

LES PRESSIONS ÉCONOMIQUES SOUS L'ANGLE DU CONFLIT DU GAZODUC EURO-SIBÉRIEN

Rusen ERGEÇ

ASSISTANT À LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES

Les Etats à économie de marché, dont le *credo* officiel est la liberté de commerce, disposent en réalité d'un arsenal législatif si puissant et varié qu'en cas de circonstances exceptionnelles, il leur est loisible d'instaurer un contrôle total sur leur commerce extérieur sans le faire précéder de mesures de nationalisation ou d'expropriation (1).

A l'heure où la transnationalisation de l'activité économique atteint des proportions sans précédent, le commerce est devenu non seulement une arme de pression redoutable, mais surtout une source grave de tensions dans la mesure où il a pour acteurs privilégiés des entreprises transnationales. L'interdiction de commercer peut ainsi déborder le territoire de l'Etat « punisseur » pour appréhender des « filiales » situées soit dans l'Etat contre lequel elle est dirigée, soit dans les Etats tiers. Le contentieux du gazoduc euro-sibérien qui a mis aux prises certains pays de la C.E.E. avec les Etats-Unis illustre avec une acuité particulière les pressions économiques exercées par le truchement d'entreprises transnationales.

L'on se souvient de la grande émotion que provoqua en Europe occidentale la proclamation en Pologne, le 13 décembre 1981, de l'état de guerre avec la suspension de la plupart des libertés publiques. Dès le 25 décembre, les Etats-Unis annoncèrent une première série de sanctions économiques impliquant notamment l'interruption de livraisons de produits alimentaires et le refus de crédits à l'exportation (2).

Le 29 décembre 1981, le Président Reagan annonça diverses mesures, à l'endroit de l'U.R.S.S., cette fois-ci, tenue pour la principale instigatrice du coup de force du gouvernement Jaruzelski. On relèvera plus particulièrement la suspension des licences d'exportation du matériel d'équipement pétrolier, du matériel électrique et technologique de pointe, ainsi

(1) Cf. FRIEDMAN, *The changing structure of international law*, 1964, p. 342.

(2) Voy. ROUSSEAU, Ch., « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.* 1982, p. 606.

que le non-renouvellement des accords d'échange sur l'énergie, la science et la technologie.

Des divergences de vue ne tardèrent pas à surgir entre les Etats de la C.E.E. et les Etats-Unis sur l'application des sanctions. Etant plus dépendants du commerce avec l'Est que les Etats-Unis, les pays européens refusèrent de prendre des sanctions aussi étendues, se contentant d'une relative contraction des échanges qui, d'ailleurs, devait s'éroder progressivement pour s'avérer finalement « dérisoire » à côté de celle appliquée par les Etats-Unis (3).

C'est alors que subitement, le 18 juin 1982, sans aucune consultation préalable des gouvernements concernés, le Président Reagan devait annoncer l'extension des sanctions décrétées en décembre 1981. Il était désormais interdit aux filiales contrôlées par des intérêts américains, ainsi qu'aux firmes fabriquant sous licence américaine des équipements pétroliers ou gaziers, de les exporter à destination de l'U.R.S.S. (4). Du coup, la construction du gazoduc euro-sibérien, destiné à alimenter les pays européens en gaz naturel soviétique, était sérieusement compromise.

Pour les Européens, cela signifiait la menace de perte de plusieurs milliers d'emplois, la perte de commandes s'élevant à au moins 11 milliards de dollars, ainsi que la privation d'une importante source d'énergie. Les mesures visaient en tout vingt sociétés dont treize étaient des filiales de sociétés américaines (4bis).

