LES SANCTIONS ÉCONOMIQUES CONTRE LA RHODÉSIE (1965-1979)

Philippe WILLAERT

COLLABORATEUR SCIENTIFIQUE
AU CENTRE DE DROIT INTERNATIONAL
DE L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES

I. — ÉTABLISSEMENT D'UN SYSTÈME DE SANCTIONS INTERNATIONALES

A. — *Prologue.*

L'affaire de la Rhodésie du Sud (Zimbabwe) est un cas exemplaire en ce que les mesures de pression économiques adoptées à cette occasion représentent un système élaboré de sanctions sans précédent dans l'histoire des Nations Unies et la première application du chapitre VII de la Charte des Nations Unies pour l'adoption de sanctions économiques obligatoires. Cette procédure de coercition internationale a été progressivement complétée durant la période d'application entre 1965 et 1979.

La constitution rhodésienne établie en 1961 prévoyait une très faible représentation africaine. Par une résolution 1747 (XVI) du 28 juin 1962, l'Assemblée générale des Nations Unies se préoccupe de la question pour la première fois et qualifie la Rhodésie du Sud de territoire non autonome au sens du chapitre XI de la Charte. Après la dissolution de la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland, la Rhodésie retrouve son statut antérieur de colonie jouissant du *self-government*.

En 1964 et 1965, la Grande-Bretagne négocie avec des représentants rhodésiens (1) l'évolution institutionnelle du territoire. Après la rupture des négociations entre le gouvernement britannique et la minorité blanche de Rhodésie, M. I. Smith déclare unilatéralement l'indépendance de la Rhodésie du Sud le 11 novembre 1965. Le même jour, le Premier Ministre britannique affirme que cette déclaration unilatérale d'indépendance est « *an illegal act and one ineffective in law* » (2). Pour le Royaume-Uni, il s'agissait d'un acte de rébellion et partant inacceptable.

(1) Mr Ian Smith, représentant de la minorité blanche (Rhodesian Front) devient Premier Ministre de la Rhodésie du Sud en avril 1964.

(2) *The Times*, 13 novembre 1965.

La déclaration unilatérale d'indépendance fut également immédiatement condamnée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans une résolution adoptée par 107 voix contre 2 (Portugal et Afrique du Sud), la France s'abstenant et le Royaume-Uni ne participant pas au vote (3).

Le gouvernement britannique fait immédiatement adopter par le Parlement une série de mesures législatives décidant notamment de la démission de tous les ministres rhodésiens, dépourvus désormais de toute autorité légale. Dès ce moment, la seule autorité légale pour le territoire serait le gouverneur général. Le Royaume-Uni a pris l'initiative et sera l'élément moteur des premières mesures de pression économiques. En même temps, le Royaume-Uni proclame son refus de recourir à la force pour mater la rébellion malgré les pressions auxquelles il était soumis, essentiellement par les gouvernements africains et certains pays du Commonwealth.

La déclaration unilatérale d'indépendance et la rupture des négociations sont un échec pour la politique britannique qui visait à obtenir un règlement constitutionnel négocié acceptable pour la majorité des parties en cause.

La Grande-Bretagne décide d'imposer des sanctions économiques autonomes dont la suppression des préférences commerciales et d'autres avantages octroyés dans le cadre du Commonwealth, la suppression de la garantie des crédits à l'exportation et l'interdiction des importations de sucre et de tabac qui sont les principaux produits d'exportation rhodésiens (4). Par la suite, l'adoption de nouvelles interdictions d'importation de produits rhodésiens visera plus de 90 % des achats effectués par la métropole en 1964 (5). En outre, des sanctions visant les produits pétroliers seront adoptées en consultation avec les Etats-Unis ainsi que des sanctions financières (restrictions imposées aux paiements courants, saisie des avoirs de la *Reserve Bank of Rhodesia* placés en Angleterre) (5bis).

Le Royaume-Uni a décidé seul tant de l'adoption que du choix des moyens de pression contre la Rhodésie.

L'ensemble du système de sanctions s'organisera progressivement à l'intervention de trois groupes d'acteurs : le Royaume-Uni, les Nations Unies, les Etats non membres des Nations Unies.

Autant les Nations Unies que le Royaume-Uni souhaitent mettre fin au régime rhodésien. Mais l'action du Royaume-Uni fut moins résolue que celle des organes des Nations Unies, y compris le Conseil de sécurité.

(3) Résolution 2024 (XX), Assemblée générale, *documents officiels*, 20^e session, supplément n° 14 (A/6014), la tentative visant à « saisir l'indépendance par des moyens illégaux afin de perpétuer le gouvernement de la minorité » avait déjà été condamnée avant la déclaration d'indépendance : résolution 2012 (XX), *ibid.*

(4) En 1964, les ventes de tabac représentent 1/3 du total des exportations rhodésiennes.

(5) FISCHER, G., « Le problème rhodésien », *A.F.D.I.*, 1965, p. 57.

(5bis) Voir *Rhodesia*, paper prepared for British Information Services by the Central Office of Information, London, 1970.

Le but politique poursuivi par le Royaume-Uni en faisant pression sur la minorité blanche de Rhodésie, est d'abord d'obtenir le *statu quo ante* et ensuite d'arriver à un règlement négocié acceptable pour toutes les parties en cause, par la voie de négociations avec le régime rebelle (6). Cette politique a favorisé les lenteurs dans la mise en place et le renforcement du système de sanctions.

L'objectif politique défini par le Conseil de sécurité est de « permettre au peuple de Rhodésie du Sud de décider de son propre avenir conformément aux objectifs de la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale (7), ce qui implique le respect de certains principes qui ne sont pas négociables, et notamment, la règle de la majorité (*majority rule*).

Après avoir constaté que la situation en Rhodésie constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales, le Conseil de sécurité réaffirme, dans sa résolution 232 (1966), les droits inaliénables du peuple de la Rhodésie à la liberté et à l'indépendance, conformément à la résolution 1514 (XV) et reconnaît la légitimité de sa lutte pour s'assurer l'exercice de ses droits tels qu'ils sont énoncés par la Charte des Nations Unies.

L'existence de cette menace contre la paix justifiera le recours aux articles 39 et 41 de la Charte.

Le Royaume-Uni considère d'abord que la Rhodésie relève de sa seule responsabilité et souhaite dès lors seulement que le Conseil de sécurité, réuni à sa demande, appuie son action et son système de sanctions économiques (8). Il n'accepte pas de recourir aux articles 39 et 41 de la Charte, et *a fortiori* à l'article 42 prévoyant des sanctions militaires.

Lorsque l'échec de la politique des sanctions volontaires unilatérales, marqué par l'impossibilité de fléchir le régime rhodésien deviendra évident, le Royaume-Uni s'adressera aux Nations Unies et demandera au Conseil de sécurité d'adopter des mesures obligatoires pour tous les Etats Membres afin d'assurer une efficacité plus grande aux sanctions volontaires, et pour faire partager le poids des sanctions par l'ensemble des Etats.

Le Premier Ministre britannique reconnaîtra que le problème rhodésien est un problème mondial qui préoccupe la majorité des Etats Membres des Nations Unies.

Il faut en effet souligner que le gouvernement britannique refusait de reconnaître la compétence de l'Organisation dans cette affaire, la Rhodésie étant « *a self-governing colony* » depuis 1923, et non un territoire non autonome au sens des dispositions de la Charte.

(6) DOXEY, M. P., *Economic Sanctions and International Enforcement*, Royal Institute of International Affairs, éd. 1980, Macmillan, Paris, London, pp. 85-86; SALMON, J. J. A., et VINCINEAU, M., « La pratique du pouvoir exécutif et le contrôle des chambres législatives en matière de droit international », *R.B.D.I.*, Chronique n° 763.

(7) Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux figurant dans la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1960.

(8) Cf. législation britannique autonome : adoption du *Southern Rhodesian Act*, 1965.

Toutefois, l'évolution de la position britannique provoquée par la déclaration unilatérale d'indépendance ouvre la voie aux sanctions internationales. Dès ce moment, le représentant britannique aux Nations Unies admet que la question est internationale en déclarant que « *an attempt to establish in Africa an illegal regime based on minority rule is a matter of world concern* » (9).

Le 11 novembre 1965, le Royaume-Uni saisit lui-même le Conseil de sécurité. C'est le début du système international de sanctions.

Le Conseil de sécurité reconnaît le rôle particulier du Royaume-Uni qui est la « Puissance administrante » et qui, par conséquent, à ce titre, a une responsabilité particulière pour permettre l'exercice du droit à l'autodétermination du peuple rhodésien et mettre fin à la rébellion. Les deux premières résolutions du Conseil de sécurité en novembre 1965 n'adoptant pas de décisions obligatoires en matière de sanctions économiques, les *Orders-in-Council* britanniques de novembre 1965 contenant l'adoption de mesures économiques contre le régime illégal rhodésien, furent adoptés non en vertu du *United Nations Act* 1946 (10) mais en vertu du *Southern Rhodesia Act* 1965.

Face à l'inefficacité de la politique britannique et des mesures prises en vertu du *Southern Rhodesia Act* 1965 pour faire pression sur le régime afin de rétablir la légalité, l'attitude britannique va encore évoluer pour permettre l'adoption de la résolution 232 qui consacre pleinement l'action des Nations Unies par l'établissement de sanctions économiques internationales obligatoires.

B. — *Les résolutions du Conseil de sécurité établissant un système international de sanctions.*

Depuis 1962, les Nations Unies se sont préoccupées de la question rhodésienne et, dans le cadre de leur compétence respective, trois organes sont intervenus : l'Assemblée générale, son comité spécial de la décolonisation chargé de mettre en œuvre la résolution 1514 (XV) relative à l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples colonisés (11) et le Conseil de sécurité. En raison de l'étendue des pouvoirs octroyés par la Charte au Conseil de sécurité et du caractère exceptionnel des décisions prises en matière de sanctions économiques, une importance particulière sera accordée aux résolutions du Conseil de sécurité, sans pour autant vouloir restreindre le rôle important de l'Assemblée générale en tant qu'expression de la volonté de la majorité des Etats.

