch E.W.G.-Verordnung », *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1982, pp. 670 ss. ; A. BLEOKMANN, *Zur Rechtmässigkeit der E.G.-Sanktionen gegen Argentinien nach allgemeinen Völkerrecht und dem recht der Europäischen Gemeinschaft*, Saarbrücken, 1982, 31 pg. ; J.-L. DEWOST, « La Communauté, les Dix, et les 'sanctions' économiques : de la crise iranienne à la crise des Malouines », *A.F.D.I.*, 1982, pp. 215 ss.

(6) Règlement (C.E.E.) n° 877/82 du Conseil du 16 avril 1982 et décision 82/221/C.E.C.A. des représentants des gouvernements des Etats membres de la C.E.C.A. du même jour (*J.O.*, n° L 102/1 à 3, 16 avril 1982).

(7) Règlement (C.E.E.) n° 596/82 du Conseil du 15 mars 1982.

4. Tant que la Communauté s'est contentée en la matière d'une coordination, plus ou moins effective, de l'action des Etats, il lui a suffi à cette fin de se recommander des pouvoirs généraux que lui confèrent les traités.

Dans leur réponse à une question écrite posée en 1975 par M. Patijn, le Conseil et la Commission paraissent toutefois diverger sur la possibilité pour la Communauté comme telle de prendre des sanctions. Le Conseil semble laisser aux Etats seuls toute décision en la matière, sur la base de l'article 224 C.E.E. (8) ; la Commission en revanche paraît bien réserver l'éventualité de mesures proprement communautaires (9). Elle pense sans nul doute à des mesures de politique commerciale prises sur la base de l'article 113 C.E.E. C'est l'article qui sera visé dans le 1<sup>er</sup> alinéa du préambule du règlement n° 596/82 imposant des sanctions à l'Union soviétique ; outre des considérations techniques, celui-ci se contente pour le reste de souligner « que les intérêts de la Communauté exigent que les importations d'Union soviétique soient réduites ». Un mois plus tard, lors de l'adoption du règlement n° 897/82 sanctionnant l'Argentine, les formules sont singulièrement plus contournées : la référence à l'article 113 est renvoyée à l'avant-dernier alinéa du préambule qui s'ouvre par la considération « que la grave situation qui résulte de l'invasion des îles Malouines (Falkland) par l'Argentine, qui a fait l'objet de la résolution 502 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, a donné lieu à des délibérations dans le cadre de la coopération politique européenne qui ont conduit notamment à la décision que des mesures économiques seront prises à l'égard de l'Argentine en conformité avec les dispositions pertinentes des traités communautaires ».

Il y a là des formes en apparence bien différentes, qui mettent à l'avant-plan ici les Etats et là la Communauté. Il est clair qu'elles répondent au premier chef à des préoccupations politiques ; elles ne sont toutefois pas juridiquement indifférentes.

5. Tant dans l'affaire des Malouines que lors de la crise polonaise, la sanction a pris techniquement la forme d'un boycott, total ou partiel, des importations. La légalité des boycotts, embargos et autres mesures de ce type a été fréquemment discutée. Dès l'instant où la coopération entre Etats n'a pas substitué une obligation à une liberté de commercer et où la force dont l'emploi est radicalement condamné par l'article 2, § 4, de la Charte des Nations Unies ne peut raisonnablement être que la force « armée », on voit mal toutefois qu'elle puisse être sérieusement déniée (10).

Au moins la légalité du boycott paraît-elle indiscutable lorsque celui-ci

(8) Q.E. n° 526/75, *J.O.*, n° C 89/6, 16 avril 1976.

(9) Q.E. n° 527/75, *J.O.*, n° C 89/8, 16 avril 1976.

(10) Voy. not. B. LINDMEYER, *Schiffsembargo und Handelsembargo*, 1975 ; D. DICKE, *Die Intervention mit wirtschaftlichen Mitteln im Völkerrecht*, 1978 ; L. DUBOIS, « L'embargo dans la pratique contemporaine », *A.F.D.I.*, 1967, pp. 107 ss. ; Ch. LEBBEN, *op. cit.*, *A.F.D.I.*, 1982, pp. 48 ss.

ne contrevient pas à des traités particuliers. Ce n'est pas absolument évident dans le cas des sanctions prises contre l'Argentine. L'accord du G.A.T.T. n'est cependant pas en cause car le boycott est sans doute aisément justifiable sur la base de son article XXI. Demeurent toutefois deux accords bilatéraux dont les termes furent apparemment violés. Il n'est pas sûr que leur suspension ne fût pas justifiable sur la base des règles générales du droit des traités. Toujours est-il néanmoins que le préjudice subi par l'Argentine sur cette base paraît pratiquement inexistant, et sans aucune commune mesure en tous cas avec les coûts de la guerre (11).