Les motifs qui ont poussé le gouvernement américain à « exporter » sa législation économique avec une ampleur sans précédent étaient de divers ordres : outre la responsabilité attribuée à l'U.R.S.S. dans la crise polonaise, les inquiétudes grandissantes devant les crédits à l'exportation et les transferts de technologie, jugés excessifs et dangereux, consentis par les alliés occidentaux à l'Est, la perspective d'une dépendance accrue de l'Europe vis-à-vis de l'U.R.S.S. que favoriserait la construction du gazoduc, semblent avoir été les principaux éléments qui ont déterminé la politique des sanctions américaines (5).

(3) ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 610.

(4) La base légale des mesures américaines se trouve dans l'*Export administration Act* de 1979, section 6, relative aux contrôles à des fins de politique étrangère (texte dans *I.L.M.*, 1976, p. 1508); voy. aussi les amendements du département du commerce à la réglementation relative aux exportations de produits gaziers ou pétroliers à destination de l'U.R.S.S., 15 C.F.R. Parts 376, 378, et 385 dans *I.L.M.*, 1982, p. 864; sur la loi de 1979, voy. : BERMAN, H., in « The export administration act : international aspect », *A.S.I.L.*, Proceedings, 1980, pp. 84 et s.; MURPHY, A.-F., and DOWNEX, A. T., « National security, Foreign policy and individual rights : the quandary of U.S. export controls », *I.C.L.Q.*, 1981, p. 822; ELLIOTT, R. S., « The Export administration Act of 1979 »; latest statutory resolution of the « Right to export » versus national security and foreign policy controls », *Col. J. Trans. Law*, 1981, p. 278.

(4bis) Voy. *The Economist*, 10-16 juillet 1982, p. 63.

(5) Voy. *The Economist*, 18-24 septembre 1982, p. 65; *International Herald Tribune*, 15 septembre 1982; *Le Soir*, 16-17 octobre 1982.

Dans une note remise à l'administration américaine, conjointement par la présidence du Conseil des ministres et la Commission de la C.E.E. (6), les « dix » demandaient la levée immédiate des sanctions les estimant contraires au droit international.

Les États-Unis, faisaient-ils valoir, ne sauraient réglementer la conduite de sociétés constituées dans les pays de la Communauté et opérant dans ses limites aux seules fins de la politique commerciale américaine vis-à-vis de l'U.R.S.S. Une telle pratique s'analysait à leurs yeux en une atteinte à la souveraineté des pays touchés et une ingérence dans leurs affaires intérieures.

Abstraction faite de la licéité des pressions économiques exercées dans un cadre strictement territorial, les mesures américaines trouvaient, à notre avis, difficilement un fondement en droit international.

Pour ce qui est du premier aspect des mesures, à savoir l'interdiction faite aux importateurs européens de produits ou technologie américains de les réexporter vers l'U.R.S.S., il n'est guère possible de la justifier par les clauses contractuelles contenant l'engagement de l'importateur de se conformer à de telles injonctions.

Il importe de faire observer que si l'on peut s'interroger sur le point de savoir dans quelle mesure le droit international gouverne le domaine spatial de validité des normes étatiques en matière civile et commerciale (7), il n'existe guère de doute à ce sujet lorsqu'il s'agit de normes de droit public assorties de voies de contrainte pénales ou administratives (8). Or telle était la nature des mesures américaines. On ne saurait dès lors voir dans les clauses contractuelles une prétendue « soumission volontaire à la juridiction des États-Unis », tant il est difficile d'admettre que les particuliers puissent moduler les effets ou la portée de règles de droit international gouvernant la compétence extraterritoriale. De telles clauses sont inopposables à l'État territorial (9).

(6) *I.L.M.*, 1982, p. 890.

(7) Pour une réponse affirmative : BROWNIE, I., *Principles of Public International Law*, 1979, p. 309; DAHM, G., *Völkerrecht*, 1954, t. I, p. 255; RIGAUD, F., *Droit public et droit privé dans les relations internationales*, Paris, Pedone, 1977, pp. 323 et 422; *contra* : AKEHURST, M., « Jurisdiction in International Law », *B.Y.I.L.*, 1972-3, pp. 177 et 187.

