

LES SANCTIONS ÉCONOMIQUES PRISES CONTRE L'ARGENTINE DANS L'AFFAIRE DES MALOUINES (1)

Eric DAVID

CHARGÉ DE COURS À LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES

I. — INTRODUCTION

Les Malouines sont un archipel situé dans l'Atlantique Sud à quelque 770 km au nord-est du Cap Horn. Administrées par le Royaume-Uni, ces îles ont une population qui en 1980 comprenait 1813 personnes dont 1360 nées sur place et 302 en Grande-Bretagne (2).

La guerre des Malouines qui a opposé l'Argentine au Royaume-Uni au printemps 1982 n'est que l'épisode aigu d'un différend qui remonte au moins au XVIII^e siècle. D'après l'Argentine, ces îles auraient été découvertes dès le début du XVI^e siècle par l'Espagne, occupées par celle-ci de 1767 à 1810/1811, et enfin transmises en 1816 par succession d'États au gouvernement de Buenos Aires. Celui-ci a perdu les îles en 1833 à la suite de leur annexion forcée par la Grande-Bretagne ; depuis lors, il n'a cessé de protester contre ce fait et de réclamer la rétrocession de ces territoires.

Pour la Grande-Bretagne, ces îles auraient été aperçues pour la première fois par des marins anglais à la fin du XVI^e siècle. Les considérant comme siennes, Londres occupe une de ces îles de 1766 à 1774. Après l'avoir quittée en 1774, tout en proclamant sa souveraineté sur l'ensemble de l'archipel, la Grande-Bretagne y revient en 1833 et en chasse les Argentins qui s'y trouvaient. Elle va y rester jusqu'au 2 avril 1982, jour où les forces argentines débarquent aux Malouines (3).

(1) Le présent travail est extrait d'une étude plus large intitulée *Aspects juridiques du conflit des Malouines*, in *Le conflit des Malouines*, Ed. H. Köchler, Vienna, International Progress Organization, 1984, pp. 9-88.

(2) *The Falkland Islands and Dependencies*, London, Reference Services, Central Office of Information, April 1982.

(3) Sur les aspects juridiques du conflit de souveraineté et de la guerre d'avril-juin 1983, voy. outre notre étude, PERL, R., *The Falkland Islands Dispute in International Law and Politics, A Documentary Sourcebook*, New York, Oceana, 1983, 722 p.; HOPE, A., « Sovereignty and Decolonization of the Malvinas (Falkland) Islands », *Boston College International and Comparative Law Review*, 1983, pp. 391 ss.; PUIG, J. C., *Malvinas y Regimen Internacional*, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1983, 244 p.

Pourquoi cette guerre? Celle-ci ne semble pourtant trouver sa source ni dans un état particulier de tension internationale entre l'Argentine et le Royaume-Uni, ni dans des raisons de politique étrangère ou de stratégie militaire de la première. Sans doute, le gouvernement de Buenos Aires avait déclaré le 27 juillet 1981 que toute négociation réaliste sur les Malouines, la Géorgie du Sud et les Sandwich du Sud présupposait nécessairement la reconnaissance de la souveraineté argentine sur ces différentes îles (4), mais les relations diplomatiques avec le Royaume-Uni ne s'étaient pas refroidies pour autant et rien ne permettait de supposer que l'Argentine tenterait un coup de force.

En vérité, comme l'écrit fort justement Ch. Rousseau, cette crise

« est née de la volonté du gouvernement militaire argentin, au pouvoir depuis le coup d'Etat du 24 mars 1976, qui a renversé la Présidente Isabel Peron, de chercher une diversion extérieure à la situation économique désastreuse dans laquelle se trouve le pays depuis six ans et à laquelle les officiers qui se sont installés à la tête de la junte — les généraux Videla (24 mars 1976), Viola (29 mars 1981), et Galtieri (22 décembre 1981) — ont été dans l'incapacité de remédier » (5).

A cela, il faut ajouter les violations des droits de l'homme commises par les militaires pendant leur « lutte contre la subversion », violations qui se sont traduites par des dizaines de milliers d'arrestations arbitraires, d'emprisonnements sans jugement, de cas de tortures, et surtout par des « disparitions » dont le chiffre varie entre 15.000 et 30.000 selon les sources. Dans ces conditions, une victoire aux Malouines aurait permis aux responsables de ces horreurs et des échecs économiques de se refaire une virginité politique, d'éviter de devoir rendre des comptes au peuple argentin, voire d'éviter de lui rendre tout simplement le pouvoir.

Comme on le sait aujourd'hui, cette fuite en avant n'aura pas permis aux militaires d'aller bien loin et les Malouines ont précipité leur fin de la même manière que l'aventurisme des colonels grecs à Chypre en 1974 a provoqué la chute de leur régime.

Sur le terrain, la chronologie des faits est la suivante (6) (nous avons indiqué d'une * tout ce qui concerne plus particulièrement les sanctions économiques et les réactions à ces sanctions) :

26-27 février 1982 : une rencontre de routine consacrée aux Malouines entre représentants argentins et britanniques à New York se termine par un communiqué où

« The two sides reaffirmed their resolve to find a solution to the sovereignty dispute and considered in detail an Argentine proposal for procedures to make better progress in this sense ».

(4) *Keesing's Contemporary Archives*, 1982, p. 31.526.

(5) ROUSSEAU, « Chronique ... », *loc. cit.*, pp. 735-736.