Sous cette — mince — réserve, la question n'est dès lors pas de voir comment la sanction pourrait « sauver » une mesure illicite, puisque le boycott paraît en l'occurrence licite ; c'est bien plutôt de vérifier si celle-ci n'a pas pour effet de rendre illicites des mesures en elles-mêmes conformes au droit. La volonté de sanction paraît en effet indéniable, tout comme l'est la violation du droit que la communauté entend sanctionner. Au moins est-ce indiscutable dans le cas de l'affaire des Malouines où « la rupture de la paix » du fait de l'invasion argentine a été constatée par le Conseil de Sécurité.

L'affaire grecque est à cet égard sensiblement différente, à la fois parce que la sanction a porté sur un accord en bonne et due forme dont l'application fut volontairement réduite et parce que l'illégalité sanctionnée était moins nette en droit positif, hors certaines violations des droits de l'homme. On ne s'y attardera toutefois pas, d'autant que l'accord ne fut à proprement parler ni rompu, ni suspendu ; il fut seulement réduit à la « gestion courante », ce qui signifiait que « seules pouvaient être appliquées les dispositions de l'accord d'Athènes qui, étant liées à un calendrier précis, avaient un caractère automatique ou semi-automatique » (12).

### III. — LES SANCTIONS PRISES PAR LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

6. La pratique rapportée ci-dessus atteste que des organisations internationales, les communautés européennes, n'ont point hésité à prendre des sanctions. Le fait peut sembler parfaitement banal. Il n'en suscite pas moins une question fondamentale, relative au droit d'une organisation internationale d'avoir recours à des sanctions pour assurer le respect du droit. Y répondre suppose que les règles de la Charte des Nations Unies en la matière aient été préalablement rappelées.

(11) Pour une estimation, voy. G. DIAZ DIONIZ, *Cronologia, Analisis y Repercusion de la guerra de las Malvinas*, Instituto de Estudios Politicos Para America Latina y Africa, Problemas Internacionales, t. 5, 1983, pp. 33-37.

(12) N. MOUSSIS, « L'évolution économique de la Grèce depuis son association à la C.E.E. », *R.M.C.*, 1975, p. 259.

A. — *Le système des Nations Unies.*

7. Le système mis en place par la Charte des Nations Unies est relativement simple (13). Il a consisté à centraliser la fonction de police entre les mains du Conseil de Sécurité, voire prétoriquement de l'Assemblée générale. Seules les Nations Unies sont en droit d'utiliser la force armée, hors le droit « naturel » de légitime défense visé par l'article 51 et hors l'« action coercitive » qu'entreprendrait un « organisme régional » au sens de la Charte, avec l'autorisation préalable du Conseil de Sécurité (article 53).

Sous la réserve précitée des « organismes régionaux », la Charte ne parle pas des organisations internationales. Faut-il en déduire que celles-ci sont en la matière parfaitement libres d'adopter toute mesure qu'il leur plaît de prendre? A l'évidence, non. Il est clair que ce qui est interdit aux États doit l'être *a fortiori* aux organisations. Il est probable aussi que celles-ci soient inversement tenues de respecter en matière de sanctions les décisions régulièrement prises par les Nations Unies. Sans doute, en tant qu'elles constituent des sujets de droit autonomes, sont-elles « tiers » par rapport à l'O.N.U., ce qui pourrait laisser croire qu'en application d'une règle élémentaire, elles ne sauraient être liées par le commandement d'une organisation à laquelle elles ne participent pas. Mais elles ne sont pas tiers à la manière d'un État qui ne l'est que parce qu'il refuse ou qu'on lui refuse d'adhérer aux Nations Unies; elle l'est seulement parce qu'elle n'a pas qualité pour s'insérer dans un système qui l'exclut des responsabilités fondamentales de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Au moins lorsque ses États membres sont aussi membres des Nations Unies, elle ne saurait à ce titre prétexter de son autonomie pour se considérer comme déliée de toute obligation. Quelle que soit cette autonomie, elle ne saurait jamais — dans les questions de paix et de sécurité — qu'être un agent d'exécution des États dont les obligations se répercutent immédiatement sur les organisations dont ils sont membres.

L'on sait que ce système a, à ce jour, fort mal fonctionné. Cela a conduit les États à reprendre l'exercice d'une justice privée, en substituant dans une large mesure les représailles de toute espèce à la légitime défense (14). Il ne s'ensuit pas cependant que la condition des organisations en soit modifiée; celles-ci demeurent exclues d'un système de sécurité qui les ignore, hors les « organismes régionaux ». Il a certes fallu tolérer, faute de pouvoir l'empêcher, une manière de décentralisation de la fonction de police dans une mesure bien plus large que celle qu'envisageait la Charte.

(13) Sur cette question, voy. not. les ouvrages de J. COMBAU, *Le pouvoir de sanction de l'O.N.U.*, Paris, Pédone, 1974; M. LAURA FORLATI PICOHIO, *La sanzione nel diritto internazionale*, Padoue, CEDAM, 1974; I. BROWNLIE, *International Law and the Use of Force by States*, Oxford, Clarendon Press, 1963.