Dès avant la déclaration unilatérale d'indépendance, dans sa résolu-

(9) Conseil de sécurité, *documents officiels* S/PV1257, 12 novembre 1965, p. 12.

(10) Autorisant Sa Majesté par *Order-in-Council* à se conformer aux mesures adoptées en vertu de l'article 41 de la Charte.

(11) Voir *supra*, note 7.

tion 2012 (XX), du 12 octobre 1965, l'Assemblée générale avait condamné toute tentative des autorités rhodésiennes de déclarer l'indépendance par des moyens illégaux afin de perpétuer le régime minoritaire en violation du droit à l'autodétermination du peuple de la Rhodésie du Sud.

L'Assemblée générale a par la suite suivi de près l'évolution de l'affaire rhodésienne et fait des recommandations au Conseil de sécurité pour l'amélioration des sanctions.

Le système de sanctions économiques internationales s'est développé en trois étapes : d'abord l'instauration de sanctions économiques volontaires, ensuite l'établissement de sanctions juridiquement obligatoires mais sélectives, et enfin l'imposition de sanctions globales et obligatoires (12).

La brève résolution 216 (1965) du Conseil de sécurité du 12 novembre 1965, réaction immédiate de celui-ci à la déclaration unilatérale d'indépendance, priait les États de ne pas reconnaître le régime illégal et de lui refuser toute assistance.

Par sa résolution 217 (1965) du 20 novembre 1965 (13), le Conseil prie, d'une part, le Royaume-Uni, en tant que Puissance administrante « d'étouffer cette rébellion de la minorité raciste » et « de prendre toutes autres mesures appropriées pour anéantir l'autorité des usurpateurs et pour mettre fin immédiatement au régime minoritaire » et, d'autre part, prie tous les États d'éviter toute aide au régime illégal, et en particulier, de ne pas fournir d'équipements et de matériel militaires et de « s'efforcer » (*to do their utmost*) de rompre toutes leurs relations économiques avec la Rhodésie du Sud notamment en imposant un embargo sur le pétrole et les produits pétroliers.

Ces premières mesures proposées par le Conseil de sécurité sont générales (14) ; le Conseil demande toutes mesures appropriées, modifications constitutionnelles en Rhodésie par le Royaume-Uni, non-reconnaissance du régime illégal, mesures de pression économiques ou même, usage de la force dans le territoire ou en dehors du territoire (résolution 221 [1966] ci-après).

C'est la première étape, volontaire, de l'application des mesures de pression économiques des Nations Unies. A ce moment, les forces navales et aériennes britanniques ont organisé la surveillance des navires circulant dans le détroit du Mozambique pour empêcher la livraison de pétrole en Rhodésie via le port de Beira (une grande partie de pétrole destiné à la

(12) Voir en annexe le texte des deux principales résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, 232 (1966) et 253 (1968) ; pour les autres résolutions citées dans le texte, voir Conseil de sécurité, *Documents officiels*.

(13) Dans cette résolution adoptée par 10 voix contre zéro et 1 abstention (France), la condamnation internationale est claire et sans appel : le Conseil condamne sans détours « l'usurpation du pouvoir par une minorité raciste de colons en Rhodésie du Sud ».

(14) Voir aussi les résolutions de l'Assemblée générale, notamment la résolution 2022 (XX) du 5 novembre 1965 et la résolution 2138 (XXI) du 22 octobre 1966.

Rhodésie était acheminé via Beira au Mozambique, une autre partie pouvait provenir d'Afrique du Sud).

En avril 1966, un incident révéla ouvertement l'insuffisance des mesures adoptées, lorsqu'une frégate britannique intercepta en haute mer un tanker grec transportant une cargaison de pétrole destinée à la Rhodésie (affaire du Joanna V). Le pétrolier refusa d'exécuter l'ordre de changer sa route, reçu du navire britannique. Comme la résolution 217 n'était pas basée explicitement sur le Chapitre VII de la Charte, il n'existait pas de base juridique pour arrêter des navires en haute mer en faisant usage de la force. Le Royaume-Uni demanda la réunion du Conseil de sécurité uniquement pour obtenir le pouvoir de recourir à la force dans cette situation précise. Ce projet très limité du Royaume-Uni fut adopté avec le soutien des membres occidentaux du Conseil (10 voix pour et 6 abstentions), malgré la tentative des Etats africains de saisir l'occasion pour prévoir d'autres types de sanctions économiques et militaires.

Toujours sur une base volontaire, le Conseil dans sa résolution 221 (1966), prie le Royaume-Uni d'empêcher, en recourant à la force si nécessaire, l'arrivée à Beira des navires présumés transporter du pétrole à destination de la Rhodésie. La résolution qualifie cette situation de « menace contre la paix » (*threat to the peace*). Le Conseil agit implicitement sur base du Chapitre VII. Par ailleurs, ce précédent facilite l'adoption future de sanctions obligatoires dans le cadre du Chapitre VII.

Les Etats africains, le comité spécial de la décolonisation de l'Assemblée générale des Nations Unies, ensuite l'Assemblée générale, encouragèrent à ce moment l'adoption de mesures basées sur le Chapitre VII. Parallèlement, le Royaume-Uni tentait encore de négocier avec le régime rhodésien. Suite au nouvel échec de ces négociations, et conformément à des engagements pris devant les Etats membres du Commonwealth, le Royaume-Uni demandera au Conseil de sécurité l'adoption de sanctions obligatoires sélectives. Les Etats africains déposèrent une série d'amendements dont certains furent retenus et qui visaient à étendre la liste des produits rhodésiens dont l'importation serait interdite.

Par l'importante résolution 232 (1966) du Conseil de sécurité, du 16 décembre 1966, les Nations Unies décident pour la première fois l'instauration de sanctions économiques obligatoires pour tous les Etats Membres de l'Organisation, basées expressément sur les articles 39 et 41 de la Charte. Le Conseil rappelle que la non-application ou le refus d'un Etat Membre d'appliquer la résolution 232 constitue une violation de l'article 25 de la Charte des Nations Unies. Aux termes de cet article, les membres des Nations Unies acceptent d'appliquer et d'exécuter les décisions du Conseil de sécurité conformément à la Charte. Les Etats non membres sont invités à exécuter les mesures décidées par cette résolution sur base des principes énoncés à l'article 2 de la Charte.

Cette résolution contient une première disposition relative à la mise en œuvre des mesures décidées ; les Etats sont priés d'informer le Secrétaire

général des Nations Unies des mesures nationales adoptées, et un rapport d'information sur les progrès réalisés dans l'exécution de la résolution doit être soumis au Conseil de sécurité par le Secrétaire général.

Les sanctions économiques décidées par le Conseil prévoient l'interdiction de l'importation de certains produits originaires de Rhodésie et énumérés dans la résolution, l'interdiction de tout acte encourageant les exportations rhodésiennes, le transport de ces produits, l'exportation vers la Rhodésie d'armes ou de matériel militaire, d'aéronefs, de véhicules à moteur, de pétrole et de produits pétroliers (mesures d'embargo). Alors que les mesures de pression économiques apparaissaient jusqu'alors peu efficaces à faire céder le régime illégal, celui-ci procéda à l'exécution de 5 Africains en dépit de nombreuses protestations et d'actions menées en leur faveur partout dans le monde.

Le Conseil adopte alors à l'unanimité la longue résolution 253 (1968) du 29 mai 1968 qui impose des sanctions obligatoires et globales contre la Rhodésie et renforce les moyens de contrôle de l'exécution de ces sanctions par la création d'un comité chargé d'examiner les rapports sur la mise en œuvre de cette résolution (Comité des sanctions, voir plus loin). Cette résolution est expressément basée sur le Chapitre VII de la Charte. Elle constitue la troisième étape du système de sanctions. Par cette résolution, le Conseil décide l'interdiction absolue de toute importation originaire de Rhodésie, de toute exportation et du transport des produits, et de toute activité de nationaux qui encourageraient ces importations et ces exportations. Une exception est prévue pour l'exportation de matériel médical, éducatif ou pour des raisons humanitaires particulières. Interdiction également des paiements et des investissements, non-reconnaissance des passeports rhodésiens, interdiction pour toutes les compagnies aériennes de tous contacts avec la Rhodésie, etc.

Après la proclamation illégale de la république par le régime rhodésien, et constatant le peu de résultats obtenus et la non-exécution des sanctions par certains Etats, le Conseil adopte la résolution 277 (1970) qui réaffirme certaines mesures et complète le système par deux dispositions obligatoires décidant la rupture de toute relation subsistante avec le régime illégal et l'interruption immédiate de tout moyen de transport existant vers et à partir de la Rhodésie. Les compétences du Comité des sanctions, créé en application de la résolution 253 (1968), sont étendues.

A diverses occasions, le Royaume-Uni et les Etats-Unis ont opposé leur veto au renforcement des sanctions lorsque les Etats africains ont tenté d'obtenir du Conseil de sécurité l'extension des sanctions à l'Afrique du Sud et aux territoires portugais d'Afrique. Une telle proposition, reprise dans les projets de résolution africains, avait été présentée par le Comité des sanctions du Conseil (15).

(15) Voir par exemple *Le Monde*, 24 mars 1973, p. 3.

