

LES SANCTIONS ÉCONOMIQUES PRISES PAR LES ÉTATS MEMBRES ET LA C.E.E. CONTRE L'U.R.S.S. EN RAISON DE SON INTERVENTION EN AFGHANISTAN

Slavenka PELES-BODSON

CHARGÉE DE RECHERCHES
À L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES

Sans vouloir entrer dans l'analyse de la définition de la notion des *sanctions* (1) en droit international, il est nécessaire de préciser que le sens qui sera donné à ce terme est celui « d'une action ayant une finalité de répression ou d'exécution et se traduisant par la lésion de ce qui, dans d'autres conditions, serait un droit subjectif international à respecter du sujet à l'encontre duquel cette action est exercée » (2), action prise contre un Etat en raison d'un de ses actes jugé illicite. Transposée et limitée au domaine des sanctions économiques, cette notion couvre « des mesures de pression économiques prises dans l'ordre international, en réaction au comportement jugé illégal d'un Etat » (3). Ces mesures sont rendues possibles grâce au niveau du développement des relations établies au sein de la communauté internationale, celle-ci étant créée par des liens économiques entre ses composantes, les Etats, reliés entre eux par des liens d'interdépendance. Ce sont précisément ceux-ci qui permettent d'envisager une décision mettant en œuvre une sanction économique, mais ce sont aussi eux qui peuvent — en retour — provoquer des conséquences préjudiciables pour l'Etat qui prend la décision de sanctionner.

(1) Voy. à ce sujet Ch. LEBEN, « Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale », *A.F.D.I.*, 1982, pp. 13 et ss.; 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. 216 et ss.; les travaux de la Commission du Droit international relatifs à la responsabilité des Etats, *A.C.D.I.*, 1979, vol. II, Première partie, pp. 40 à 49 et vol. I, pp. 58 à 63.

(2) Cette définition a été donnée par le rapporteur M. Ago, dans son rapport sur la responsabilité des Etats, *A.C.D.I.*, 1979, vol. II, p. 40. Au cours des discussions au sein de la C.D.I. il fut proposé, et accepté par le rapporteur, de remplacer le mot sanction par « contre-mesure » ou « mesure de réaction » ; malgré cela le mot « sanction » continua à être utilisé par les participants au débat. Voy. pour la définition aussi G. SCHELLE, in *Les sanctions internationales, trois opinions de juristes*, Centre de politique étrangère, publication n° 4, 1936, p. 41, ainsi que le texte de A. MESTRE dans cette même publication, p. 9.

(3) J.-L. DEWOST, *op. cit.*, p. 216.

Si ces mesures sont dans la plupart du temps des mesures directes, elles peuvent, aussi, comme dans l'exemple des sanctions prises contre l'Union soviétique en raison de son invasion de l'Afghanistan, revêtir un caractère indirect. La décision de recourir à une sanction est dans les deux cas un acte inamical. Même si elles ont été inspirées par le souhait de soutenir une action « directe » (4), même si elles ont été mises en œuvre — ou auraient dû l'être — par l'intermédiaire des mécanismes normaux de gestion du marché, elles n'en représentent pas moins des mesures d'ordre économique ayant pour unique but celui de faire pression, celui de sanctionner un Etat en raison d'un de ses comportements jugé illicite.

I. — LES POSITIONS ET LES SANCTIONS PRISES PAR LES ÉTATS MEMBRES DES C.E.

Les premières et les plus vigoureuses réactions à l'intervention soviétique en Afghanistan en décembre 1979, les premières mesures, sont venues de la part de l'administration Carter. Les mesures intervenaient sur plusieurs plans, et englobaient notamment les sanctions prises dans le domaine économique : l'embargo sur les livraisons de céréales, la suspension des fournitures de technologie avancée, l'embargo sur les exportations de phosphates ainsi que la limitation du contingent dans le domaine de la pêche dans les eaux américaines.

Pour pouvoir être efficaces ces mesures devaient être suivies par celles prises par d'autres Etats, afin, notamment, que ceux-ci ne se substituent pas aux livraisons américaines. Ce fut la raison de la réunion du 12 janvier 1980 sur les céréales, le seul domaine par ailleurs dans lequel les Etats-Unis réussirent à convaincre leurs partenaires européens (5). Concernant l'arrêt des ventes de technologie, par exemple, les exportateurs américains l'estimaient symbolique, s'il n'était pas suivi par d'autres Etats. Les consultations ont manifestement eu lieu à ce sujet, mais sans résultat (6).