(6) Sauf indication contraire, cette chronologie est établie à partir des *Keesing's Contemporary Archives*, 1982, pp. 31.525 ss., 31.709 ss., et de ROUSSEAU, *loc. cit.*, pp. 736 ss. où l'on trouvera tous les détails de cette période; sauf indication contraire, les citations sont extraites des *Keesing's Contemporary Archives*.

1^{er} mars 1982. : Buenos Aires déclare que l'Argentine a négocié depuis plus de 15 ans avec « patience et bonne foi », et que désormais, à défaut de réunions mensuelles au plus haut niveau, avec un ordre du jour préétabli et un effort réel pour résoudre le différend, l'Argentine se réserve le droit de rechercher d'autres procédures plus conformes à ses intérêts (il serait question de recours aux Nations Unies ou de rupture des relations diplomatiques ou économiques avec le Royaume-Uni).

3 mars : à la Chambre des Communes, le Foreign Office répond que

« there can be no contemplation of any transfer of sovereignty without consulting the wishes of the islanders, nor without the consent of this House ».

19 mars : une soixantaine de ferrailleurs argentins — en réalité, des sous-officiers de l'armée argentine, habillés en civils — débarquent en Géorgie du Sud pour démonter une installation de dépeçage de baleines et — semble-t-il — hissent le drapeau argentin sur l'île; les autorités britanniques locales leur demandent de partir car les ferrailleurs n'ont pas reçu les autorisations nécessaires; ils restent cependant sur place.

22 mars : Londres proteste auprès de Buenos Aires ...

24 mars : ... et envoie en Géorgie du Sud un patrouilleur et un bâtiment transportant des fusiliers marins.

25-26 mars : un commando argentin débarque discrètement sur l'île pour protéger les « ferrailleurs »; un brise-glace argentin arrive sur les lieux; deux corvettes argentines lance-missiles sont signalées près des Malouines.

30 mars : Lord Carrington souligne devant la Chambre des Lords que

« unauthorized presence of Argentine citizens in British territory is not acceptable ».

Mr. Luce observe, au nom du Foreign Office, à la Chambre des Communes que :

« if it comes to the point, it will be our duty to defend and support the islanders to the best of our ability ».

1^{er} avril : Le Président du Conseil de Sécurité, réuni à la demande du Royaume-Uni, prie les deux parties

« de faire preuve à ce stade, de la plus grande modération et, en particulier, de s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force dans la région et de continuer à rechercher une solution diplomatique » (7).

2 avril : Les forces argentines débarquent aux Malouines et prennent le contrôle de l'archipel; le Royaume-Uni rompt ses relations diplomatiques avec l'Argentine.

(7) *Rapport du Conseil de Sécurité*, 16 juin 1981-15 juin 1982. Doc. A/37/2, § 609.

3 avril : Le Conseil de Sécurité adopte la résolution 502 (1982) qui demande la cessation des hostilités et le retrait des forces argentines (texte, *infra*).

5 avril : L'avant-garde de la flotte britannique appareille pour l'Atlantique Sud.

* 6 avril : Le Royaume-Uni interrompt toutes ses importations en provenance d'Argentine; les Etats-Unis entament une mission de bons offices.

7 avril : Le Royaume-Uni annonce l'établissement d'une zone d'exclusion maritime de 200 milles autour des Falkland prenant cours le 12 avril, zone dans laquelle tout navire argentin « serait considéré comme ennemi ». En réponse, l'Argentine décrète une zone de guerre de 200 milles le long de ses propres côtes, autour des Malouines, de la Géorgie du Sud et des Sandwich du Sud.

* 10 avril : les gouvernements des 10 Etats membres de la C.E.E. publient une déclaration dans laquelle ils font connaître leur décision d'appliquer un embargo total sur les exportations d'armes et d'équipements militaires à destination de l'Argentine et d'interdire toute importation originaires d'Argentine dans la Communauté (8).

* 12 avril : le Canada, l'Australie et Hong-Kong prennent des mesures identiques tandis que l'Argentine suspend ses importations en provenance d'Europe.

* 14 avril : le représentant du Panama écrit au Conseil de Sécurité, en réponse aux mesures prises par la C.E.E., que celles-ci

« Constituaient une 'agression économique sans précédent' étant donné que le C.S. était le seul organe habilité à prendre des sanctions ou des mesures coercitives d'ordre économique aux termes des articles 39 et 41 de la Charte » (9).

* 15 avril : les avoirs argentins en Grande-Bretagne sont gelés.

* 16 avril : le Conseil des Communautés européennes adopte sur base de la déclaration du 10 avril, le Règlement (C.E.E.) n° 877/82 et la Décision 82/221/C.E.C.A. suspendant l'importation de tout produit originaires d'Argentine (10).

(8) Lettre du représentant de la Belgique au C.S., 13 avril 1982, (S/14.976), *Rapport du C.S., 1981-1982, doc. ONU A/37/2*, § 641; sur ces mesures, DEWOST, J. L., « La Communauté, les Dix et les 'sanctions' contre l'Argentine. De la crise iranienne à la crise des Malouines », *A.F.D.I.*, 1982, pp. 215-232; ROUSSEAU, Ch., « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, 1982, p. 748; KUYPER, P. J., « Community Sanctions against Argentina : Lawfulness under Community and International Law », in *Essays in European Law and Integration*, Deventer, Kluwer, 1983, pp. 141-166. Voy. aussi VERHOEVEN, J., « Sanctions internationales et communautés européennes. A propos de l'affaire des îles Falkland (Malvinas) », *C.D.E.*, 1984, pp. 259-290, qui arrive à des conclusions différentes du présent article et dont nous n'avons eu connaissance qu'après la rédaction de ce dernier.