C. — *Le Comité des sanctions ou le contrôle international de l'application des sanctions.*

A l'occasion de l'affaire rhodésienne, le Conseil de sécurité a aussi établi un système de contrôle international de l'application des sanctions. La résolution 217 (1965) n'avait pas instauré de mesures de contrôle de l'exécution des sanctions. Les premières mesures de contrôle sont prévues par la résolution 232 (1966) qui requiert les Etats Membres de porter à la connaissance du Secrétaire général des Nations Unies les mesures nationales d'application des sanctions décidées par le Conseil de sécurité. Le Secrétaire général est chargé de la publication d'un rapport qui doit rendre compte du progrès de l'application des sanctions.

Les informations recueillies par le Secrétaire général sont spontanément fournies par les Etats. Les rapports du Secrétaire général contiennent les communications des Etats et des analyses statistiques relatives aux relations commerciales de la Rhodésie.

Les Etats étant maîtres de l'information, on perçoit la faiblesse du système. Les statistiques ont cependant fait apparaître le maintien d'un important commerce de la part des Etats occidentaux.

Par ailleurs, la résolution ne prévoit pas la coordination indispensable des mesures économiques adoptées contre la Rhodésie. Cette nécessité était déjà apparue lors de l'application des sanctions de la Société des Nations contre l'Italie.

La résolution 253(1968) reprend le système des rapports organisé par la résolution 232 (1966) et, en outre, crée un Comité du Conseil de sécurité surnommé « Comité des sanctions » ou « *Watchdog Committee* », chargé d'une part de l'examen des rapports du Secrétaire général sur la mise en œuvre des sanctions globales obligatoires, et d'autre part de la recherche de renseignements supplémentaires, sans limitation, auprès des Etats Membres des Nations Unies ou membres d'une institution spécialisée, ou auprès des institutions spécialisées elles-mêmes. Cette dernière possibilité facilite l'obtention d'informations sur l'application des sanctions, y compris par les Etats non membres des Nations Unies, conformément à l'appel lancé par le Conseil de sécurité à ces Etats non membres pour le respect des sanctions.

Les Etats sont priés de collaborer avec le Comité des sanctions à cette fin, et une assistance maximum du Royaume-Uni au Comité est plus particulièrement requise, en tant que Puissance administrante.

Le Comité des sanctions a examiné les rapports des Etats et en a fait rapport au Conseil de sécurité. La résolution 277 (1970) tire les conséquences des rapports du Comité et lui confie la nouvelle responsabilité d'étudier les moyens par lesquels les Etats Membres pourraient appliquer de façon plus effective les décisions du Conseil de sécurité relatives aux sanctions et de faire les recommandations appropriées au Conseil. Le para-

graphe 6 de la résolution 314 (1972) confirme l'extension du mandat du Comité et le renforce même en lui confiant la charge d'examiner les moyens de nature à assurer l'application des sanctions et de présenter, pour une date déterminée, un rapport contenant des recommandations à cet égard, « ainsi que toutes suggestions que le Comité pourrait souhaiter formuler en ce qui concerne son mandat et toutes autres mesures visant à assurer l'efficacité de ses travaux ».

Le délégué belge au Conseil de sécurité a interprété restrictivement les pouvoirs du Comité, interprétation partagée par d'autres délégations occidentales.

Pour la Belgique, qui a néanmoins voté en faveur de cette résolution (16), le paragraphe 6 précité est une réaffirmation du mandat du Comité tel que défini dans la résolution 277 (1970). Toutefois, la délégation belge considère que « la résolution 277 (1970) donne au Comité des sanctions non un droit général de recommandation, mais celui de proposer au Conseil de sécurité les modalités d'exécution de ses décisions antérieures en matière de sanctions, comme le prévoit le dernier membre de phrase du paragraphe 6, de formuler des suggestions portant sur son mandat lui-même » (17). A ce propos, précise le représentant de la Belgique, « nous croyons devoir rappeler que les responsabilités que le Conseil a confiées au Comité par ses résolutions 253 (1968) et 277 (1970) sont de nature technique et qu'elles ne s'étendent pas aux aspects proprement politiques de la question de la Rhodésie du Sud. Malgré nos doutes sur ce point, nous approuvons l'ensemble du paragraphe 6 ... » (18).

Par sa résolution 320 (1972), le Conseil de sécurité chargera encore le Comité d'examiner le type de mesures qui pourraient être prises pour faire face au refus manifeste et persistant de l'Afrique du Sud et du Portugal d'appliquer les sanctions, et d'examiner les propositions faites au Conseil en vue d'élargir la portée et d'accroître l'efficacité des sanctions.

Le Comité a retenu une série de recommandations, publiées dans son deuxième rapport spécial, approuvé par la résolution 333 (1973).

Aux termes du dispositif de cette résolution, conformément aux recommandations du Comité, le Conseil prie les Etats d'adopter toute une série de mesures, visant à l'amélioration de l'efficacité des sanctions, notamment l'abrogation des lois autorisant l'importation de minerais rhodésiens, l'adoption de mesures pénales pour violation des sanctions, l'insertion de clauses obligatoires dans les contrats commerciaux avec l'Afrique du Sud et le Portugal afin de prohiber le commerce de biens provenant de Rhodésie, ou la réexportation vers ce pays.

(16) Résolution adoptée avec l'abstention du Royaume-Uni et des Etats-Unis. Cette résolution dénonçait l'importation de minerais rhodésiens.

(17) Conseil de sécurité, *documents officiels* S/PV.1645, p. 2.

(18) *Ibid.*

La résolution 388 (1976) se base sur les recommandations du Comité des sanctions pour décider des mesures supplémentaires destinées à lutter contre les cas de violation des sanctions.

Devant le peu d'empressement de certains Etats d'arriver à une meilleure efficacité des sanctions, malgré la volonté du Conseil de sécurité, des initiatives individuelles furent prises, notamment en confiant des études à des organisations non gouvernementales sur l'amélioration du système des sanctions ; on a également proposé un développement des sanctions « à deux vitesses », selon la détermination des Etats.

En réalité, le vrai débat et la négociation ne se situaient pas lors de l'adoption de la résolution du Conseil de sécurité qui approuve les recommandations du Comité des sanctions, mais bien lors de l'élaboration de ces recommandations.

Les recommandations du Comité sont restées fort limitées quant aux propositions visant à renforcer l'efficacité des sanctions. Des propositions de recommandations plus efficaces ne purent être adoptées à défaut d'un accord au sein du Comité.

Par exemple, tous les Etats Membres reconnaissaient que le Portugal et l'Afrique du Sud aidaient la Rhodésie à échapper aux effets des sanctions. Mais les conclusions furent différentes. La France et le Royaume-Uni souhaitaient une application plus effective des sanctions existantes, se référant à une « vigilance accrue ». Par contre, l'U.R.S.S., notamment, demandait une réelle extension des sanctions pour l'application de toutes les mesures prévues par l'article 41 de la Charte et l'extension des sanctions à l'Afrique du Sud et au Portugal, reprenant ainsi une revendication plusieurs fois exprimée principalement par les pays africains et l'objet d'un veto britannique et américain. Il résulte de ces divisions que l'extension du mandat du Comité n'a pas conduit à des résultats plus substantiels.

Le Comité a traité de quelques questions de fond comme la possibilité d'extension des sanctions à l'Afrique du Sud et au Portugal, mais il a surtout examiné plusieurs cas d'espèce de violation présumée des sanctions, en général présentés par le Royaume-Uni, qui fut de loin la principale source d'informations étatique du Comité.

Lorsque les violations alléguées impliquaient différents Etats, notification était faite à ceux-ci d'enquêter sur les cas suspects et de faire rapport au Comité. Les résultats étaient publiés dans des rapports annuels auxquels se sont ajoutés des rapports intérimaires (concernant l'importation de chrome aux Etats-Unis en vertu de l'*Amendment Byrd*) et des rapports spéciaux (renforcement des sanctions, étendue des pouvoirs du Comité).

La prise de décision au sein du Comité composé des représentants des Etats Membres du Conseil de sécurité (19) était basée sur le consensus. L'action du Comité a permis l'augmentation des sources d'information,

mais dépourvu du pouvoir d'obliger ses membres à fournir des informations, il est resté dépendant des informations que les États acceptaient de fournir.

La transposition au sein du Comité des problèmes politiques qui divisaient le Conseil de sécurité, généralement entre les Membres occidentaux et les États africains soutenus par les États de l'Europe de l'Est, a empêché un contrôle plus étroit de l'application des sanctions.

Pour l'interprétation des résolutions du Conseil de sécurité, les États ne se sont adressés ni au Comité des sanctions, ni même au Conseil de sécurité.

Le contrôle qui a néanmoins pu être exercé par l'examen des cas de violations des sanctions et des mesures prises par les États, la publicité faite aux cas de violations des sanctions et les recommandations au Conseil qui ont aidé à mieux discerner certaines lacunes et mis les États devant leurs responsabilités, ont cependant contribué à renforcer l'effectivité des sanctions.

II. — MISE EN ŒUVRE DES RÉOLUTIONS DU CONSEIL DE SÉCURITÉ ET EXÉCUTION NATIONALE DES SANCTIONS

A. — *Les Nations Unies veillent au respect des sanctions.*

Pour assurer aux sanctions une plus grande efficacité, le Conseil de sécurité a cherché d'une part, progressivement à les renforcer et a organisé d'autre part, une procédure de contrôle de la mise en œuvre de ses résolutions comportant la création du Comité des sanctions.

Dans ses résolutions postérieures à la résolution 232 (1966), le Conseil de sécurité a déploré l'attitude des États qui ne se sont pas acquittés de leurs obligations aux termes de l'article 25 de la Charte.

La dénonciation des activités contraires aux sanctions devient de plus en plus précise au fur et à mesure que les faits et les violations des sanctions apparaissent grâce à l'action du Comité des sanctions.

Dans sa résolution 277 (1970), le Conseil constate que les mesures prises jusqu'alors n'ont pas réussi à mettre un terme à la rébellion mais que certains États n'ont pas pris les mesures nécessaires pour empêcher le commerce avec le régime illégal et surtout, que les gouvernements portugais et sud-africain ont continué à fournir une assistance au régime illégal rhodésien.