Les consultations et les négociations donnèrent, en raison des intérêts certainement divergents, des résultats « imparfaits », une situation assez disparate au niveau des prises de position et actions de différents Etats membres des Communautés.

C'est ainsi que la *Grande-Bretagne* a pris, le 24 janvier 1980 la décision de suspendre la fourniture du matériel technologique à l'U.R.S.S., ainsi que de ne pas renouveler les accords relatifs aux crédits d'exportation (7).

(4) Et peut-être d'éviter ainsi la perturbation des courants d'échanges.

(5) Aucun accord n'a pu intervenir entre les Etats-Unis et le Brésil et l'Argentine.

(6) La situation se répétera en 1982 lorsque les Etats Unis chercheront pendant des mois à empêcher les livraisons des entreprises européennes à l'Union soviétique. Ces mesures furent d'ailleurs qualifiées de dommageables pour le commerce extérieur britannique par son Secrétaire d'Etat pour le commerce. Voy. Ch. LEBEN, *op. cit.*, p. 55.

(7) Elle ne rétablira les relations économiques et commerciales qu'en janvier 1981.

Le 25 janvier, les *Pays-Bas* décident de restreindre les échanges commerciaux avec l'Union soviétique. Le lendemain, la même décision sera prise par la *Belgique*.

La *France*, tout en multipliant des déclarations politiques qui condamnaient l'intervention, n'a jamais envisagé de prendre des mesures économiques directes (8), tout en mettant beaucoup de subtilité dans l'application du principe qu'elle avait fait sien, de ne rien changer aux courants traditionnels des échanges, ce qui pouvait équivaloir aux mesures indirectes ; une vive controverse naquit avec les Etats-Unis en raison de la conclusion, le 29 août 1980, d'un contrat, par Creusot-Loire, d'une valeur de 350 millions de dollars, pour la construction d'un complexe sidérurgique à Novolipetsk.

Quant à la *République Fédérale d'Allemagne* il semble que ses ventes à destination de l'U.R.S.S. ont augmenté en 1980, par rapport au premier trimestre de 1979 de 24 % (9).

II. — LES SANCTIONS PRISES PAR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Etant donné la nature des mesures économiques qu'il était question de prendre en réaction à l'intervention soviétique, la discussion les concernant trouvait le terrain tout naturel au sein des Communautés européennes.

Le 15 janvier 1980, les ministres des Affaires étrangères des Etats membres, réunis dans le cadre de la coopération politique, ont adopté une déclaration politique dans laquelle ils qualifient l'intervention militaire de « violation grave des principes qui régissent les relations internationales ..., ingérence flagrante dans les affaires intérieures d'un pays non aligné du monde islamique, ainsi (que d') une menace pour la paix, la sécurité et la stabilité de la région » (10). A la suite de cette réunion, le Conseil a publié un communiqué indiquant les conclusions sur les mesures adoptées. Celles-ci allaient dans deux sens :

1° annulation du programme d'aide alimentaire pour 1979 de la Commu-

(8) Le ministre FRANÇOIS-PONCET déclara que « la France a pour principe de ne pas utiliser les relations commerciales qu'elle entretient avec les Etats à des fins politiques », mais que des courants commerciaux resteront stables. Voy. à ce sujet Ch. ROUSSEAU, « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, 1980, p. 838 et *A.F.D.I.*, 1980, p. 872. Il semble par ailleurs que le Président de la République avait assuré au début janvier le Président Carter que la France ne remplacera pas les Etats-Unis dans les fournitures de céréales à l'U.R.S.S. : *Europe*, 9 et 11 janvier 1980. Il est néanmoins précisé dans la Chronique de Ch. ROUSSEAU que, d'après le Département américain de l'agriculture, les exportations françaises des céréales ont augmenté de 219.000 tonnes en 1979 à 045.000 tonnes en 1980, *R.G.D.I.P.*, 1981, p. 529.

(9) Ch. ROUSSEAU, *op. cit.*, *R.G.D.I.P.*, 1980, p. 838 ; l'auteur précise que, d'après les sources américaines, les exportations allemandes de céréales vers l'U.R.S.S. se sont élevées à 520.000 tonnes en 1980, *R.G.D.I.P.*, 1981, p. 529.