(14) Voy. not. l'ouvrage de Ch. ALIBERT, *Du droit de se faire justice dans la société internationale depuis 1945*, Paris, L.G.D.J., 1983.

La « décentralisation » a accru les pouvoirs des Etats ; elle n'a pas eu pour effet de multiplier les policiers.

Il faut à ce titre exclure qu'hors celle que poursuit un « organisme régional » dans les conditions prévues par la Charte, aucune « action coercitive » puisse être entreprise par une organisation internationale. Cela condamne toute forme de sanction si ces termes couvrent toute espèce de contrainte exercée sur un Etat. Il paraît bien toutefois que ceux-ci ne visent que des actions « militaires » (15). Ils ne sauraient dès lors à eux seuls rendre illicite la sanction « économique » que prendrait une organisation internationale, tout indéniable que paraisse la volonté des auteurs de la Charte de restreindre l'exercice de la fonction de coercition dans les relations internationales.

B. — *La sanction non militaire prise par une organisation internationale.*

8. Pour apprécier correctement la licéité des sanctions économiques décidées par une organisation internationale, il importe de distinguer deux hypothèses : la sanction prise à l'égard d'un Etat membre et celle qui est prise à l'égard d'un Etat tiers à l'organisation.

1. — La sanction envers un Etat membre.

9. La licéité des sanctions prises contre un Etat membre s'apprécie à l'ordinaire toujours en fonction d'un droit international particulier, celui que configurent les traités qui déterminent fondamentalement les pouvoirs et les missions de l'organisation. Elle ne suscite à ce titre guère de difficultés.

Ces sanctions s'expriment principalement dans le refus d'octroi par l'organisation des « avantages » (prêts, crédits, ...) qu'elle est en mesure de fournir, dans l'autorisation de dérogations aux règles inhérentes à la participation, voire dans la privation de prérogatives institutionnelles qui peut à l'extrême conduire à une exclusion. Elles revêtent une efficacité certaine, même s'il est illusoire sans doute d'en attendre une modification fondamentale des conditions de la sanction dans la société internationale (16).

Quelqu'épineuses que puissent être les difficultés d'espèce en pareille perspective, la question de principe demeure simple : il s'agit de vérifier au regard du traité constitutif de l'organisation quelle sanction celle-ci est en droit de prendre à l'égard de l'Etat membre qui viole ses dispositions. La question est sensiblement plus compliquée si la sanction est prise à

(15) C'est ce qui paraît avoir été admis lors des sanctions prises par l'O.E.A. contre la République Dominicaine en 1960 et Cuba en 1962. La conclusion peut cependant, au moins en théorie, être discutée.

(16) Voy. l'ouvrage de Ch. LEBEN, *Les sanctions privatives de droit ou de qualité dans les organisations internationales spécialisées*, Bruxelles, Bruylant, 1979.

l'égard d'un Etat membre pour violation d'une disposition étrangère, même implicitement, au traité constitutif et à ses mesures d'application. L'on sort alors du cercle strictement conventionnel et l'on se rapproche *mutatis mutandis* de l'hypothèse de la sanction adoptée à l'égard d'un Etat tiers. La question étant à ce jour parfaitement théorique, à notre connaissance, l'on nous accordera toutefois de ne pas nous y attarder.

2. — La sanction envers un Etat tiers.

10. Lorsque la sanction est prise contre un Etat tiers à l'organisation, il ne saurait plus être question d'apprécier sa licéité en fonction d'un droit particulier, puisque, par hypothèse, cet Etat n'est pas partie aux conventions qui configurent l'organisation.

Encore faut-il s'entendre. Il dépend bien entendu de ce droit conventionnel, c'est-à-dire par exemple du droit communautaire s'agissant des communautés européennes, que l'organisation puisse ou ne puisse pas prendre la mesure qui sert d'instrument à la sanction. Ce qui n'intéresse pas le tiers. La licéité de la sanction dépend en revanche exclusivement du droit international général. Autrement dit, c'est ce dernier qui déterminera si l'organisation est en droit de prendre des sanctions ; à supposer la réponse affirmative, c'est le traité constitutif de l'organisation qui déterminera quelle mesure pourra à cette fin être prise, dans les limites de ce que permet le droit des gens.

Sur cette question fondamentale, la pratique est, à dire vrai, très pauvre et la doctrine assez évasive. D'aucuns éludent le problème en se contentant de soumettre la sanction par l'organisation aux conditions qui pèsent sur la sanction par les Etats. Cela n'explique pas que l'organisation puisse sanctionner, même s'il se conçoit qu'à la supposer habilitée à prendre des sanctions, l'organisation ne puisse le faire qu'aux conditions s'imposant aux Etats. D'autres paraissent se satisfaire à cette fin de la personnalité de l'organisation, et de sa « reconnaissance » par le tiers (17). La justification n'est guère convaincante. La personnification est indispensable pour que la question se pose utilement car si l'organisation n'est pas personnifiée, ce ne seront jamais que les Etats qui sanctionneront. Mais elle ne fournit par elle-même aucune réponse. Celle-ci tient-elle dans la « reconnaissance » ? C'est un peu court si l'on songe que cette reconnaissance ne présente pas plus de réalité dans la pratique qu'elle ne revêt de réelle utilité en doctrine, tout au contraire (18).