Le Conseil condamne expressément le refus de l'Afrique du Sud et du Portugal de collaborer avec les Nations Unies en vue d'assurer une exécution efficace des sanctions.

(19) Le Comité créé en application de la résolution 253 (1968) se composait des États suivants : Algérie, États-Unis, France, Pakistan, Paraguay, Royaume-Uni, U.R.S.S. (*Bull. Q.R., Chambre, 1968-1969, n° 35*).

Aux termes de sa résolution 333 (1973), le Conseil de sécurité réaffirme sa condamnation du refus de coopération des deux États précités et prie plus particulièrement les États d'adopter et de mettre immédiatement en place une législation prévoyant l'application de peines sévères à l'encontre des personnes physiques ou morales qui ne respectent pas ou commettent des violations des sanctions.

Sous la pression des États africains, l'Assemblée générale a adopté diverses résolutions qui visent à améliorer l'efficacité des sanctions, et recommandent notamment au Conseil de sécurité d'étendre à l'Afrique du Sud et au Portugal les sanctions appliquées à la Rhodésie.

Les États africains considèrent cette mesure comme essentielle pour l'efficacité des sanctions mais n'ont pas réussi à la faire adopter au Conseil de sécurité en raison de l'opposition des États occidentaux. Pour le Royaume-Uni, cette mesure équivaldrait à déclarer une guerre économique à toute l'Afrique australe.

L'Assemblée générale dans ses résolutions condamne le Royaume-Uni pour n'avoir pas voulu prendre des mesures efficaces pour renverser le régime illégal de la minorité raciste en Rhodésie du Sud (20).

Les résolutions du Conseil de sécurité représentent un compromis entre la volonté de la large majorité des États et celle de ceux dont dépend en grande partie l'efficacité des sanctions adoptées, quelles qu'elles soient, et même dans une certaine mesure, leur respect par l'Afrique du Sud et le Portugal. Il en résulte le caractère plus modéré de ces résolutions. Plusieurs propositions de résolutions du Conseil, qui auraient permis le renforcement des sanctions pour tenter d'assurer avec plus d'efficacité le respect du droit international, furent rejetées en raison du vote négatif de certains Membres permanents. Pour rejeter ces propositions, les États-Unis ont utilisé pour la première fois leur droit de veto aux côtés du Royaume-Uni. Il semble donc avoir manqué une volonté suffisante de la part d'États dont la collaboration était indispensable pour l'efficacité des sanctions.

B. — *La question des États non membres de l'O.N.U.*

Quels sont les États tenus d'appliquer les sanctions? Le Conseil de sécurité agit au nom des États Membres; ses décisions sont donc obligatoires pour ceux-ci, en vertu de l'article 25 de la Charte.

Tout État Membre des Nations Unies qui n'appliquerait pas les sanctions obligatoires commettrait un manquement à ses obligations internationales.

Les États non membres posaient un problème. Le Conseil de sécurité leur a adressé un appel pour qu'ils appliquent les sanctions, sur base de l'article 2 de la Charte. La seule qualité d'État, acteur international, implique le respect de certains principes fondamentaux du droit inter-

national, particulièrement en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

La République Fédérale d'Allemagne, sans être Membre des Nations Unies, avait accepté d'appliquer les sanctions en invoquant son respect du droit à l'autodétermination des peuples et ses relations amicales avec les États africains et les Nations Unies (21).

Lors de l'examen des cas de violations des sanctions, il apparut que la Suisse a pu jouer un rôle de plaque tournante dans le commerce illicite avec la Rhodésie du Sud. Etrange neutralité ... (22).

Le Conseil fédéral suisse a déclaré que, pour des raisons de principes, la Suisse ne pouvait se soumettre aux résolutions du Conseil de sécurité. La Suisse a invoqué sa qualité d'État neutre et non membre des Nations Unies pour ne pas participer à l'action internationale (23).

Elle s'est seulement déclarée disposée à ne pas donner à ses relations commerciales des dimensions supérieures à la moyenne des dernières années précédant celles de l'adoption des sanctions.

Cependant, contrairement à l'engagement pris par le gouvernement de Berne de limiter ses échanges avec Salisbury au « courant normal », les exportations suisses vers la Rhodésie ont augmenté. Le Conseil fédéral suisse a fait valoir que si les exportations avaient effectivement augmenté en pourcentage, elles restaient faibles tant en valeur absolue que par rapport à l'ensemble du commerce extérieur de la Confédération (24).

C. — *L'aide de l'Afrique du Sud et du Portugal.*

L'Afrique du Sud et le Portugal, par l'intermédiaire des territoires de l'Angola et du Mozambique, ont fourni à la Rhodésie tout ce dont elle avait besoin et ont mis leurs ports à sa disposition pour permettre ses exportations.

L'accroissement anormal du commerce international à destination des pays limitrophes de la Rhodésie, essentiellement l'Afrique du Sud et le Mozambique, témoigne de l'existence d'un détournement de trafic qui diminuera d'autant l'efficacité des sanctions (25). L'assistance directe ou indirecte, en tant qu'intermédiaires, de l'Afrique du Sud et du Portugal semble avoir été l'obstacle déterminant à l'efficacité des sanctions.

(21) Voir EISEMANN, P. M., *Les sanctions contre la Rhodésie*, Paris, Pédone, 1972, p. 62 et référence citée, VON SOHENCK, D.

(22) La neutralité ne fait pas obstacle aux obligations des États Membres des Nations Unies : voir le cas de l'Autriche : *idem.*, p. 60 *in fine*.

(23) Voir ROUSSEAU, Ch., « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, 1968, p. 847.

(24) ROUSSEAU, Ch., « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, 1970 et références citées, « Déclaration du Chancelier », *Journal de Genève*, 3 juin 1969 — « Réponse à la question du conseiller M. J. Ziegler », *Journal de Genève* du 26 janvier 1970.

(25) Cf. Sur le transit de produits pétroliers, *The Times*, 16 février 1968.

Plusieurs autres Etats ont ainsi pu continuer à commercer indirectement avec la Rhodésie.

Le gouvernement sud-africain, lui-même condamné pour sa politique raciale d'apartheid, était opposé au bon fonctionnement des sanctions qui pouvaient un jour lui être appliquées. L'Afrique du Sud a largement contribué à diminuer l'effet des sanctions en accroissant ses échanges commerciaux, en octroyant des prêts financiers et des facilités de transport et de transit dans ses ports pour la circulation des marchandises provenant de, ou à destination de la Rhodésie.

De nombreuses firmes sud-africaines disposent de filiales en Rhodésie, ou ont divers liens avec des sociétés rhodésiennes, et il leur est possible de vendre des produits rhodésiens sous une marque sud-africaine. En outre, plusieurs produits rhodésiens et sud-africains étant semblables, il était d'autant plus aisé pour certaines firmes ou certains Etats destinataires d'affirmer l'origine sud-africaine de ces produits.

Le Portugal a également fourni une aide importante à la Rhodésie en lui offrant les facilités portuaires de Beira et de Lorenzo Marques (26).

La complaisance portugaise et sud-africaine a permis à la Rhodésie de s'approvisionner en pétrole auprès des compagnies pétrolières. L'aide portugaise n'a cessé qu'avec le changement de régime au Portugal et l'accession à l'indépendance des territoires portugais d'Afrique.

D. — *Les « sanctions-breakers ».*

Dans plusieurs cas allégués de violation des sanctions, des poursuites pénales ont été intentées, surtout dans les pays anglo-saxons, contre des firmes qui continuaient à commercer avec la Rhodésie en violation des prescriptions internes rendant applicables les mesures décidées par les Nations Unies.

C'est en Angleterre que la répression pénale des infractions à la réglementation prohibant tout rapport économique avec la Rhodésie paraît avoir été appliquée avec le plus de rigueur. Les renseignements sont plus rares en ce qui concerne la répression des infractions dans les autres pays.

Certaines sociétés internationales ont élaboré divers moyens pour détourner les sanctions (27). Citons parmi les cas de violation de sanctions les plus connus dont la presse a fait écho, l'affaire de l'acquisition de 3 Boeings par la compagnie aérienne rhodésienne, qui a amené le ministre rhodésien des Transports à déclarer que cet achat constituait « la plus grande brèche

(26) Exportation de tabac et de minéraux, importation de véhicules, de pièces détachées pour véhicules et de pétrole.

(27) *Sunday Times*, 28 août et 4 septembre 1967; Voir *Transactions violating Rhodesian Sanctions*, Interim Report, Special Rhodesian Project, Carnegie Endowment for International Peace, 1973.

ouverte à ce jour dans le système des sanctions » (28). L'achat des Boeings impliquait la collaboration d'hommes d'affaires et de sociétés de plusieurs pays. L'opération elle-même semble s'être déroulée en Suisse ou au Liechtenstein.

Le réseau Zephyr (*Zephyr Network case*) d'Amsterdam servait d'intermédiaire principal entre des clients rhodésiens et les fournisseurs, qu'il recherchait en Europe pour le compte de ces clients (29).

Dans l'affaire *Affretair*, des firmes rhodésiennes avaient organisé un système d'import-export en obtenant l'enregistrement de leur compagnie aérienne au Gabon et des documents portugais et sud-africains pour établir l'origine ou la destination des biens transportés (30).

Aux Etats-Unis, la législation elle-même, grâce au vote de l'amendement Byrd (31), permet officiellement, tout comme le système Zephyr en Europe, aux firmes américaines d'importer certains minéraux de Rhodésie.

Ce manquement flagrant des Etats-Unis à leurs obligations internationales a été justifié sur le plan interne par la nécessité d'importer des matériaux stratégiques pour lesquels les autres grands fournisseurs sont des pays communistes (32).