(10) Voy. la déclaration in *Bull. C.E.* 1-1980, point 1.1.4. ; d'autres déclarations politiques suivront en février, avril, juin 1980, mars et juin 1981, voy. *Bull. C.E.*, 2-1980, point 2.2.72, 4-1980, point 1.1.15, 6-1980 point 1.1.9, 3-1981, point 1.1.12, 6-1981, point 1.1.13.

nauté en faveur de l'Afghanistan, avec l'intention de se prononcer très rapidement sur l'aide en faveur des réfugiés afghans ;

2^o fixation, suite aux sanctions prises par les Etats-Unis, du principe selon lequel la Communauté ne remplacera ni directement ni indirectement les livraisons américaines qui ne seront pas exécutées, et ceci en ce qui concerne les céréales, les produits qui en sont dérivés et éventuellement, les autres produits agricoles. Il est toutefois souligné que les courants d'échanges traditionnels seront respectés (11).

Le lendemain, le Parlement européen commençait son débat sur l'invasion soviétique, débat qui se terminera par l'adoption d'une résolution de compromis qui invitait, entre autres, la Commission « à reconsidérer immédiatement toutes les relations économiques, commerciales, financières et de crédit entre l'U.R.S.S. et la Communauté européenne, en particulier dans les secteurs de la haute technologie, des produits agricoles et des pratiques antidumping » (12).

Concrètement, certaines des mesures ont déjà été prises par la Commission antérieurement, d'autres ne le seront jamais (13) : les mesures prises étaient relatives à l'aide alimentaire destinée à l'Afghanistan et aux exportations des céréales et du beurre vers l'U.R.S.S.

Quant aux mesures de suppression de l'aide alimentaire à l'Afghanistan (14), la raison donnée par la Commission pour l'application de ses mesures fut le fait que « les conditions pour la fourniture ne (pouvaient) être garanties » (15). Argument qui, évidemment, ne faisait absolument pas appel à l'intention de sanctionner, mais on reste en droit de se demander néanmoins si la Commission n'avait pas l'intention de sanctionner ainsi un gouvernement en décidant de changer de destinataire de l'aide en envoyant celle-ci aux réfugiés afghans.

Concernant les mesures contre l'U.R.S.S., il est possible, nous semble-t-il, de les qualifier de sanctions économiques, même si elles sont « indirectes ». Les Communautés avaient pris, suite à la réunion de Washington du 12 janvier 1980, la décision de ne pas essayer de combler directement ou indirectement le déficit de céréales de l'U.R.S.S. créé par l'embargo des exportations américaines (16). Techniquement, pour remplir son engage-

(11) Cette dernière disposition a été intégrée à la suite de l'insistance française, la France s'opposant à une décision de principe négative sur ce sujet : *Europe*, 17 janvier 1980.

(12) *J.O.C.* 34 du 11 février 1980, p. 24.

(13) Le Parlement reprochera ultérieurement à la Commission de ne pas avoir répondu à sa demande.

(14) Celle-ci concernait 3.000 tonnes de céréales et 300 tonnes de lait écrémé en poudre.

(15) Déclaration du porte-parole de la Commission du 11 janvier 1980, *Europe*, 12 janvier 1980. Le porte-parole a par ailleurs expliqué quelques jours auparavant, que, s'agissant de l'aide humanitaire, il y a obligation pour la Commission de s'assurer que celle-ci est effectivement acheminée vers les populations auxquelles elle est destinée, assurance qui est comprise dans la situation créée, selon les estimations de la Commission, *Europe*, 5 janvier 1980.

(16) Les mesures seront aussi prises concernant le beurre.

ment, la C.E.E. avait pris les mesures en modifiant les zones d'adjudications pour les exportations de céréales afin d'exclure l'Union soviétique de la zone de l'Europe de l'Est et ainsi d'isoler pour pouvoir mieux contrôler les exportations vers ce pays. Un an après, en supprimant ces mesures, suite à la levée de l'embargo américain, la Commission rappela qu'elle avait, en 1980, pris toutes les mesures nécessaires pour mettre en pratique la décision du Conseil de ne pas se substituer aux livraisons américaines (17).

Les mesures ont donc été prises afin de mettre en œuvre une décision qui était celle de faire pression sur l'Union soviétique, même si cette pression ne devait pas être complète (18), et ceci en raison d'un acte jugé illicite.

Autre est la question du jugement porté sur la traduction par la Commission de ces mesures dans la réalité des échanges commerciaux. Le Parlement européen porta là-dessus un jugement assez négatif en constatant qu'« il s'est avéré impossible à la Commission d'appliquer l'embargo de 1980 sur les livraisons de produits agricoles à destination de l'Union soviétique en dépit de la volonté politique clairement exprimée par le Parlement, le Conseil et la Commission », que les livraisons ont sensiblement augmenté par rapport aux années précédentes et que « la Commission n'a pas été en mesure de contrôler et de maîtriser les livraisons de produits ... et n'a pu remplir la mission que lui avaient confiée le Parlement et le Conseil » (19).