(9) Doc. S/14.978, *Rapport du C.S., 1981-1982*, § 642.

(10) *J.O.C.E.*, 16 avril 1982, n° L 102/1-3.

21 avril : le Pérou propose une trêve de 72 heures.

25 avril : les forces britanniques reprennent la Géorgie du Sud.

* 28 avril : la 20^e réunion de consultation des Ministres des Affaires étrangères de l'O.E.A. adopte une résolution où elle décide, entre autres,

« 6. De déplorer l'adoption par les Etats membres de la C.E.E. et d'autres Etats de mesures de coercition d'ordre économique et politique qui sont préjudiciables à la nation argentine, et de prier instamment ces Etats de lever ces mesures, en indiquant qu'elles constituent un grave précédent dans la mesure où elles ne sont pas couvertes par la résolution 502 (1982) du Conseil de Sécurité de l'O.N.U., et sont incompatibles avec les dispositions de la Charte des Nations Unies, de la Charte de l'O.E.A. et de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (G.A.T.T.) » (11).

29 avril : L'O.E.A. adopte une résolution favorable à l'Argentine et demandant la conclusion d'une trêve.

* 30 avril : Les Etats-Unis « afin de montrer (qu'ils) ne sauraient accepter le recours à la force illégale pour résoudre les conflits » suspendent à leur tour « toutes leurs exportations militaires ainsi que l'octroi de nouveaux crédits ou garanties aux exportations vers l'Argentine » (12). Celle-ci proteste auprès du Conseil du G.A.T.T. contre les sanctions européennes qui violeraient l'art. XI de l'Accord Général.

1^{er} mai : Début des raids aériens britanniques sur les Malouines.

2 mai : Un sous-marin britannique coule le croiseur argentin *Général Belgrano* en dehors de la zone d'exclusion maritime.

5 mai : Le roi d'Espagne propose vainement sa médiation.

7 mai : Extension de la zone d'exclusion maritime britannique jusqu'à 12 milles des côtes argentes.

15 mai : Protestation soviétique contre l'installation d'une zone d'exclusion maritime autour des Malouines.

* 17 mai : L'Argentine dénonce plusieurs accords aériens avec les Etats européens.

* 19 mai : L'Argentine gèle les avoirs britanniques.

21 mai : Début des opérations terrestres britanniques dans les Malouines.

* 24 mai : La C.E.E. prolonge la durée des sanctions; la Grèce, l'Italie et l'Irlande n'y participent plus.

26 mai : Le Conseil de Sécurité adopte la résolution 505 (1982) qui réaffirme la résolution 502 et demande aux parties de coopérer avec le Secrétaire général pour négocier une trêve de 72 heures.

(11) Texte in « Lettre du représentant de l'Argentine au Secrétaire général des Nations Unies », doc. O.N.U., français, A/37/553, 20 octobre 1982, p. 27.

(12) ROUSSEAU, *loc. cit.*, p. 745.

- * 29 mai : les ministres des Relations extérieures des pays signataires du Traité interaméricain d'assistance réciproque, prennent une résolution qui, entre autres choses, prie
- « instamment les membres de la C.E.E. et les autres Etats qui en ont pris de lever immédiatement les mesures coercitives de caractère économique et politique dirigées contre l'Argentine » (13).
- 4 juin : L'U.R.S.S. et la Tchécoslovaquie condamnent l'action militaire du Royaume-Uni. Au Conseil de Sécurité, un projet de résolution demandant un cessez-le-feu immédiat n'est pas adopté à cause des votes négatifs des Etats-Unis et du Royaume-Uni.
- 14 juin : Reddition des forces argentines. L'Argentine aurait eu entre 712 et 2.000 morts, le Royaume-Uni, 256 morts et disparus, et 777 blessés.
- * 23-24 juin : Levée des sanctions économiques européennes, japonaises et canadiennes.
- Fin juin : Retour en Argentine de 11.000 prisonniers de guerre argentins.
- 9 juillet : Le Royaume-Uni demande à l'Argentine de confirmer qu'elle ne reprendra pas les hostilités dans l'Atlantique Sud.
- 11 juillet : Réponse positive de l'Argentine.
- * 12 juillet : Libération d'un dernier contingent de 593 prisonniers de guerre argentins. Levée des sanctions économiques américaines.

* * *

Le point de savoir si le droit international autorisait les sanctions économiques prises contre l'Argentine sera envisagé au regard des règles régissant l'emploi de la force (II), l'intervention (III) et, de manière plus générale, les mesures dites « coercitives » (IV).

II. — L'EMPLOI DE LA FORCE ET LES SANCTIONS ECONOMIQUES

Indépendamment même du point de savoir si les sanctions économiques prises contre l'Argentine peuvent s'inscrire dans le cadre de la légitime défense individuelle ou collective, il faut commencer par se demander si la règle de l'interdiction du recours à la force concerne les mesures économiques. La réponse est évidemment négative.

Déjà en 1945, le comité I/1 de la Conférence de San Francisco avait repoussé (par 26 voix contre 2) un amendement brésilien tendant à inclure dans le futur article 2, § 4 de la Charte des Nations Unies l'interdiction des mesures d'ordre économique (14).

(13) P. 29 du doc. cité n. 11.

(14) Documents de la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale, San

De même, lors de l'élaboration de la Déclaration 2625 (XXV) sur les principes des relations amicales et de coopération entre les Etats, les Etats socialistes et les Etats du tiers monde avaient essayé d'inclure les pressions économiques dans l'interdiction du recours à la force, mais l'opposition résolue des Etats occidentaux avait conduit l'Assemblée générale à limiter le champ d'application de la règle inscrite dans le premier Principe de la Déclaration à la seule force armée (14).