Le *Subcommittee on Africa* du Comité des Affaires étrangères de la Chambre des Représentants américaine a mentionné une quantité impressionnante de minéraux importés de Rhodésie en 1972, pour une valeur de 13 millions de dollars U.S. Les partisans de ce commerce ont cependant rencontré une résistance grandissante, et l'amendement Byrd a été abrogé (33).

En Grande Bretagne, le rapport Bingham sur la fourniture de pétrole et de produits pétroliers au régime illégal fait également ressortir la violation des sanctions par des compagnies pétrolières britanniques (34).

Aux Pays-Bas, depuis le début des travaux du Comité des sanctions des Nations Unies jusqu'en 1978, 66 cas de manquement aux sanctions ont été notifiés au Gouvernement néerlandais. A l'exception de 3 cas, « *the Government has been unable ... to establish any breach of the sanctions ...* » (35).

(28) *Le Monde*, 19 avril 1973.

(29) Pour une description du mécanisme de l'opération de vente, voir « *Sanctions and the Southern Rhodesian Economy* », Nations Unies, *Objective : Justice*, 1974, Volume 6, n° 4, p. 21.

(30) Voir *op. cit.*, p. 22; *R.B.D.I.*, Chronique *cit.*, n° 1481.

(31) Section 503 du *Military Procurement Act*, 1971.

(32) « *The Byrd Amendment Two Years Later* », Interim Report, Special Rhodesia Project, Carnegie Endowment for International Peace, 1973.

(33) Voir ROUSSEAU, Ch., Chronique des faits internationaux, *R.G.D.I.P.*, 1978, n° 4, pp. 1189-1198.

(34) BINGHAM, T. H., Q.C., et GRAY, S. M., F.C.A., *Report on the Supply of Petroleum and Petroleum Products to Rhodesia*, London, Foreign and Commonwealth Office, septembre 1978.

(35) Voir détails : « *Collective Measures* », « *Netherlands State Practice* », *Neth. Y.I.L.*, 1978, p. 235, nos 13-22.

Au Royaume-Uni, en 1979, en réponse à une question parlementaire, le Ministre des Affaires étrangères précise que « *to date 35 prosecutions for breaches of Rhodesia sanctions have been completed* » (36).

Après le retour à la légalité de la colonie (37) et à la fin des sanctions, décidée unilatéralement par le Royaume-Uni avant la levée officielle des sanctions par le Conseil de sécurité, le Royaume-Uni adopte un décret d'amnistie pour tous les actes de violation des sanctions. Le *Southern Rhodesia Sanctions (Amnesty) Order* de 1980 garantit aux personnes britanniques l'exemption de poursuites du chef de violations antérieures à cette date (38).

Seul le Conseil de sécurité pouvait autoriser les États à lever les sanctions adoptées conformément à ses propres décisions (39). La fin des sanctions a été décidée par la résolution 460 (1979) du 21 décembre 1979.

E. — *L'économie rhodésienne.*

Le secteur le plus vulnérable de l'économie rhodésienne était celui de l'énergie et, en particulier, l'approvisionnement en pétrole. Mais certaines sociétés pétrolières ont rompu l'embargo en fournissant du pétrole par l'intermédiaire de l'Afrique du Sud et du Mozambique.

Il semble que le gouvernement britannique ait mal apprécié la structure de l'économie rhodésienne. La politique britannique cherchant d'abord à menacer la Rhodésie, puis à appliquer les sanctions en plusieurs phases, en commençant par des sanctions non obligatoires et en s'interdisant dès le départ tout recours à la force, a fourni le temps nécessaire pour permettre l'adaptation de l'économie rhodésienne (40).

Perte de temps, caractère trop progressif de l'action, mauvaise évaluation des ressources et des faiblesses de l'économie rhodésienne et de sa capacité d'adaptation, raisons purement économiques qui s'ajoutent aux raisons politiques (41).

L'effet psychologique ne fut pas celui escompté, de nombreux fermiers blancs continuant à soutenir le régime par crainte de voir les Britanniques imposer le *majority rule*. Une large partie du poids des sanctions a d'ailleurs pesé plus sur les Africains que sur les Blancs (42).

(36) HANSARD, H. C., Debs., volume 960, *Written Answers*, col. 813 : 17 janvier 1979, « *UK Materials on International Law* », B.Y.I.L., 1979.

(37) *Ibid.*

(38) « *Past convictions are not affected* ».

(39) Voir en ce sens application par les Pays-Bas : *Neth. Y.I.L.*, 1980, p. 246 et 293-294.

(40) Des mesures internes d'adaptation (diversifications, restructurations, investissements, ...) avaient été adoptées en Rhodésie dès la menace de sanctions, voir EISEMANN, P. M., *op. cit.*, pp. 88 et suivantes.

(41) Voir MLAMBO, E. E. M., *Rhodesia : The British Dilemma, International Defence and Aid Fund, in fine*, p. 26, et références citées : SUTCLIFFE, R. B., « *The Political Economy of Rhodesian Sanctions* », *Journal of Commonwealth Political Studies*, 1969.

(42) *Op. cit.*, in fine, p. 20, loc. cit., le solde migratoire est cependant devenu négatif.

L'effet des sanctions sur l'économie a donné lieu à des controverses. D'une manière générale, il semble que les sanctions aient eu un impact certain mais insuffisant pour provoquer à elles seules un affaiblissement important du régime ou même de l'économie. Il n'est d'ailleurs pas certain qu'un affaiblissement de l'économie eût entraîné un affaiblissement politique du régime.

Le produit national brut rhodésien a continué de croître pendant la période d'application des sanctions (43). La croissance économique a été freinée à partir de 1975, vraisemblablement sous l'effet de la récession et de la lutte de libération.

Les sanctions n'auraient pas empêché l'expansion de l'économie, mais auraient néanmoins causé une dislocation de la structure économique traditionnelle du pays (44).

F. — *La mise en œuvre nationale des sanctions internationales.*

Les résolutions du Conseil de sécurité adoptées sur base du chapitre VII de la Charte, bien que juridiquement obligatoires pour tous les Etats Membres conformément à l'article 25 de la Charte, n'ont pas été reconnues comme étant *self executing*.

La mise en œuvre des sanctions internationales impliquait une action législative, réglementaire, administrative et finalement judiciaire. En fonction d'intérêts politiques et économiques, ou pour des raisons juridiques, la nécessité d'adopter des mesures nationales d'application a favorisé dans chaque Etat, une mise en œuvre très variable des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité selon le moment et les modalités de l'action nationale, les délais et les différentes procédures internes.

Des problèmes furent soulevés tant au stade de la réception des mesures internationales dans l'ordre juridique interne, qu'à celui de la poursuite des cas présumés de violation de la législation relative aux sanctions.

Le statut juridique des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité varie dans chaque Etat selon le système à dominante moniste ou dualiste régissant les relations entre droit interne et droit international.

L'application des sanctions dépendait de l'adaptation de la législation nationale. Certains Etats adoptèrent une législation appropriée afin de mettre les sanctions en œuvre. D'autres Etats utilisèrent comme base juridique la législation commerciale existante, mais celle-ci était parfois incomplète et inapte à couvrir tout le champ d'application des sanctions (45).

(43) Sur les aspects purement économiques : voir PORTER, R. C., *Economie Sanctions : The Theory and the Evidence from Rhodesia*, University of Michigan éd., 1977, p. 10 et nombreuses références citées.

(44) Déplacement de la production économique de l'agriculture vers les produits manufacturés, remplacement du tabac comme principal produit d'exportation, etc.

(45) *N.I.L.R.*, Sijthoff et Noordhoff, Volume XXV, 1978, p. 164.

Le Ministre belge des Affaires étrangères a plusieurs fois réaffirmé la position de la Belgique. « Dès le moment où elles ont été décrétées par le Conseil de sécurité, la Belgique a pris des mesures pour appliquer les sanctions prévues » (46). La réglementation belge en matière de l'application des sanctions était basée sur la législation déjà existante (47).

Le Gouvernement belge a pu, par des mesures réglementaires et administratives, appliquer un grand nombre de dispositions de la résolution 253 (1968). Toutefois, certaines de ces dispositions exigeaient l'intervention du pouvoir législatif.

A une question parlementaire posée sur l'application par la Belgique de cette résolution, le Ministre des Affaires étrangères a répondu, en 1970, que « la Belgique applique la résolution dans la mesure où la législation le permet ». Comme cette législation était insuffisante, un projet de loi dut être déposé qui prévoyait notamment des sanctions pénales en cas d'infraction (48). Ce projet de loi introduit par le gouvernement en septembre 1969 pour permettre l'application de la résolution 253, adopté par la Chambre le 28 mai 1970, n'avait toujours pas été adopté par le Sénat en 1974 (49).

Le système des sanctions internationales perd une partie de son efficacité par la portée limitée de la législation nationale, mais aussi par les délais apportés à l'adoption de cette législation, augmenté de nouveaux délais lorsque des mesures réglementaires d'application sont nécessaires.

De nombreux Etats n'ont exécuté les dispositions obligatoires des résolutions du Conseil de sécurité qu'après plusieurs mois.

En outre, des questions d'interprétation de ces résolutions aux fins de leur mise en œuvre ont aussi été soulevées. Aux Etats-Unis, un journal continuait à publier des publicités relatives aux possibilités d'affaires (*business opportunities*) en Rhodésie. Le Gouvernement américain s'est demandé quelle était la portée du terme « promouvoir » lorsque le Conseil de sécurité interdisait les actes qui permettent de promouvoir les exportations rhodésiennes. Pour décider si de telles publicités correspondaient à « promouvoir » le commerce en Rhodésie, le Gouvernement américain ne s'est pas adressé au Comité des sanctions des Nations Unies mais au Royaume-Uni parce qu'il était l'auteur des projets de résolutions du Conseil de sécurité et représentait l'autorité légale en Rhodésie. Le Royaume-Uni autorisa une interprétation restrictive (50).