En réalité, il semble qu'il faille à nouveau distinguer, pour saisir correctement le problème, trois hypothèses : la sanction de la violation d'un droit

(17) Voy. par ex. W. MENG, *op. cit.*, *ZaöRV*, 1982, p. 796.

(18) Voy. JOE VERHOEVEN, *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine. Les relations publiques internationales*, 1975, pp. 192 ss., 722-723.

propre de l'organisation, la sanction de la violation des droits de ses membres et celle qui entend faire respecter les droits d'un tiers.

a) La sanction d'un droit de l'organisation.

11. Lorsque la sanction entend assurer le respect des droits propres de l'organisation, il paraît difficile d'en contester la licéité. Les considérations mêlées d'équité et de réalisme qui expliquent qu'au moins en l'état présent de la société internationale, les Etats puissent sanctionner », sont pleinement applicables aux organisations. Leur sanction paraît d'autant moins discutable que l'on voit mal qui, en dehors d'elle, pourrait en prendre l'initiative. Le seul problème tient en pareil cas au respect des conditions fixées par le droit des gens, des sanctions « armées » devant de toute façon être radicalement exclues (19).

L'hypothèse n'est pas celle sur laquelle reposent les sanctions communautaires rapportées ci-dessus (20), même si les Malouines étaient territoire associé à la communauté et même si l'on peut à certains égards considérer que, dans l'affaire grecque, les présupposés, implicites, de l'accord d'association ont été bafoués. Elle n'en est pas pour autant exceptionnelle. Tout au contraire, elle est même assez banale lors des « guerres » commerciales qui opposent régulièrement la C.E.E. à certains Etats tiers ; la différence est toutefois que le jeu des rétorsions et représailles est dans une large mesure formellement prévu et organisé en pareil cas par le G.A.T.T., ce qui ramène à une problématique conventionnelle, au moins dans les rapports avec les Etats qui y sont, fût-ce *de facto*, parties.

b) La sanction du droit d'un Etat membre.

12. La sanction comme instrument de sauvegarde des droits d'un Etat membre, c'est clairement l'hypothèse de l'affaire des Malouines : à cette occasion, la communauté n'est en effet intervenue que pour faire respecter sinon la souveraineté de la Grande-Bretagne sur les Falkland, du moins sa possession paisible, fût-elle précaire, des Malvinas que menaçait une invasion armée contraire aux règles du droit des gens (21).

Dans une telle hypothèse, une organisation peut-elle décider de sanctions ? La pratique est trop pauvre pour qu'une réponse catégorique puisse être

(19) *Supra*, n° 7.

(20) N° 3.

(21) Nous ne reviendrons pas sur le fond de la controverse entre la Grande-Bretagne et l'Argentine à propos de ces îles. On soulignera toutefois que les revendications de l'Argentine ne sont pas en la matière purement « politiques », ses droits sur les Malouines étant beaucoup plus solides qu'il n'y paraîtrait à première vue, compte tenu de 150 ans de possession britannique. Cela étant, l'invasion armée était clairement contraire au droit des gens dès lors que, selon les termes de la résolution 2625 (XXV), « tout Etat a le devoir de s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force pour violer les frontières internationales existantes d'un autre Etat ou comme moyen de règlement des différends internationaux, y compris les différends territoriaux et les questions relatives aux frontières des Etats ».

donnée à cette question. Nous avouerons cependant douter qu'il puisse y être répondu affirmativement, pour les raisons suivantes.

Il peut être tentant d'admettre la sanction de l'organisation, eu égard à la solidarité qui l'unit à ses membres, comme l'on admet la sanction émanant d'un Etat tiers, c'est-à-dire d'un Etat autre que celui qui est victime de la violation du droit (22). Il est vrai que cette sanction d'un tiers paraît admise, nonobstant les ferments considérables de désordre qu'elle introduit (23). Il faut douter toutefois que l'organisation puisse s'en prévaloir.

Le principe doit en effet demeurer que la fonction de police ne peut être exercée par n'importe quel sujet du droit des gens, à prétexte de la désorganisation présente de la société internationale, même lorsque la sanction ne revêt pas un caractère militaire. Il faut certes reconnaître les carences actuelles de la « famille des Nations » et admettre en conséquence que les Etats aient plus de « pouvoirs » que ceux que leur prête une lecture stricte de la Charte. Il faut le tolérer sans doute parce que le nier reviendrait à faire preuve d'un irréalisme infantile, mais aussi parce qu'à tout prendre les Etats sont seuls titulaires des responsabilités fondamentales de la société internationale. Il peut à ce titre se comprendre que chacun d'eux revendique le droit d'exercer seul la « police » dont ils n'ont pu ensemble confier l'exercice à quelque autorité qui leur fût commune. Mais l'organisation, qui ne sera jamais que l'agent d'exécution d'un projet interétatique, n'a ni titre, ni fonction à réclamer, même subsidiairement, en pareille perspective, lorsque ses droits propres ne sont pas en cause. Tout défaillant que soit le système mis en place par les Nations Unies, il ne se justifierait pas que l'on multipliât l'anarchie, dont les risques sont d'autant plus grands que les organisations ne s'inscrivent pas clairement dans un tel système, en démultipliant la « police » et en laissant chaque organisation disposer du droit de ses membres pour prendre des sanctions. Il suffit que les Etats en décident, eu égard à leurs responsabilités plus fondamentales.