* * *

Si l'on peut conclure que les mesures prises peuvent effectivement être qualifiées de sanctions, leur réalisation ne fut certainement pas au niveau de principes politiques adoptés.

Les raisons de la volonté de ne pas appliquer strictement des sanctions demeurent, comme c'est dans la plupart des cas, dans le domaine politique (20) mais aussi et surtout économique (21). Le danger que les conséquences négatives des sanctions prises se retournent contre le pays qui les a décidées et mises en œuvre est réel et bien connu. L'interdépendance des économies (22) qui est la réalité du monde international d'aujourd'hui, la condition et un des éléments essentiels pour pouvoir envisager une application effective des sanctions économiques, joue son rôle aussi en

(17) *Europe*, 27-28 avril 1981.

(18) Etant donné la sauvegarde des courants des échanges antérieurs.

(19) *J.O.C.* 42 du 14 février 1983, p. 102.

(20) Il s'agirait du refus de remettre en cause la détente.

(21) Les conséquences possibles d'une application stricte des mesures auraient pu être la baisse des cours mondiaux, et pour la C.E.E. une augmentation des restitutions dues à l'exportation, une augmentation des dépenses agricoles communautaires, l'augmentation du risque d'une concurrence accrue sur d'autres marchés

(22) Voy. D. CARREAU, P. JUILLARD, Th. FLORY, *Droit international économique*, L.G.D.J. 1980, pp. 15 à 18.

influençant négativement les économies des pays qui ont décidé des sanctions (23). N'est-ce-pas le refus, malgré les jugements politiquement négatifs, de subir les conséquences néfastes de son propre embargo qui a fait refuser à maint Etat l'application des sanctions (24)?

Une autre raison pour le non-application des sanctions peut résider dans les caractéristiques de l'Etat objet de ces mesures. Revient ainsi la question de l'efficacité des mesures (25). L'efficacité de la sanction économique est liée non seulement au caractère individuel ou collectif de celle-ci, mais peut aussi être envisagée (26) en fonction de la vulnérabilité, ou *a contrario* de l'importance de l'Etat contre lequel la sanction est prise (27). Le premier effet de l'embargo contre l'U.R.S.S. n'a-t-il pas été de diminuer la dépendance de ce pays vis-à-vis des céréales américaines (28). Est-ce que ce ne sont pas finalement aussi ces conséquences négatives pour leurs économies traversant la crise, et cette incertitude quant au résultat final de leur entreprise, qui ont fait reculer les Etats européens par rapport aux principes politiques hautement clamés.

(23) Voy. les conséquences aux Etats-Unis de l'embargo céréalier, des difficultés de trouver des débouchés, la nécessaire substitution de l'administration, la menace de l'effondrement des cours, les manques à gagner des fermiers, l'affaïssement des taux de fret maritime ... situation qui a mené à une atténuation et puis à la suppression de l'embargo.

(24) Pendant la période « litigieuse » se situent par exemple la signature d'un accord-cadre de coopération industrielle Italie-U.R.S.S., la conclusion d'un accord de coopération économique à long terme germano-soviétique, les accords entre les entreprises françaises Creusot-Loire, Rhône-Poulenc, Thompson et l'U.R.S.S. ...

(25) Apparaît ainsi la question de l'efficacité du droit international, voy. L. LUCCIONI, « Le Boycottage », in *Aspects du droit international économique*, Paris, Pedone, 1972, pp. 93 et ss.; H. THIERRY, J. COMCAU, S. SUR, Ch. VALLEE, *Droit international public*, Ed. Montchrestien, Paris, 1975, pp. 48 et ss.

(26) Voy. L. DUBOIS, « Embargo dans la pratique contemporaine », *A.F.D.I.*, 1967, pp. 104 et ss., Ch. LEBEN, *op. cit.*, pp. 42 et ss.

(27) Si certains Etats, même jugés « vulnérables » — à tort peut être — peuvent résister aux mesures de pression, il n'en est pas de même d'une série d'autres, beaucoup moins développés économiquement, et dont la souveraineté politique même peut être remise en cause à travers ces pressions économiques, voy. M. BEDJAOU, *Pour un nouvel ordre économique international*, U.N.E.S.C.O., 1979, pp. 154 et ss.

(28) En 1981, les Etats-Unis couvraient 1/4 des importations soviétiques de céréales, contre 2/3 les années précédentes, Ch. ROUSSEAU, *op. cit.*, *R.G.D.I.P.*, 1981, p. 348.