(46) A.P., Sénat 1971-1972, 29 juin 1972, p. 448.

(47) Loi du 11 septembre 1962 concernant l'importation, l'exportation et le transit de marchandises, voir *Chronique, cit.*, n° 1481.

(48) D.P., Sénat, Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères par M. VAN BOGAERT, 1970-1971, p. 287.

(49) *Chronique, cit.*, nos 606 et 1232.

(50) *Legal Problems : Interpretation of Resolutions*, in N.I.L.R., *cit. supra*, note 25.

En Belgique et dans les autres Etats du Benelux fut posé le problème de l'interprétation du terme « originaire » au sens des résolutions 232 (1966) et 253 (1968) et l'utilisation des notions d' « origine » et de « provenance ».

A cet égard, le non recours aux organes des Nations Unies pour l'interprétation de leurs propres dispositions au profit d'une interprétation unilatérale, contribua en fait à porter préjudice à l'efficacité des sanctions.

Enfin, certains Etats n'ont participé aux mesures d'embargo que de manière fragmentaire.

C'est ainsi, par exemple, qu'invoquant les motifs humanitaires prévus dans la résolution 253 (1968) du Conseil de sécurité, l'Australie a continué à livrer du froment à la Rhodésie, et de leur côté, les Etats-Unis et la République fédérale d'Allemagne qui n'était pas encore membre de l'O.N.U. mais qui s'était engagée à appliquer les décisions du Conseil de sécurité, faisaient valoir qu'il s'agissait d'anciens contrats, pour ne pas interrompre brutalement les relations commerciales, bien que cela fût exclu expressément par la décision du Conseil de sécurité (51).

Aux Etats-Unis, des motifs d'ordre stratégique ont même permis l'adoption d'une législation violant ouvertement les sanctions (*Byrd Amendment*).

L'absence de système de répartition mutuelle des charges et les faiblesses du contrôle de l'exécution des sanctions, ont également été invoquées par certains partenaires commerciaux de la Rhodésie pour justifier un manque d'empressement à l'application des sanctions.

Outre des obstacles internes à l'application des sanctions, variables selon la situation politique, les intérêts économiques et le système juridique propre à chaque Etat, des obstacles juridiques ont parfois été invoqués, en raison des autres obligations internationales qui lient les Etats.

La question de la compatibilité des mesures de sanctions économiques avec les règles du G.A.T.T., du Traité Benelux et du Traité de Rome a été posée récemment par le gouvernement néerlandais en vue de l'adoption des sanctions économiques unilatérales contre l'Afrique du Sud.

L'affaire rhodésienne a soulevé relativement peu de problèmes à cet égard mais a représenté l'occasion de définir les relations entre diverses obligations internationales.

L'article 103 de la Charte des Nations Unies règle les conflits par la primauté des obligations résultant de la Charte sur les obligations résultant de tout autre accord international.

Les décisions obligatoires du Conseil de sécurité sont des obligations résultant de la Charte.

Par ailleurs, aux termes de l'article 48 de la Charte, les Etats exécutent

(51) Parlement européen, Rapport sur la signification et les effets des sanctions économiques sur les relations extérieures de la C.E.E., 1982, *Document PE*, 77.096.

les décisions du Conseil de sécurité « directement et grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie ».

L'affaire rhodésienne est la première dans laquelle la Communauté européenne a été confrontée à l'établissement de sanctions économiques internationales.

Dans l'ordre juridique communautaire, la disposition de l'article 103 précité est confirmée en ce qui concerne les conflits éventuels avec le droit communautaire, par l'article 234 du Traité de Rome aux termes duquel les obligations résultant des conventions conclues antérieurement au Traité ne sont pas affectées par le droit communautaire.

Les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité relatives aux sanctions contiennent des dispositions qui influencent directement les relations économiques, financières et commerciales des Etats membres de la Communauté, et affectent la politique commerciale commune. La matière pouvait justifier une action communautaire. Aussi la question s'est posée de savoir si les mesures adoptées par le Conseil de sécurité relevaient de l'article 113 du Traité de Rome ou de son article 224.

A l'occasion d'une question parlementaire (52) adressée tant à la Commission qu'au Conseil des Communautés européennes, le Conseil a adopté une position assez ferme en faveur de l'article 224, qui peut être qualifiée de « doctrine rhodésienne » de la Communauté. Cette « doctrine rhodésienne » a été invoquée à l'occasion de crises internationales ultérieures (53).

Dès l'affaire rhodésienne cependant, la Commission des Communautés européennes adoptait une attitude plus nuancée. La Commission rappelle que le Conseil de sécurité dont la mission est de veiller au maintien de la paix et de la sécurité internationales, dispose à *cette fin*, de certains pouvoirs et, notamment, de celui de décider l'application de mesures qui relèvent de la compétence communautaire. Les mesures économiques décidées par le Conseil de sécurité « peuvent comprendre des mesures qui relèvent de la compétence de la Communauté et en particulier de sa politique commerciale commune ».

En l'espèce, la Commission précise que « tel est le cas de certaines des mesures à l'égard de la Rhodésie que le Conseil de sécurité a décidées dans ses résolutions 232 (1966) et 253 (1968) ... ». Ces mesures relèvent de l'article 113 et par conséquent, entrent dans le chef de compétence communautaire.

Tout en reconnaissant cette compétence, la Commission ajoute cependant que la Communauté n'est pas liée par les décisions du Conseil de sécurité,

(52) Question écrite nos 527/75 et nos 526/75 de Mr Patijn, *J.O.C.E.*, n° C89 du 16 avril 1976.

(53) Voir à ce sujet Dewost, J. L., « *La Communauté, les Dix et les « sanctions » économiques : De la crise iranienne à la crise des Malouines* », *A.F.D.I.*, 1982, Paris. Quatre Etats membres ont invoqué l'article 224 lors de l'affaire des Malouines.

contrairement aux Etats membres. C'est à eux qu'incombe l'application des sanctions, conformément à l'article 25 de la Charte.

Les Etats peuvent agir eux-mêmes sur base de l'article 224 du Traité pour appliquer les mesures décidées par le Conseil de sécurité. L'article 224 laisse aux Etats membres « la faculté de prendre, le cas échéant par dérogation aux dispositions du Traité, les mesures nécessaires pour faire face aux engagements contractés par eux en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale ». L'article 224 constitue alors une dérogation générale à l'article 113 (54) que les Etats peuvent invoquer pour exécuter les obligations qui leur incombent dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationale, ce qui est le cas des résolutions en question.

Chaque Etat membre exécute ces résolutions par des dispositions nationales qui, en vertu de l'article 224, priment le droit communautaire qui serait incompatible.

La réponse du Conseil à la question parlementaire est moins nuancée. Le Conseil se réfère à la *ratio legis* des mesures en cause.

« Bien que s'appliquant au domaine commercial, les mesures décidées par le Conseil de sécurité (...) ont été prises en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales et ne relèvent donc pas de l'article 113 ».

La Communauté n'est donc pas compétente pour appliquer ces décisions. Pour le Conseil, le cas relevait clairement de l'article 224.

Des consultations ont eu lieu dans le cadre de la coopération politique (55). Une approche globale conjointe s'est dégagée, des déclarations communes et des discours portant prise de position au nom des Etats membres de la Communauté ont été prononcés devant des assemblées internationales. Toutefois, l'examen des cas d'infractions et de l'exécution des sanctions relevait de chaque Etat et n'a jamais fait l'objet de discussions dans le cadre de la coopération politique (56).

En fait, s'il y a eu des discussions et des déclarations, il n'y a pas eu d'action commune, ni même de coordination des actions nationales d'application des sanctions. Un détournement des sanctions internationales est resté possible par le marché interne communautaire (57).

La nécessité, aux termes des dispositions du Traité Benelux, de coordonner la mise en œuvre des sanctions contre la Rhodésie, a eu un effet dilatoire. Il n'a pas été possible d'harmoniser les législations nationales relatives aux sanctions en raison de positions politiques différentes dans chaque pays, mais une coordination des sanctions a cependant pu être

(54) Voir KUYPER, P. J., *The Implementation of international Sanctions : The Netherlands and Rhodesia*, Aoademisch Proefschrift, Sijthoff et Noordhoff, 1978, p. 192.

(55) Réponse du Conseil, 17 mai 1976, *J.O.C.E.*, n° C89 du 16 avril 1976.

(56) *Chronique cil.* n° 1481.

(57) KUYPER, P. J., *op. cit.*, n° 6.4.

élaborée. Les 3 États ont adopté certaines mesures communes en matière de commerce extérieur concernant la Rhodésie, dont un système de licences d'importations et d'exportations (58).

La Rhodésie restait partie contractante du G.A.T.T. bien qu'elle ne disposait plus d'un gouvernement légal. La question des obligations résultant du G.A.T.T. n'a pas été soulevée dans cette affaire et était en effet superflète en application de l'article XXI (c) du G.A.T.T. qui prévoit une clause de sauvegarde autorisant le respect des obligations d'un État, partie au G.A.T.T. en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales conformément à la Charte des Nations Unies (59).

III. — CONCLUSION

L'affaire rhodésienne aura souligné en matière de mesures de pression économiques, les divergences entre l'Assemblée générale des Nations Unies, réclamant le renforcement des sanctions, et le Conseil de sécurité dont la nature impliquait une attitude plus modérée, reflet des divergences notamment entre États occidentaux et africains.

Sans la volonté du Royaume-Uni qui favorisait la collaboration des États occidentaux, il n'aurait pas été possible d'élaborer un tel système de sanctions. Toutefois, cette volonté a paru ambiguë à de nombreux États et contenait sa propre limitation.