13. Si l'on accepte ces propositions, il faut en conclure que lorsque sont en cause les droits de ses membres, l'organisation n'est pas autorisée à prendre des sanctions. Seuls ses Etats membres sont habilités à décider de voler en quelque sorte au secours de celui d'entre eux dont les droits sont bafoués, à tout le moins si l'on accepte la sanction par un tiers.

Cela ne signifie pas que l'organisation n'ait aucun rôle à jouer en cette matière, mais celui-ci ne sera jamais qu'une exécution de la décision prise

(22) Voy. P. J. KUYPER, *op. cit.*, pp. 156 ss.

(23) Voy. not. D. BOWETT, « Economic Coercion and Reprisals by States », *Va. J. Int. 'l L.*, 1972-1973, pp. 1 ss. ; M. AKEHURST, « Reprisals by Third States », *B.Y.I.L.*, 1970, pp. 1 ss.

par les Etats. Si l'*impulsion*, selon la terminologie de J. Combacau (24), revient aux Etats, l'*exécution* le cas échéant appartiendra à l'organisation.

L'on soulignera à ce propos que, dans l'affaire des Malouines, le préambule du règlement n° 877/82 n'est pas loin de refléter cette distinction (25). Il vise en effet dans son premier considérant une décision prise par les Etats dans le cadre de la coopération politique et ensuite seulement des mesures communautaires, qui paraissent bien en assurer l'exécution. Ces formes, *a priori* étranges, s'expliquent assurément d'abord par des raisons politiques. Quelle qu'ait été leur motivation, il est remarquable néanmoins qu'elles en viennent à traduire ce que nous jugerions la solution correcte en droit.

c) La sanction du droit d'un Etat tiers.

14. S'il est exact que l'organisation ne peut pas prendre des sanctions — mais seulement exécuter une décision interétatique — lorsque les droits de l'un ou l'autre de ses membres, et non ses droits propres, sont seuls en cause, il doit en aller *a fortiori* de même lorsque sont visés les droits d'un Etat tiers à l'organisation. Il n'y a même plus en pareil cas de solidarité particulière qui pourrait justifier ce que ne justifie pas la solidarité organique de l'organisation et de ses membres.

C'est très exactement l'hypothèse des sanctions adoptées en 1982 contre l'Union soviétique, que « justifiait » sa conduite en Pologne. L'on remarquera que le préambule du règlement n° 596/82 ne reflète pas le *distinguo* qu'exprimera un mois plus tard le règlement n° 877/82 (26). Il faut le regretter si l'on entend déduire de cette omission l'affirmation d'un pouvoir communautaire autonome, qui paraît en l'occurrence contraire au droit des gens. Sans doute, le boycott *per se* n'est-il pas illicite (27) ; c'est la finalité qu'il poursuit qui doit néanmoins faire douter de sa légalité, à tout le moins en tant que la sanction exprime une décision souveraine de la communauté.

C. — *Les sanctions prises par une organisation « intégrée ».*

15. Il résulte des observations qui précèdent que l'organisation internationale n'est pas en droit de prendre des sanctions à l'égard de tiers lorsque ses droits propres ne sont pas en cause ; il lui appartient exclusivement en pareil cas d'exécuter, à la mesure des pouvoirs que lui confère son traité constitutif, la décision de sanction qui aurait été prise par ses Etats membres.

(24) *Op. cit.*, p. 30.

(25) *Supra*, n° 4.

(26) *Supra*, n° 4.

(27) *Supra*, n° 5.

Si elle est admise, cette conclusion se justifie fondamentalement par les responsabilités radicalement différentes qu'assument les Etats et les organisations au sein de la société internationale. On ne saurait, sur un terrain aussi fondamental que les sanctions, mettre sur le même pied les sujets « naturels » de l'ordre juridique international et les êtres « artificiels » que ceux-ci ont créés pour mieux satisfaire leurs besoins propres. On pourrait être tenté néanmoins de considérer que toutes pertinentes qu'elles soient s'agissant des organisations « ordinaires », ces considérations ne sont pas applicables à celles qui, par delà la coopération interétatique, poursuivent, comme les communautés européennes, un objectif d'intégration.