Avec l'embargo pétrolier organisé par les Etats arabes en 1973-1974 (15), les Etats occidentaux allaient sans doute regretter cette interprétation étroite du mot force car il leur était encore plus difficile de justifier par la légitime défense — à supposer qu'elle fût invocable en l'espèce, *quod non* (16) — l'éventualité d'une intervention militaire dans les champs pétrolifères pour préserver ce qu'ils considéraient être leurs intérêts vitaux (17). Cela n'a pas empêché certains auteurs de soutenir que cet embargo violait l'article 2, § 4 de la Charte des Nations Unies (18), mais il est hautement significatif qu'ils ont fondé une bonne part de cette affirmation, non sur la pratique des Nations Unies concernant l'interdiction du recours à la force *stricto sensu*, mais sur les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies interdisant soit l'intervention, soit différentes formes de coercition qui vont de l'emploi de la force aux pressions politiques et économiques (19). En tout cas, ils ne soufflent mot des travaux préparatoires de l'article 2, § 4 et du 1^{er} principe de la Déclaration 2625 (XXV) (l'interdiction du recours à la force) qui pourtant montrent à quel point le mot « force » se limite à la force armée (19). Ce n'est donc que par confu-

Francisco, 1945, U.N. Inform Org, Londres-New York, 1945, vol. 4, p. 344 et vol. 6, pp. 339-340.

(14) Voy. réf. in DAVID, E., *Mercenaires et volontaires internationaux en droit des gens*, Ed. de l'Univ. de Bruxelles, 1978, p. 52, n. 1 et p. 53, n. 4.

(15) Pour une chronologie des événements et le texte des résolutions de l'O.P.E.P., voy. PAUST, J. J. and BLAUSTEIN, A. P., *The Arab Oil Weapon*, New York, Oceana, Leyden, Sythoff, 1977, pp. 3-66.

(16) Indépendamment du point de savoir si cet embargo était licite (*pro*, SHIHATA, I., « Destination Embargo of Arab Oil : its Legality under International Law », in PAUST and BLAUSTEIN, *op. cit.*, pp. 97-133, aussi, in *A.J.I.L.*, 1974, pp. 591-627; *contra*, PAUST and BLAUSTEIN, « The Arab Oil Weapon — A Threat to International Peace », in PAUST and BLAUSTEIN, *op. cit.*, pp. 67-96; aussi, in *A.J.I.L.*, 1974, pp. 410-439; Id., « The Arab Oil Weapon : A Reply and Re-Affirmation of Illegality », in PAUST and BLAUSTEIN, *op. cit.*, pp. 134-150; LILLICH, R., « Economic Coercion and the International Legal Order », in PAUST and BLAUSTEIN, *op. cit.*, pp. 151-164, et plus spécialement, pp. 159-161), il est élémentaire de rappeler que l'agression, seul acte susceptible de fonder la légitime défense, ne comprend pas des mesures économiques aux termes de la définition arrêtée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 3314 (XXIX); en ce sens, Congressional Research Service, « Oil Fields as Military Objectives », in PAUST and BLAUSTEIN, *op. cit.*, pp. 222-223.

(17) Voy. les menaces d'intervention faites par le Secrétaire américain de la Défense Schlesinger et le Secrétaire d'Etat Kissinger en 1974, POLK, W. A., « Menaces d'intervention au Proche Orient », *Le Monde Diplom.*, janvier 1975, p. 4.

(18) PAUST and BLAUSTEIN, *op. cit.*, pp. 72-76, 96.

(19) Dans ce sens, LILLICH, *loc. cit.*, p. 154, bien qu'il soutenait que l'embargo arabe était illégal.

sion des genres qu'ils peuvent affirmer que le concept de force recouvre l'embargo.

Si l'interdiction du recours à la force ne concerne donc pas les sanctions économiques, qu'en est-il du principe de non-intervention (ci-dessous, III)?

III. — L'INTERVENTION ET LES SANCTIONS ECONOMIQUES

Il n'est pas douteux que les sanctions économiques sont susceptibles de tomber sous le coup du principe de non-intervention. C'est à ce titre en effet que les résolutions 2131 (XX) et 2625 (XXV) de l'Assemblée générale des Nations Unies stipulent que

« Aucun Etat ne peut appliquer, ni encourager l'usage de mesures économiques, politiques ou de toute autre nature pour contraindre un autre Etat à subordonner l'exercice de ses droits souverains et pour obtenir de lui des avantages de quelque ordre que ce soit ».

On retrouve une formule analogue dans l'art. 32 de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats (20). Enfin, la Déclaration 36/103 sur l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures des Etats adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 9 décembre 1981 énonce

« l'obligation pour un Etat de ne pas user ... de ses programmes d'aide économique extérieure ou de ne pas prendre des mesures multilatérales ou unilatérales de représailles ou de blocus économique ... contre un autre Etat en violation de la Charte des Nations Unies ».

Les sanctions économiques prises contre l'Argentine sont donc bien concernées par ces règles ; encore s'agit-il de voir si, en l'occurrence, elles portaient réellement atteinte à l'exercice des « droits souverains » (A/Résolution 2131 [XX], 2625 [XXV], 3281 [XXIX]) de l'Argentine ou si elles étaient contraires à la Charte des Nations Unies (A/Résolution 36/103).