(8) Voy. SCHLOCHAUER, H. J., *Die Extraterritoriale Wirkung von Hoheitsakten*, 1962, p. 46; HYDE, C., *International law chiefly as interpreted and applied by the United States*, 1947, t. I, p. 728; WENGLER, W., *Völkerrecht*, t. II, p. 936; AKEHURST, *op. cit.*, p. 187. Compar : BENVENUTI, P., « Sui limiti internazionali alla giurisdizione penale », *Riv. div. int.*, 1974, pp. 242 et s.

Il est vrai que le concept de lois de « droit public » ou « lois politiques » est en passe de tomber en dis crédit tant dans la jurisprudence que dans la doctrine. Mais il n'en est pas moins vrai que ce déclin se rapporte essentiellement à l'application ou à la prise en considération de telles lois par les juridictions étrangères.

La notion peut en revanche revêtir toute sa pertinence lorsqu'il s'agit d'apprécier la validité du domaine spatial d'application des normes étatiques au regard du droit international.

(9) Cf. les commentaires de la C.E.E., *I.L.M.*, 1982, p. 891, par. 11.

Le second volet des injonctions américaines avait pour objet des filiales de sociétés américaines opérant dans les pays de la C.E.E., indépendamment de l'origine des biens. Il s'agit ici d'une revendication de compétence relative aux « personnes » qu'il nous faut confronter aux différents titres de compétence reconnus par le droit international.

Le principe de la territorialité objective ou la doctrine des effets, on le sait, autorise l'Etat à incriminer des comportements localisés à l'étranger en raison des effets qu'ils produisent sur son propre territoire. Toutefois, en vue d'en prévenir les abus dont le droit antitrust est particulièrement riche, cette doctrine n'est admise que dans certaines limites : les effets ressentis sur le territoire doivent non seulement être individualisables et substantiels, mais en outre, indissolublement liés à l'acte accompli à l'étranger (10). Il est permis de douter sérieusement que les exportations de la Communauté européenne aient produit de tels effets sur le territoire américain (11).

Les Etats-Unis se sont prévalus de ce que la construction du gazoduc et le « laxisme » des Européens dans le commerce est-ouest créait une situation « stratégiquement dommageable » (12). L'on peut dès lors tenter de rattacher les sanctions américaines au principe de la protection ou compétence réelle qui autorise l'Etat à incriminer des actes dirigés de l'étranger contre sa sécurité quelle que soit la nationalité de leurs auteurs (13). Ce titre ne peut davantage être retenu puisque le lien entre les livraisons de matériel non militaire pour le gazoduc et une atteinte à la sécurité des Etats-Unis était des plus ténus. Trop de chaînons s'intercalaient entre la cause et les effets — à les supposer établis — pour qu'on puisse voir dans ces livraisons une contribution directe au potentiel de guerre d'une puissance hostile. Pour être valablement exercée, la compétence réelle suppose en effet un acte d'une gravité telle qu'il menace directement l'indépendance ou l'intégrité de l'Etat.

Le titre le moins fragile apparaît la compétence personnelle fondée sur la nationalité du destinataire de la norme.

Toutefois, bien qu'il soit admis que cette compétence peut s'exercer à l'égard des sociétés (14) dans la mesure où celles-ci ont aussi une « natio-

(10) Cf. WEGLER, *op. cit.*, t. II, p. 938; VAN HECKE, G., « Le droit anti-trust : aspects comparatifs et internationaux », *R.C.A.D.I.*, 1963, t. III, p. 319; ROSENTHAL and KNIGHTON, *National Laws and International Commerce : The Problem of Extraterritoriality*, London, The Royal Institute of International Affairs, 1982, p. 12; *U.S.v. Fernandez*, U.S. Court of Appeals, 5th circ., 28 juin 1974, *I.L.R.*, vol. 61, p. 186; *Director of Public Prosecutions v. Doot and Others*, House of Lords, 21 mars 1973, *I.L.R.*, vol. 57, p. 119.