La « spécificité » des communautés a maintes fois été soulignée, la Cour de Luxembourg, notamment, n'ayant cessé de la mettre en lumière. Par delà l'originalité de l'aménagement technique d'une organisation pourvue de pouvoirs très étendus, cette spécificité tient fondamentalement dans l'objectif d'une entreprise communautaire qui, mieux qu'un service public à l'usage de ses membres, se veut être l'instrument de leur intégration dans une entité nouvelle qui les transcendera. Le projet est ambitieux ; il paraît bien néanmoins correspondre à l'intention profonde des Etats qui conclurent les traités de Paris et de Rome. Tout incontestable qu'elle soit, cette « spécificité » justifie-t-elle toutefois que soit accordé aux communautés un pouvoir de sanction qui serait dénié aux organisations non intégrées ? Il ne semble pas.

Il est clair que du fait même de l'extension des droits propres de la communauté, le champ de la sanction qui en poursuit spécifiquement la sauvegarde est virtuellement étendu ; il est possible aussi que soient renforcées les sanctions à l'égard d'Etats membres qui assument des engagements beaucoup plus considérables qu'à l'ordinaire, du fait même de l'importance des fonctions dévolues à la communauté. Lorsque la sanction doit être prise contre un Etat tiers et qu'elle ne poursuit pas la défense des droits propres de celle-ci, la perspective ne paraît cependant pas modifiée. Quoi que la communauté puisse dire d'elle-même pour faire valoir sa spécificité, c'est toujours du droit international seul que dépend l'exercice d'un pouvoir de sanction ; la logique, reposant en dernière analyse sur le système, même fragmentaire, de sécurité mis en place par les Nations Unies, qui exclut la sanction par une organisation « ordinaire » paraît aussi l'interdire par une organisation « intégrée », les données fondamentales du problème n'étant pas modifiées du fait de l'intervention de celle-ci.

Il est vrai que l'hypothèse d'une entreprise « communautaire » est nouvelle, et ne fut notamment pas envisagée par ceux qui s'efforcèrent d'organiser vaille que vaille, en 1945, la « famille des nations ». Et il est probable qu'il faudra demain en tenir spécifiquement compte lorsque seront repensés les fondements de l'organisation de la communauté des Etats. Dans l'immédiat, cela ne suffit toutefois à introduire des *distinguo* entre organisations internationales du point de vue de la sanction, hors celle que la Charte

établit elle-même en attribuant un pouvoir particulier aux « organismes régionaux ».

16. Ces remarques sont pertinentes si les communautés sont considérées comme une variation, toute spécifique qu'elle se veuille, de l'organisation internationale ; elle cessent de l'être si elles sont considérées comme une variation de l'État.

La conclusion peut, au moins théoriquement, se défendre, dès lors que l'objectif d'intégration est manifeste et qu'il connaît un commencement de réalisation dans les transferts, que d'aucuns, sans doute hâtivement, ont jugé irrévocables, de compétences à la communauté. Si elle est admise, tout problème disparaît en principe. Comme « État » d'un genre nouveau, la communauté peut indiscutablement prendre des sanctions dans la mesure où celles-ci sont autorisées par le droit des gens ; la difficulté est alors de justifier la sanction prise par l'« État » membre, qui serait identique en substance à celle que prendrait un État fédéré sans autorisation de l'État fédéral (28).

L'hypothèse paraîtra peut-être séduisante. Qu'il nous soit néanmoins permis de ne pas nous y attarder davantage. Il semble en effet prématuré d'affirmer que les communautés européennes ont basculé de la catégorie des organisations dans celle des États, quel que soit le projet ultime de leurs fondateurs. Il paraît en outre stérilisant de l'affirmer, tant on en revient alors à des jeux strictement « étatiques », dont l'histoire du droit des gens révèle crûment les limites ; s'il faut défendre les organisations « intégrées », ce ne peut être pour en faire des États d'un genre nouveau, sauf à rétrograder.

#### IV. — LES SANCTIONS DE LA COMMUNAUTÉ ET LE DROIT COMMUNAUTAIRE

17. Il n'y a pas, dans le traité C.E.E., de disposition qui vise spécifiquement l'hypothèse de sanctions à l'égard d'États tiers. On le comprend aisément. Le seul article qui y fait, implicitement, allusion est l'article 224 aux termes duquel les États se consultent en vue d'éviter « que le fonctionnement du Marché commun ne soit affecté par des mesures qu'un État membre peut être appelé à prendre ... en cas de guerre ou de tension internationale grave constituant une menace de guerre, ou pour faire face aux engagements contractés par lui en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale ».

L'article semble avoir été à l'origine interprété comme excluant toute intervention de la communauté dans les sanctions que ses États pourraient

(28) Comp. A. BLECKMANN, *op. cit.*, pp. 5-9.