L'atteinte aux droits souverains de l'Argentine ne semble pas réalisée dans la mesure où les droits souverains d'un Etat ne comprennent pas le droit de recourir illégalement à la force et de maintenir une situation résultant d'un tel recours. En agissant dans le but de faire cesser ces violations graves du droit international, les Etats qui ont pris des sanctions économiques contre l'Argentine n'ont donc nullement violé les droits souverains de ce pays tels qu'ils sont définis par le droit international et il est par conséquent exclu de qualifier ces sanctions d'intervention illicite dans les affaires intérieures de l'Argentine (21).

Peut-on alors soutenir que ces sanctions violent les dispositions de la Charte des Nations Unies concernant l'édiction de mesures coercitives? Ce point sera examiné ci-dessous, mais on peut déjà noter que si le Royaume-

(20) A/Rés. 3281 (XXIX), 12 décembre 1974.

(21) KUYPER, *loc. cit.*, p. 154; *cf.* aussi PAUST and BLAUSTEIN, *loc. cit.*, p. 77.

Uni avait été fondé à exercer son droit de légitime défense malgré la résolution 502 du Conseil de Sécurité demandant l'arrêt des hostilités, rien ne se serait opposé à ce que les alliés du Royaume-Uni lui apportent une assistance appropriée puisque la légitime défense peut être « individuelle ou collective » (article 51 de la Charte) ; *a fortiori*, si cette assistance ne va pas jusqu'à une aide militaire : « qui peut le plus, peut le moins » (22). Certains auteurs prétendent limiter le droit de légitime défense collective aux seuls Etats directement victimes d'une agression armée (23) ou à ceux liés par un accord particulier de défense (24), mais rien dans les travaux préparatoires de l'article 51 ne vient corroborer cette interprétation (26) curieusement formaliste et restrictive. Quoi qu'il en soit, dans la mesure où l'invocation de la légitime défense se heurte ici à certains obstacles juridiques qu'il ne convient pas d'examiner dans le cadre de ce travail, ce n'est pas au regard de cette institution qu'il faut apprécier la licéité des sanctions économiques.

IV. — LES MESURES COERCITIVES ET LES SANCTIONS ECONOMIQUES

Si les sanctions économiques prises contre l'Argentine ne constituent pas, dans le cadre de l'affaire des Malouines, des interventions interdites par le droit international, elles n'en restent pas moins des mesures de caractère coercitif. Or la Charte des Nations Unies stipule qu'

« aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'accord du Conseil de Sécurité » (art. 53).

Faut-il en conclure que les sanctions décrétées contre l'Argentine, y compris celles qui l'ont été en dehors de tout organisme régional, auraient dû obtenir l'aval du Conseil de Sécurité? La réponse à cette question dépend du point de savoir s'il s'agissait réellement d'« actions coercitives » au sens de l'art. 53 ou s'il ne faut pas plutôt y voir des contre-mesures légitimes ou des mesures de rétorsion.

A. — *Les sanctions économiques ne sont pas des « actions coercitives » au sens de l'article 53 de la Charte des Nations Unies.*

En affirmant que les sanctions économiques prises contre l'Argentine

(22) KUYPER, *loc. cit.*, p. 162.

(23) DUPUY, P. M., « Observations sur la pratique récente des 'sanctions' de l'illicite », *R.G.D.I.P.*, 1983, p. 523.

(24) KUYPER, *loc. cit.*, p. 161 et les références; DELIVANIS, J., *La légitime défense en droit international public*, Paris, L.G.D.J., 1971, p. 156.

(26) GOODRICH, L. et HAMBRO, E., *Commentaire de la Charte des Nations Unies*, Neuchâtel, La Baconnière, 1946, pp. 268-269; ZOUREK, J., « La légitime défense en droit international », *Rapport provisoire, I.D.I. Annuaire*, 1975, p. 48; dans le même sens, BINDSCHEDLER, E. CASTREN, Ch. CHAUMONT, McDUGAL, F. VALLAT, VERDROSS, *ibid.*, pp. 73-79. Comp. ALBERT, Chr., *Du droit de se faire justice dans la société internationale depuis 1945*, Paris, L.G.D.J., 1983, p. 692.

sont incompatibles avec la Charte des Nations Unies, les Etats latino-américains voudraient-ils dire que ces sanctions violent l'art. 53?

Cette affirmation ne manquerait pas de piquant lorsqu'on se rappelle que ces mêmes Etats avaient prétendu que les mesures d'embargo et de boycott militaire, économique, politique et diplomatique prises par l'O.E.A. contre la République Dominicaine en 1960 et contre Cuba en 1962 et en 1964, n'exigeaient pas l'assentiment du Conseil de Sécurité. Dans un cas, il s'agissait de sanctionner les actions déstabilisatrices menées au Venezuela par la République Dominicaine ; dans l'autre, il s'agissait de sanctionner d'abord l'installation à Cuba d'un régime d'inspiration marxiste-léniniste, ensuite l'aide apportée par les autorités castristes à un mouvement révolutionnaire au Venezuela (27).

Quelles que soient les contradictions des Etats latino-américains entre leur pratique d'hier et leurs affirmations d'aujourd'hui, il n'en demeure pas moins que le point de savoir si une organisation régionale est fondée à prendre, sans autorisation du Conseil de Sécurité, des mesures coercitives n'impliquant pas l'emploi de la force armée, constituait à l'époque un réel problème et qu'il souleva une vive polémique juridique parmi les membres du Conseil de Sécurité (28).