Le Royaume-Uni avait une responsabilité particulière reconnue par les Nations Unies et qu'il entendait exercer à l'égard du peuple de ce territoire qui comportait une importante minorité de colons d'origine britannique.

Quand il eût été efficace d'établir un blocus maritime des ports mozambicains, le Royaume-Uni limitait délibérément l'étendue des sanctions parce qu'il cherchait à négocier avec le régime rhodésien. Chaque résolution du Conseil de sécurité renforçant les sanctions a été adoptée après une action du régime illégal qui déclenchait la réprobation internationale.

Les sanctions obligatoires décidées par le Conseil de sécurité n'ont pas été correctement appliquées. L'économie rhodésienne ne s'est pas trouvée isolée. Certains États, responsables pour les activités de leurs nationaux, n'ont pas pris de mesures suffisantes pour éviter les violations, bien qu'une action interne de mise en œuvre des sanctions internationales ait générale-

(58) Arrêtés ministériels belges du 24 décembre 1965, voir *Chronique cit.*, n° 421.

(59) Sur le Traité de Rome, le Benelux, le G.A.T.T. et les sanctions contre la Rhodésie, voir КУУРЕР, *op. cit.*; voir aussi plus récemment : Parlement néerlandais, « *Commentaar van docenten internationaal recht* », in het kader van het T.M.C. Asser Instituut bijeen, op de notitie van de Minister van Buitenlandse Zaken en het rapport van de interdepartementale stuurgroep betreffende eenzijdige economische maatregelen tegen Zuid-Afrika », Tweede Kamer, zitting 1982-83, 17.895, nr. 3, pp. 3 et suivantes, pp. 32 et suivantes; Sur la compatibilité avec le droit Benelux d'un embargo pétrolier, un avis (non publié) du Comité des Juristes de l'Union Benelux avait été demandé par le gouvernement néerlandais.

ment été menée, y compris la poursuite pénale des infractions. L'Afrique du Sud et le Portugal ont ouvertement porté atteinte à l'efficacité des sanctions.

Les sanctions ont eu un impact sur l'économie rhodésienne, mais limité par divers facteurs internes et externes. L'économie devait en outre subir les effets de la crise économique mondiale et de la lutte de libération.

Les sanctions ne pouvaient produire leur effet qu'à long terme, ce qui nécessitait un effort continu de la part d'Etats dont la résolution était parfois limitée pour des raisons politiques ou économiques.

Sur le plan externe, la Rhodésie a disposé — et tiré parti — d'alliés (Afrique du Sud et Portugal), de clients (République fédérale d'Allemagne, Etats-Unis, Japon, etc.) et de la dépendance économique de pays voisins (Zambie).

Parmi les divers facteurs externes, la collaboration sud-africaine et portugaise, favorisée par la proximité géographique, est généralement considérée comme le facteur le plus important ayant contribué au manque d'efficacité des sanctions.

La politique des sanctions s'est soldée par un échec si l'on estime que les sanctions à elles seules devaient entraîner la chute du régime et mettre un terme à la rébellion. Par contre, si on estime que le recours aux sanctions économiques est un moyen parmi d'autres pour obtenir le résultat recherché et que celui-ci n'était pas d'obliger le régime à une reddition sans conditions, mais bien de l'amener à la table de négociations, dans ce cas, la politique des sanctions n'a pas été inutile et a vraisemblablement facilité les négociations qui aboutirent à l'indépendance du Zimbabwe.

L'appréciation des résultats est fonction du but recherché. Le recours aux mesures internationales de pression économique a ainsi contribué à faire évoluer la situation en Rhodésie et n'a donc pas été inutile.

Le caractère international et obligatoire des sanctions a clairement montré l'isolement du régime qui, sur le plan interne, commençait à subir la pression de la lutte de libération, renforcée par l'indépendance des anciennes colonies portugaises.

Si dans plusieurs résolutions, le Conseil de sécurité avait noté avec préoccupation que les mesures prises n'avaient pas réussi à mettre un terme à la rébellion, il s'est finalement félicité des résultats obtenus.

Après l'adoption de la résolution 460 du Conseil de sécurité, le représentant britannique au Conseil de sécurité a déclaré pour sa part, « *we have been glad, in a spirit of co-operation, to support a resolution acknowledging that sanctions have fulfilled their purpose* » (60).

Annexes

RÉSOLUTIONS DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

(Conseil de sécurité, *Documents officiels*)

RÉSOLUTION 232 (1966)

du 16 décembre 1966

Le Conseil de sécurité,

Réaffirmant ses résolutions 216 (1965) du 12 novembre 1965, 217 (1965) du 20 novembre 1965 et 221 (1966) du 9 avril 1966 et, en particulier, l'appel qu'il a adressé à tous les Etats pour qu'ils s'efforcent de rompre les relations économiques avec la Rhodésie du Sud,

Profondément préoccupé par le fait que les efforts du Conseil jusqu'ici et les mesures prises par la Puissance administrante n'ont pas réussi à mettre un terme à la rébellion en Rhodésie du Sud,

Réaffirmant que, pour autant qu'elles ne sont pas remplacées dans la présente résolution, les mesures prévues dans la résolution 217 (1965) aussi bien que celles prises par les Etats Membres en application de ladite résolution doivent demeurer en vigueur,

Agissant conformément aux Articles 39 et 41 de la Charte des Nations Unies,

1. *Constate* que la situation actuelle en Rhodésie du Sud constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales;

2. *Décide* que tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies empêcheront :

a) L'importation sur leurs territoires d'amiante, de minerai de fer, de chrome, de fonte, de sucre, de tabac, de cuivre, de viande et produits carnés et de cuirs et peaux en provenance de Rhodésie du Sud et exportés de Rhodésie du Sud après la date de la présente résolution;

b) Toutes activités de leurs ressortissants ou sur leurs territoires qui favorisent ou ont pour objet de favoriser l'exportation de ces produits par la Rhodésie du Sud, ainsi que toutes transactions de leurs ressortissants ou sur leurs territoires concernant l'un quelconque de ces produits en provenance de Rhodésie du Sud et exportés de Rhodésie du Sud après la date de la présente résolution, y compris, en particulier, tout transfert de fonds à la Rhodésie du Sud aux fins d'activités ou de transactions de cette nature;

c) L'expédition par navires ou aéronefs immatriculés chez eux de l'un quelconque de ces produits en provenance de Rhodésie du Sud et exportés de Rhodésie du Sud après la date de la présente résolution;

d) Toutes activités de leurs ressortissants ou sur leurs territoires qui favorisent ou ont pour objet de favoriser la vente ou l'expédition à destination de la Rhodésie du Sud d'armes, de munitions de tous types, d'aéronefs militaires, de véhicules militaires, et d'équipement et de matériels pour la fabrication de l'entretien d'armes et de munitions en Rhodésie du Sud;

e) Toutes activités de leurs ressortissants ou sur leurs territoires qui favorisent ou ont pour objet de favoriser la livraison à la Rhodésie du Sud de tous autres aéronefs et véhicules à moteur et d'équipement et de matériels pour la fabrication, le montage ou l'entretien d'aéronefs et de véhicules à moteur en Rhodésie du Sud; l'expédition par navires ou aéronefs immatriculés chez eux de tous biens de cette nature destinés à la Rhodésie du Sud; et toutes activités de leurs ressortissants ou sur leurs territoires qui favorisent ou ont pour objet de favoriser la fabrication ou le montage d'aéronefs ou de véhicules à moteur en Rhodésie du Sud;

f) La participation sur leurs territoires ou territoires placés sous leur administration ou de moyens de transport terrestres ou aériens ou de leurs ressortissants ou de navires immatriculés chez eux à la fourniture de pétrole ou de produits pétroliers à la Rhodésie du Sud;

nonobstant tous contrats conclus ou toutes licences accordées avant la date de la présente résolution;

3. *Rappelle* aux Etats Membres que le fait pour l'un quelconque d'entre eux de ne pas appliquer ou de refuser d'appliquer la présente résolution constituera une violation de l'Article 25 de la Charte des Nations Unies;

4. *Réaffirme* les droits inaliénables du peuple de la Rhodésie du Sud à la liberté et à l'indépendance, conformément à la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux figurant dans la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale, en date du 14 décembre 1960, et reconnaît la légitimité de sa lutte pour s'assurer l'exercice de ses droits, tels qu'ils sont énoncés dans la Charte des Nations Unies;

5. *Requiert* tous les Etats de ne fournir aucune aide financière ni aucune autre aide économique au régime raciste illégal en Rhodésie du Sud;

6. *Requiert* tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies d'appliquer la présente décision du Conseil de sécurité conformément à l'article 25 de la Charte des Nations Unies;

7. *Demande instamment*, compte tenu des principes énoncés à l'Article 2 de la Charte des Nations Unies, aux Etats qui ne sont pas membres de l'Organisation des Nations Unies de se conformer aux dispositions du paragraphe 2 de la présente résolution;

8. *Requiert* les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies et les Etats membres des institutions spécialisées de porter à la connaissance du Secrétaire général les mesures que chacun d'eux aura prises conformément aux dispositions du paragraphe 2 de la présente résolution;

9. *Prie* le Secrétaire général de rendre compte au Conseil du progrès de l'application de la présente résolution, le premier rapport devant être soumis le 1^{er} mars 1967 au plus tard;

10. *Décide* de garder cette question à son ordre du jour pour y donner la suite nouvelle appropriée eu égard à l'évolution de la situation.

Adoptée à la 1340^e séance par 11 voix contre zéro, avec 4 abstentions (Bulgarie, France, Mali, Union des Républiques socialistes soviétiques).

RÉSOLUTION 253 (1968)

du 29 mai 1968

Le Conseil de sécurité,

Rappelant et réaffirmant ses résolutions 216 (1965) du 12 novembre 1965, 217 (1965) du 20 novembre 1965, 221 (1966) du 9 avril 1966 et 232 (1966) du 16 décembre 1966,

Prenant note de la résolution 2262 (XXII) adoptée par l'Assemblée générale le 3 novembre 1967.