(11) Voy. les commentaires de la C.E.E., *op. cit.*, p. 13.

(12) *Le Monde*, 16 novembre 1982.

(13) Voy. SØRENSEN, M. (ed.), *Manual of public international law*, London, Mac-Millan, 1968, p. 362; Cass., 27 février 1950, *Nusselin c. Etat belge*, *Pas.*, 1950, I, 449; Cass. fr., 15 janvier 1920, *Urios, Clunet*, 1920, p. 194.

(14) Voy. *Restatement (2nd) of the foreign relations law of the United States*, 1965, § 27 a, comment.

nalité », tout le problème réside précisément dans la détermination du contenu exact de cette notion.

Le critère du contrôle, retenu par l'administration américaine, a certes reçu quelques applications. Mais celles-ci sont trop isolées quand elles ne sont pas dénuées de pertinence pour notre propos (15). La pratique et la jurisprudence semblent plutôt pencher vers les critères de siège social et de l'incorporation (16).

Confronté à de telles pressions économiques exercées par des mesures extraterritoriales privées de fondement en droit international, l'Etat peut en paralyser les effets dans les limites de sa compétence territoriale. Des contre-injonctions législatives ou administratives peuvent valablement être adressées aux personnes visées par la réglementation extraterritoriale, comme l'illustrent les contre-mesures britanniques et françaises (16bis) dans l'affaire du gazoduc. Les juridictions de l'Etat territorial peuvent refuser de donner effet à de telles mesures ainsi qu'en atteste la décision du tribunal de La Haye dans la même affaire (17).

On peut discuter du caractère adéquat des principes de la compétence extraterritoriale pour ce qui est des entreprises transnationales douées d'une « ubiquité juridique ». Ces principes connaîtront tôt ou tard une évolution vers une approche plus pragmatique conciliant les intérêts de l'Etat d'origine et ceux des Etats d'accueil. Mais les principes traditionnels comportent un résidu irréductible : l'Etat d'origine ne saurait utiliser l'entreprise transnationale comme l'instrument propre à promouvoir ses intérêts égoïstes, ou pour imposer unilatéralement sa politique aux Etats d'accueil en enjoignant aux filiales une conduite qui y serait contraire. Tel est le postulat fondamental des principes de l'indépendance et de l'égalité souveraine des Etats ; tel est aussi l'enseignement majeur qui se dégage du conflit sur le gazoduc euro-sibérien.

(15) Voy. GINTHER, K., « Nationality of corporations », *Osterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht*, 1966, pp. 49-51; compar. : VAN HECKE, G., « Nationality of companies analysed », *N.I.L.R.*, 1961, p. 253.

(16) Voy. CIJ, Affaire de la *Barcelona Traction*, *Rec.*, 1970, p. 42, § 70, compar. : U.S. Supreme Court, *Sumitomo shoji America, Inc. v. Avagliano et al.*, *I.L.M.*, 1982, p. 760.

(16bis) Le gouvernement britannique s'est fondé sur la *British Protection of Trading Interests Act* (1980) (*I.L.M.*, 1982, p. 834; LOVE, A. V., « Blocking Extraterritorial Jurisdiction » : *The British Protection of Trading Interests Act* (1980), *A.J.I.L.*, 1981, p. 274) en enjoignant aux firmes frappées par les mesures américaines d'effectuer les livraisons prévues (*I.L.M.*, 1982, p. 851). Le gouvernement français a, quant à lui, invoqué la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la nation pour le temps de guerre, modifiée par l'ordonnance du 6 janvier 1959 relative aux réquisitions de biens et services, pour ordonner la réquisition des firmes touchées (voy. *Le Monde*, 25 et 26 août 1982).

(17) *I.L.M.*, 1983, p. 66; compar. : Paris, 22 mai 1965, *Fruehauf c. Massardy et autres*, *J.C.P.*, 1965, II, 14.274bis.