Cuba avait en effet saisi le Conseil de Sécurité d'un projet de résolution tendant à ce qu'un avis soit demandé à la Cour internationale de Justice sur :

— le droit de l'O.E.A. d'appliquer à un Etat membre les mesures coercitives citées à l'art. 53 de la Charte (texte ci-dessus), sans autorisation du Conseil de Sécurité ;

— le caractère de « mesure coercitive » (au sens de l'art. 53) des mesures citées à l'art. 41 (29), c'est-à-dire les mesures comportant

« l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ... ainsi que la rupture des relations diplomatiques ».

Le Conseil de Sécurité refusa de soumettre ces questions à la Cour internationale de Justice tant il parut clair à la majorité de ses membres (30) que son assentiment n'était requis que pour les mesures coercitives impliquant l'emploi de la force armée. Les représentants du Ghana et de l'Arabie Séoudite ne partageaient cependant pas cette certitude tandis que l'U.R.S.S., la Roumanie et Cuba soutenaient résolument la thèse selon laquelle les mesures coercitives visées à l'art. 53 comprenaient les mesures non armées

(27) Sur ces affaires, NOEL, J., *Le principe de non-intervention : théorie et pratique dans les relations interaméricaines*, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1981, pp. 184-193.

(28) Voy. les procès-verbaux des 992-998^{es} séances du Conseil de Sécurité, 14-23 mars 1962, et *Rapport annuel du Conseil de Sécurité, 1961-1962, Doc. ONU A/5202*, pp. 54-61.

(29) Doc. ONU S/5095, 19 septembre 1962, *ibid.*, pp. 54-55.

(30) E.U., Chili, Royaume-Uni, Chine, France, Venezuela, Irlande.

telles que celles citées à l'art. 41 (31) et que par conséquent, leur édicton était également subordonnée à l'accord du Conseil de Sécurité.

La question, en dépit de son intérêt, ne fut malheureusement pas posée à la Cour, mais l'eût-elle été qu'il n'est pas sûr que la Cour aurait eu un avis différent de celui émis par la majorité des membres du Conseil. Les deux thèses étaient cependant défendables au regard notamment de la lettre des dispositions pertinentes des chapitres VII et VIII de la Charte.

Il n'est cependant pas nécessaire d'entrer dans le détail de la controverse. On retiendra seulement que l'attitude prise en cette matière par le Conseil de Sécurité à l'époque constitue un précédent qui, pour un auteur comme Jacques Noël, se justifiait à partir du moment où les mesures coercitives non armées décrétées par l'organe régional contre un Etat membre répondaient à une violation du droit international par cet Etat (32).

C'est bien en ce sens que le droit international se fixe aujourd'hui, et la polémique paraît désormais dépassée. Dans l'affaire *concernant l'accord relatif aux services aériens du 27 mars 1946*, le tribunal arbitral observait dans sa sentence du 9 décembre 1978 que

« dans l'état actuel du droit international général, abstraction faite des engagements spécifiques découlant des traités particuliers et notamment des mécanismes institués dans le cadre des organisations internationales, chaque Etat apprécie pour lui-même sa situation juridique au regard des autres Etats. En présence d'une situation qui comporte à son avis la violation d'une obligation internationale par un autre Etat, il a le droit, sous la réserve des règles générales du droit international relatives aux contraintes armées, de faire respecter son droit par des « contre-mesures » (33).

Quelques mois plus tard, la Commission du droit international adoptait son article sur les contre-mesures légitimes et ne précisait à aucun endroit de son commentaire que ces mesures restaient du ressort exclusif du Conseil de Sécurité (34).

On peut donc considérer que les sanctions économiques contre l'Argentine ne violaient certainement pas l'article 53 de la Charte.

B. — *Les sanctions économiques apparaissent comme des mesures de rétorsion ou des contre-mesures légitimes.*

Deux questions se posent :

— les sanctions économiques sont-elles des mesures de rétorsion ou des contre-mesures légitimes ?

(31) *Rapport du Conseil de Sécurité*, 1961-1962, pp. 55 ss.

(32) *Op. cit.*, p. 192.

(33) Franco/E.U., *R.S.A.*, XVIII, p. 433, § 81 de la sentence.

(34) *Projet d'articles sur la responsabilité des Etats*, art. 30 et commentaire, *A.C.D.I.*, 1979, vol. II, 2^e partie, pp. 128 ss.; dans le même sens, LEBEN, Ch., « Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale », *A.F.D.I.*, 1982, pp. 20-33, 63-66.

— les Etats qui ne sont pas directement victimes de l'action argentine sont-ils fondés à prendre de telles mesures contre l'Argentine?

1. Mesures de rétorsion ou contre-mesures légitimes?

On sait que les mesures de rétorsion sont des mesures *licites a priori* consistant en la suppression unilatérale par un Etat d'avantages accordés à un autre Etat. Quant aux contre-mesures légitimes, il s'agit d'un concept générique utilisé par la Commission du droit international dans son projet d'articles sur la responsabilité des Etats (art. 30) (35) pour désigner notamment les représailles non armées, c'est-à-dire, des mesures qui se distinguent des mesures de rétorsion surtout par le fait que illicites *a priori*, elles se justifient cependant en tant que réponse — légitime et proportionnée — à une violation du droit international commise par l'Etat auquel ces mesures sont destinées.

Autrement dit, on parlera de mesures de rétorsion si les sanctions prises contre l'Argentine auraient pu l'être indépendamment de l'affaire des Malouines ou de toute autre violation du droit international qu'elle aurait commise ; si, au contraire, ces sanctions violent une obligation internationale liant leurs auteurs à l'Argentine, ces sanctions ne pourront se justifier que dans la mesure où elles constituent une contre-mesure légitime, c'est-à-dire, que si elles satisfont aux conditions suivantes :

- 1° elles répondent à une violation antérieure du droit international ;
- 2° cette violation autorise des contre-mesures ;
- 3° ces contre-mesures ne sont pas d'une illicéité absolue ;
- 4° elles sont proportionnées à la violation initiale du droit international ;
- 5° leur mise en œuvre est précédée d'une sommation adressée à l'Etat responsable de mettre fin à la violation initiale du droit international.