être amenés à prendre à l'égard de tiers, hors une coordination éventuelle de leurs actions. Progressivement, la Commission s'est toutefois appuyée sur l'article 113 C.E.E. pour défendre le pouvoir autonome de la communauté de prendre des sanctions économiques (29). Soutenu par certains auteurs (30), ce point de vue paraît avoir prévalu lors de l'adoption du règlement n° 596/82, dans l'affaire polonaise. D'aucuns en contestent toutefois le bien-fondé, considérant que l'article 224 C.E.E. laisse aux Etats le pouvoir exclusif de prendre des sanctions et exclut en conséquence toute décision communautaire (31) ; le règlement n° 877/82, dans l'affaire des Malouines, semblerait leur donner, au moins partiellement, raison (32).

L'un et l'autre points de vue paraissent trop absolus. S'agissant de sanctions prises à l'égard de tiers par suite de la violation d'un droit qui n'est pas celui de la communauté, c'est au départ de la distinction entre *impulsion* et *exécution* (33) que doit, à notre sens, être compris le rôle respectif de la communauté et de ses Etats membres. Nous nous limiterons à cette seule hypothèse, sans revenir sur celle de la sanction prise contre des Etats membres ou de la sanction sauvegardant les droits propres de la communauté.

18. C'est abuser de l'article 113 ou de l'article 224 que d'y trouver le siège d'un pouvoir exclusif de la communauté, ou des Etats, d'adopter des sanctions à l'égard de tiers. Deux raisons l'expliqueront.

La première tient aux termes mêmes de ces articles, dont l'on ne peut sérieusement déduire les conclusions qui en sont tirées. L'article 224 ne parle que d'une consultation interétatique ; quel jugement que l'on porte sur sa pertinence, il ne limite de soi aucun pouvoir de la communauté. L'article 113 donne par ailleurs incontestablement à la communauté la responsabilité de la « politique commerciale commune ». Toute incertaine que soit cette dernière notion, elle ne saurait jamais être raisonnablement interprétée comme conférant à la communauté seule le pouvoir de prendre des sanctions politiques dès l'instant où leur contenu est « commercial »

La seconde est plus fondamentale. C'est que dès l'instant où la sanction est prise à l'égard d'un tiers, il ne saurait jamais dépendre du traité C.E.E. que la communauté puisse ou non prendre des sanctions. Le droit international public est seul à même d'apporter une réponse à cette question. A notre sens, il y répond négativement en déniaut un pouvoir de sanc-

(29) Voy. *supra*, n° 4.

(30) Voy. W. MENG, *op. cit.*, *ZaöRV*, 1982, pp. 792 ss ; SCHRÖDER, *op. cit.*, *G.Y.I.L.*, 1980, p. 111 ; U. PETERSMAN, *op. cit.*, *ZvergRW*, 1981, pp. 22 ss. ; E. STEIN, *op. cit.*, *ZaöRV*, 1983, p. 68 ; J. L. DEWOST, *op. cit.*, *A.F.D.I.*, 1982, pp. 228-229.

(31) Voy. T. BRUHA, *op. cit.*, *Deutschen Verwaltungsblatt*, 1982, p. 674 ; P. LACHMANN, in C. TIMMERMANS et G. VÖLKER, *Division of Powers Between the European Communities and their Member States in the Field of External Relations*, 1981, p. 141.

(32) Voy. *supra*, n° 12 ss.

(33) Voy. *supra*, n° 12 ss.

tion (34). S'il l'avait admis, l'on eût pu avoir à vérifier si les signataires du traité C.E.E. n'en ont pas interdit l'exercice par l'organisation qu'ils instituaient. Dès l'instant où il l'exclut, il n'y a pas d'intérêt à vérifier s'ils le lui ont accordé.

19. Que les Etats membres de la communauté puissent seuls décider de la sanction ne signifie pas qu'ils puissent seuls prendre toutes les mesures que la sanction implique. La sanction ne vise en effet que la finalité dont une mesure est l'instrument ; à tout le moins dans l'état présent du droit des gens, elle ne préjuge pas de la mesure qui sera effectivement utilisée pour atteindre l'objectif poursuivi, sous la réserve des sanctions armées qui sont en principe interdites.

Si l'instrument de la sanction est une mesure commerciale, il est clair qu'*a priori* il appartient à la communauté de l'adopter dès l'instant où, selon l'article 113, les mesures de politique commerciale relèvent de sa compétence exclusive. Le seul problème est en pareil cas de vérifier si les auteurs du traité C.E.E. n'ont pas entendu déroger à cette compétence exclusive lorsque la mesure commerciale est prise à des fins de « sanction », en attribuant aux Etats seuls l'exercice d'un pouvoir en principe transféré à la communauté. La question est de pur droit communautaire, comme elle serait de pur droit national s'il s'agissait de départager en la matière les compétences d'un législateur et d'un exécutif. Force est à cet égard de constater que rien, dans l'article 113 ou ailleurs, ne permet de justifier une telle conclusion. La compétence de la communauté paraît bien exclusive, puisqu'il n'existe même pas un équivalent à l'article 36 C.E.E. dans les relations avec les tiers. Il faut sans doute admettre que sur la base d'une manière de réserve de souveraineté, un Etat membre puisse prendre les mesures dérogatoires au traité que, dans une situation de crise grave, l'urgence de la situation requiert. Ce qu'a fait la Grande-Bretagne dans l'affaire des Malouines. C'est peut-être ce que confirme l'article 224 (35), même si telle ne paraît pas la portée de ses termes. Toujours est-il que rien dans l'article 224 ne permet de croire que, hors cette hypothèse exceptionnelle, les Etats retrouveraient, lorsqu'il s'agit d'adopter des mesures commerciales à des fins de sanction, un pouvoir de « légiférer » qu'ils ont en principe cédé à la communauté. Tout au contraire, la logique du traité est qu'ici comme ailleurs, la communauté intervienne, dès l'instant où sa manière d'incapacité à prendre des sanctions a été levée par la décision des Etats. *Mutatis mutandis*, la conclusion est la même quel que soit l'objet de la mesure appelée à « sanctionner », dès l'instant où il relève par nature d'une compétence communautaire exclusive.