Qu'en était-il en l'espèce?

Les sanctions prises contre l'Argentine violaient de manière générale l'art. XI du G.A.T.T. qui interdit les restrictions quantitatives à l'importation ou l'exportation de produits en provenance des Etats parties ; cette violation était cependant couverte par le G.A.T.T. lui-même dont l'article XXI stipule que :

« Aucune des dispositions du présent Accord ne sera interprétée

...

b) ... comme empêchant une partie contractante de prendre toutes mesures qu'elle estimera nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité :

...

(35) Art. 30 : « 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 d'après le droit international à l'encontre de cet autre Etat, à la suite d'un fait internationalement illicite de cet Etat ». *A.C.D.I.*, 1979, vol. II, 2^e partie, p. 128.

ii) se rapportant ... à tout commerce d'autres articles et matériels destinés directement ou indirectement à assurer l'approvisionnement des forces armées;

iii) appliquées au temps de guerre ou en cas de grave tension internationale ».

En l'occurrence, il semble donc permis de qualifier les sanctions économiques portant sur des biens ou des questions relevant du G.A.T.T. de simples mesures de rétorsion puisque toute Haute Partie contractante est fondée à les prendre librement dès lors qu'elle se trouve dans une des situations énoncées à l'art. XXI. Dans cette hypothèse, ces mesures sont en effet licites par définition.

Il paraît en revanche plus délicat de justifier par les règles du G.A.T.T. les sanctions qui violent spécifiquement deux accords commerciaux conclus par la C.E.E. avec l'Argentine, l'un sur les produits textiles, l'autre sur le mouton et l'agneau (36). Ici, le fait de suspendre unilatéralement ces accords constitue une violation du principe *pacta sunt servanda*, violation qui ne se justifie que dans la mesure où il s'agit d'une contre-mesure légitime. Était-ce le cas? Voyons si les conditions requises pour la licéité des contre-mesures sont remplies.

1° La violation préexistante d'une règle internationale — la violation de l'interdiction du recours à la force par l'Argentine — a été démontrée (*supra*, I).

2° Si ce type de violation peut autoriser la légitime défense, il autorise *a fortiori* des mesures moindres (*supra*, III, B); en l'espèce, la légitime défense n'était pas invocable puisque le Conseil de Sécurité avait demandé aux parties « une cessation immédiate des hostilités » (*supra*, I, *in fine*); peut-on cependant considérer que l'obligation d'arrêter les hostilités comprenait l'interdiction de prendre des sanctions contre l'Argentine? Nous ne le croyons pas et l'affaire *relative au personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran* constitue à cet égard un précédent significatif. En l'espèce, la Cour internationale de Justice avait pris le 15 décembre 1979 une ordonnance en indication de mesures conservatoires où elle demandait aux Etats-Unis et à l'Iran de ne prendre aucune mesure

« qui soit de nature à aggraver la tension entre les deux pays ou à rendre plus difficile la solution du différend existant » (37).

Cette ordonnance n'avait pas empêché les Etats-Unis en avril 1980, d'une part de prendre des sanctions économiques contre l'Iran, d'autre part de déclencher une opération militaire pour sauver les otages, opération qui devait échouer. Il est significatif que la Cour internationale de Justice, dans son arrêt du 24 mai 1980, après avoir rappelé son ordonnance et ces

(36) *J.O.*, 1979, L 298/2 et *J.O.*, 1980, L 275/13, cités par KUYPER, *loc. cit.*, p. 154.

(37) *C.I.J.*, *Recueil*, 1979, p. 11.

deux types de mesures prises unilatéralement par les États-Unis (38) est restée muette sur les sanctions économiques et n'a exprimé son « souci » qu'à propos de l'incursion américaine en Iran, eu égard à l'ordonnance du 15 décembre 1979 et au fait que l'affaire était en délibéré (39). Si les sanctions économiques avaient été visées par l'ordonnance — qui ne parlait pas d'« hostilités », mais seulement de « tension » —, la Cour aurait également dû exprimer le souci que lui causait leur adoption. Son silence tend à montrer qu'elles n'étaient pas visées par l'ordonnance (40). Il en découle que si un fait n'est pas incompatible avec l'interdiction d'aggraver les « tensions » existantes, à plus forte raison ne l'est-il pas avec l'interdiction de poursuivre les « hostilités ».

3° Les sanctions économiques ne sont certainement pas d'une illicéité absolue ; la Commission du droit international dans son commentaire de l'art. 30 souligne que si

« les représailles armées ne sont aujourd'hui, plus tolérées en temps de paix »,

en revanche

« certaines formes de réaction à un fait illicite (des représailles de nature économique par exemple) ne rencontrent normalement pas d'obstacle à leur exécution dans le droit international actuel » (41).

4° Prendre des sanctions économiques en réponse à une invasion armée n'est certainement pas une contre-mesure disproportionnée par rapport au fait générateur. Comme le remarque P. J. Kuyper (42), ces sanctions étaient d'ailleurs limitées dans le temps (au 17 mai 1982) et pouvaient être revues à tout moment en fonction des circonstances (43).

5° La déclaration du Président du Conseil de Sécurité (1^{er} avril 1982) (44), la résolution 502 (1982) et, de manière générale, les réactions de la plupart des États à la prise des Malouines par l'Argentine étaient autant de formes de sommations adressées à l'Argentine de mettre fin à son invasion ; l'exigence de mise en demeure préalable à l'exécution de la contre-mesure était donc remplie.

(38) C.I.J., *Recueil*, 1980, p. 17, §§ 31-32.

(39) *Ibid.*, p. 43, § 93.

(40) Notons cependant que dans leurs opinions dissidentes, les juges Morozov et Tarazi ont condamné ces sanctions, le premier parce qu'elles violent « le droit international général », le second parce qu'il s'agissait d'un empiètement sur les fonctions de la Cour, *ibid.*, pp. 54-55 et 64.

(41) *A.C.D.I.*, 1979, II, 2^e partie, p. 129, § 5.

(42) *Loc. cit.*, p. 156.

(43) Règlement (C.E.E.) 877/82, art. 3; décision 82/221/C.E.C.A., art. 3.

(44) Cette déclaration (S/14.944) faite par le Président du Conseil de Sécurité, au nom de celui-ci, la veille de l'invasion argentine demandait aux parties « de faire preuve de ce stade de la plus grande modération et, en particulier, de s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force dans la région et de continuer à rechercher une solution diplomatique ». *Rapport du Conseil de Sécurité*, 1981-82, § 604.

Les conditions requises pour que les sanctions prises contre l'Argentine (en violation des traités internationaux la liant à la C.E.E.) apparaissent comme des contre-mesures légitimes, sont donc satisfaites.

Il reste un dernier point à examiner : ces sanctions pouvaient-elles être prises par d'autres Etats que le Royaume-Uni, c'est-à-dire, des Etats qui n'étaient pas directement victimes de l'action argentine ?

2. — Faut-il un « intérêt direct » pour édicter des sanctions ?

P.-M. Dupuy conteste qu'un Etat ne pouvant exciper d'une atteinte à ses droits subjectifs soit fondé à prendre des mesures unilatérales contre un autre Etat à l'instar des sanctions qui ont été prises par des Etats tiers contre l'U.R.S.S. dans l'affaire de l'Afghanistan, contre l'Iran lors de l'affaire des otages américaines, contre la Pologne à la suite du coup d'Etat de Jaruzelski, ou contre l'Argentine à propos des Malouines. Il y voit une action en défense de la norme très aléatoire car elle est assurée non par un organe représentatif de l'ensemble de la communauté internationale, mais par certains de ses membres seulement, ce qui aboutit à un détournement très subjectif de la norme au nom d'intérêts particuliers (45).

Cette remarque rejoint une observation de Ch. De Visscher, pour qui :

« ces modes de coercition individuelle ne perdront du point de vue politique leur intérêt et leur raison d'être que le jour où l'ordre international sera capable de les remplacer par une action collective appropriée » (46).

Le problème paraît cependant plus politique que juridique et, dans le respect du droit international positif, on ne voit pas très bien quelle règle juridique précise interdirait aux Etats tiers de s'ériger individuellement en gardiens de la norme. Même Ch. Leben qui conteste que des mesures non armées prises unilatéralement par les Etats puissent se voir attribuer la qualité de « sanctions », reconnaît pourtant la licéité, en général, des mesures de réaction individuelle à l'illicite (47).

De manière fort pertinente, P. J. Kuyper (48) observe que dans l'affaire de la *Barcelona Traction*, la Cour internationale de Justice a reconnu à tous les Etats le droit d'exercer une sorte d'*actio popularis* en cas de violation par un Etat d'obligations essentielles du droit international, celles à propos desquelles

« tous les Etats peuvent être considérés comme ayant un intérêt juridique à ce que ces droits soient protégés; les obligations dont il s'agit sont des obligations *erga omnes*. Ces obligations découlent, par exemple, dans le droit international contemporain, de la mise hors la loi des actes d'agression ... » (49).

(45) DUPUY, P.-M., *loc. cit.*, spécialement, pp. 531 et 542.

(46) *Théories et réalités en droit international public*, Paris, Pédone, 1970, p. 334.

(47) *Loc. cit.*, pp. 20-33, 63-66.

(48) *Loc. cit.*, p. 157.

(49) Belgique c. Espagne, arrêt du 5 février 1970, C.I.J., *Rec.*, 1970, p. 32.

Même si l'on peut discuter du point de savoir si l'invasion des Malouines constituait bien un acte d'agression *lato sensu*, il n'est pas douteux qu'elle violait l'interdiction du recours à la force (50).

Or, dans la mesure où cette dernière fait partie des règles cardinales du droit international, il est évident que le redressement de sa violation appartient à tout Etat pris individuellement, dans les formes et les limites, bien sûr, de ce que prévoit le droit international (ci-dessus, 1).

Le principe a été reconnu par la Commission du droit international qui a constaté qu'un Etat pouvait « parfois » prendre des contre-mesures légitimes à l'encontre d'un Etat ayant commis un fait internationalement illicite « au détriment d'autres sujets de droit international » (51). Quant aux limites du principe, ce sont toutes celles qui ont été énoncées pour la mise en œuvre des contre-mesures légitimes (ci-dessus, 1).

* * *

En conclusion, les sanctions économiques adoptées contre l'Argentine étaient licites dans les formes, les buts et les moyens en tant que réponse au fait illicite argentin.

(50) Sur ces points, voy. notre étude citée n. 1.

(51) *A.C.D.I.*, 1979, vol. II, 2^e partie, p. 129, § 4.