(34) *Supra*, nos 12 ss.

(35) A tout le moins, c'est ainsi qu'il paraît généralement interprété (voy. R. QUADRI, R. MONACO et A. TRABUCCI, *Commentario (C.E.E.)*, 1965, p. 1633 ; H. VON DER GROEDEN, H. VON BOECK et J. THIESING, *Kommentar zum E.W.G. Vertrag*, 2<sup>e</sup> ed., 1974, p. 667).

20. Régulièrement prise par la communauté en exécution de la décision des Etats, la sanction « oblige » ceux-ci en application des règles générales qui déterminent l'autorité du droit communautaire. Si elle est prise par voie de règlement, elle sera « obligatoire en tous ses éléments » et « directement applicable » conformément à l'article 189 C.E.E.

Il est clair que sur la base de critères dits objectifs, la communauté peut autoriser l'un de ses Etats membres à ne pas respecter la mesure imposée au titre de sanction. C'est ce qu'elle a fait dans le règlement n° 597/82 « suspendant pour la Grèce certaines mesures de politique commerciale applicables à des importations originaires d'Union soviétique » (36). Si cette dérogation n'est pas accordée, il est en revanche contraire et à la force obligatoire du droit communautaire et à la solidarité que se doivent les membres de la communauté que l'un ou l'autre de ceux-ci excipe de considérations qui lui soient personnelles pour se dispenser de respecter une mesure communautaire de sanction. L'on ne saurait à ce titre justifier en droit le refus de l'Irlande et de l'Italie dans l'affaire des Malouines, ainsi que celui du Danemark dans l'affaire polonaise, d'appliquer le boycott des importations décidé par la communauté, à tout le moins tant que celui-ci fut ordonné en exécution d'une décision de sanction prise par les Etats membres de la C.E.E.

#### V. — CONCLUSIONS

21. En l'état présent du droit et de la pratique internationale, il n'est guère possible — on l'a dit — de tirer des conclusions catégoriques quant au droit d'une organisation internationale d'avoir recours à des sanctions. Si l'on partage en substance les observations formulées ci-dessus, il paraît toutefois raisonnable de soutenir que :

i) toute sanction armée est interdite, hors celle qu'un « organisme régional » au sens de la Charte des Nations Unies peut exercer conformément aux dispositions de celle-ci ;

ii) une organisation internationale peut prendre à l'égard de ses Etats membres les sanctions non armées prévues par les traités, c'est-à-dire par un droit international particulier, qui déterminent fondamentalement ses compétences et ses pouvoirs ;

iii) cette organisation est en droit de prendre des sanctions, aux conditions que fixe le droit des gens, à l'égard de l'Etat tiers qui méconnaît gravement ses droits propres dont le respect doit être assuré ;

iv) cette organisation n'est pas en droit de prendre l'initiative de sanctions à l'égard d'Etats tiers pour violation des droits de ses Etats membres ou d'Etats tiers. Il lui appartient seulement en pareil cas de prendre les

(36) *J.O.*, n° L 72/19, 16 mars 1982.

mesures que requiert l'exécution de la décision de sanction prise par ses Etats membres ;

v) il n'y a pas lieu sur ce point de faire un sort particulier aux organisations d'« intégration » que l'on distinguerait des organisations de « coopération ».

S'agissant de la pratique communautaire, ces conclusions conduisent à préférer la formule du règlement n° 877/82 à celle du règlement n° 596/82, dans la mesure où elle vise une habilitation par les Etats dont la portée est fondamentale. Cela étant, la communauté est seule compétente pour prendre toutes mesures que requiert l'exécution de la sanction lorsque, de par sa nature, une telle mesure relève de sa compétence exclusive aux termes du traité C.E.E., sous la seule réserve des mesures dérogatoires à celui-ci qui peuvent, le cas échéant, être provisoirement adoptées par l'Etat victime d'une violation grave de ses droits fondamentaux. Ces mesures d'exécution ont « toute » la force obligatoire que leur confère le droit communautaire, les Etats membres de la Communauté n'étant pas en droit de s'y soustraire unilatéralement.