Notant avec une profonde préoccupation que les mesures prises jusqu'ici n'ont pas réussi à mettre un terme à la rébellion en Rhodésie du Sud,

Réaffirmant que, pour autant qu'elles ne sont pas remplacées dans la présente résolution, les mesures prévues dans les résolutions 217 (1965) du 20 novembre 1965 et 232 (1966) du 16 décembre 1966, aussi bien que celles qu'ont prises les Etats Membres en application desdites résolutions doivent demeurer en vigueur,

Gravement préoccupé par le fait que tous les Etats ne se sont pas conformés aux mesures prises par le Conseil de sécurité et que certains Etats, contrairement à la résolution 232 (1969) du Conseil de sécurité et à leurs obligations aux termes de l'Article 25 de la Charte des Nations Unies, n'ont pas fait le nécessaire pour empêcher le commerce avec le régime illégal de Rhodésie du Sud,

Condamnant les récentes exécutions inhumaines perpétrées par le régime illégal de Rhodésie du Sud qui ont constitué un affront flagrant à la conscience de l'humanité et ont été universellement condamnées,

Affirmant que le Gouvernement du Royaume-Uni a la responsabilité principale de mettre le peuple de la Rhodésie du Sud en mesure d'obtenir l'autodétermination et l'indépendance, et en particulier sa responsabilité pour ce qui est de régler la situation existante,

Reconnaissant la légitimité de la lutte que mène le peuple de la Rhodésie du Sud pour obtenir la jouissance de ses droits tels qu'ils sont énoncés dans la Charte des Nations Unies et conformément aux objectifs de la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale, en date du 14 décembre 1960,

Réaffirmant sa constatation que la situation actuelle en Rhodésie du Sud constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales,

Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1, *Condamne* toutes les mesures de répression politique, y compris les arrestations, les détentions, les procès et les exécutions qui violent les libertés et droits fondamentaux du peuple de la Rhodésie du Sud, et demande au Gouvernement du Royaume-Uni de prendre toutes les mesures possibles pour mettre un terme à de tels actes;

2, *Demande* au Royaume-Uni, en tant que Puissance administrante dans l'exercice de sa responsabilité, de prendre d'urgence toutes mesures effectives pour mettre un terme à la rébellion en Rhodésie du Sud et pour permettre au peuple d'obtenir la jouissance de ses droits tels qu'ils sont énoncés dans la Charte des Nations Unies et conformément aux objectifs de la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale;

3, *Décide* que, pour servir l'objectif qui est de mettre fin à la rébellion, tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies empêcheront :

a) L'importation dans leurs territoires de toutes marchandises et de tous produits en provenance de Rhodésie du Sud et exportés de Rhodésie du Sud après la date de la présente résolution (que lesdites marchandises ou lesdits produits soient destinés à la consommation ou à la transformation dans leurs territoires et soient importés ou non sous contrôle douanier et que le port ou tout autre lieu où ils sont importés ou entreposés bénéficie ou non d'un statut juridique spécial concernant les importations de marchandises);

b) Toutes activités de leurs ressortissants ou sur leurs territoires qui favoriseraient ou ont pour objet de favoriser l'exportation de toutes marchandises ou de tous produits par la Rhodésie du Sud; ainsi que toutes transactions de leurs ressortissants ou sur leurs territoires concernant toutes marchandises ou tous produits en provenance de Rhodésie du Sud et exportés de Rhodésie du Sud après la date de la présente résolution, y compris, en particulier, tous transferts de fonds à la Rhodésie du Sud aux fins d'activités ou de transactions de cette nature;

c) L'expédition par navires ou aéronefs immatriculés chez eux ou affrétés par leurs ressortissants ou le transport (sous contrôle douanier ou non) par tous moyens de transport terrestres à travers leurs territoires de toutes marchandises ou de tous produits en provenance de Rhodésie du Sud et exportés de Rhodésie du Sud après la date de la présente résolution;

d) La vente ou la fourniture par leurs ressortissants ou à partir de leurs territoires de toutes marchandises ou de tous produits (qu'ils proviennent ou non de leurs territoires mais à l'exclusion des fournitures à objet strictement médical, du matériel d'enseignement et du matériel destiné à être utilisé dans les écoles et autres établissements d'enseignement, des publications, des matériaux d'information et dans des circonstances humanitaires spéciales, des denrées alimentaires) à toute personne ou tout organisme en Rhodésie du Sud ou à toute autre personne ou tout autre organisme aux fins de toute activité industrielle ou commerciale menée en Rhodésie du Sud ou dirigée de Rhodésie du Sud; et toutes activités de leurs ressortissants ou sur leurs territoires qui favorisent ou ont pour objet de favoriser la vente ou la fourniture desdites marchandises ou desdits produits;

e) L'expédition par navires ou aéronefs immatriculés chez eux ou affrétés par leurs ressortissants ou le transport (sous contrôle douanier ou non) par tous moyens de transport terrestres à travers leurs territoires de toutes lesdites marchandises ou de tous lesdits produits envoyés à des personnes ou à des organismes en Rhodésie du Sud ou à toute autre personne ou tout autre organisme aux fins d'activités industrielles ou commerciales menées en Rhodésie du Sud ou dirigées de Rhodésie du Sud;

4. *Décide* que les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ne mettront à la disposition du régime illégal en Rhodésie du Sud ni d'aucune entreprise commerciale, industrielle ou publique, y compris les entreprises de tourisme, en Rhodésie du Sud, aucun fonds à investir ni aucune autre ressource financière ou économique et empêcheront leurs ressortissants et toutes personnes

se trouvant sur leurs territoires de mettre à la disposition du régime illégal ou de toute entreprise de cette nature des fonds ou des ressources et d'envoyer tous autres fonds à des personnes ou des organismes en Rhodésie du Sud, à l'exception des paiements correspondant exclusivement à des pensions ou à des fins strictement médicales, humanitaires ou éducatives ou à la fourniture de matériaux d'information et, dans des circonstances humanitaires spéciales, de denrées alimentaires;

5. *Décide* que tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies devront :

a) Empêcher l'entrée sur leurs territoires, sauf pour des raisons exceptionnelles de caractère humanitaire, de toute personne titulaire d'un passeport de la Rhodésie du Sud, quelle que soit la date de sa délivrance, ou porteuse d'un prétendu passeport délivré par le régime illégal de Rhodésie du Sud ou en son nom;

b) Prendre toutes les mesures possibles pour empêcher l'entrée sur leurs territoires de personnes qu'ils ont des raisons de penser résider ordinairement en Rhodésie du Sud et qu'ils ont des raisons de penser avoir favorisé ou encouragé ou être susceptibles de favoriser ou d'encourager les actes illicites du régime illégal de Rhodésie du Sud ou toutes activités qui ont pour but d'éluder toutes mesures décidées dans la présente résolution ou dans la résolution 232 (1966) du 16 décembre 1966;

6. *Décide* que tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies empêcheront les compagnies de transport aérien constituées dans leurs territoires et les aéronefs immatriculés chez eux ou affrétés par leurs ressortissants d'effectuer des vols à destination ou en provenance de Rhodésie du Sud ou d'assurer des correspondances avec toutes compagnies aériennes constituées ou tous aéronefs immatriculés en Rhodésie du Sud;

7. *Décide* que tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies donneront effet aux décisions énoncées aux paragraphes 2, 4, 5 et 6 du dispositif de la présente résolution nonobstant tous contrats passés ou toutes licences accordées avant la date de la présente résolution;

8. *Demande* à tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ou membres des institutions spécialisées de prendre toutes les mesures possibles pour empêcher les activités de leurs ressortissants et de personnes se trouvant sur leurs territoires qui favorisent, aident ou encouragent l'émigration en Rhodésie du Sud, en vue de mettre un terme à cette émigration;

9. *Prie* tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ou membres d'institutions spécialisées de prendre toutes autres nouvelles dispositions possibles en vertu de l'Article 41 de la Charte pour régler la situation en Rhodésie du Sud, sans que soit exclue aucune des mesures prévues dans cet article;

10. *Souligne* la nécessité du retrait de toute représentation consulaire et commerciale en Rhodésie du Sud, en sus des dispositions du paragraphe 6 du dispositif de la résolution 217 (1965);

11. *Demande* à tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies d'appliquer les présentes décisions du Conseil de sécurité conformément à l'Article 25 de la Charte des Nations Unies et leur rappelle que tout Etat membre qui manquerait ou refuserait de le faire violerait ledit Article;

12. *Déplore* l'attitude des Etats qui ne sont pas acquittés de leurs obligations aux termes de l'Article 25 de la Charte, et censure en particulier les Etats qui ont persisté à commercer avec le régime illégal au mépris des résolutions du Conseil de sécurité et qui ont fourni une assistance active à ce régime;

13. *Demande instamment* à tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies de fournir une assistance morale et matérielle au peuple de la Rhodésie du Sud dans sa lutte pour obtenir sa liberté et son indépendance;

14. *Demande instamment*, compte tenu des principes énoncés à l'Article 2 Charte des Nations Unies, aux Etats qui ne sont pas membres de l'Organisation des Nations Unies de se conformer aux dispositions de la présente résolution;

15. *Prie* les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies, l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées et les autres organisations internationales faisant partie du système des Nations Unies de fournir à la Zambie une assistance en priorité afin de l'aider à résoudre les problèmes économiques spéciaux qu'elle risque de rencontrer du fait de l'application des présentes décisions du Conseil de sécurité;

16. *Demande* à tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies, et en particulier à ceux à qui incombe, en vertu de la Charte, la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, de contribuer effectivement à l'application des mesures prévues par la présente résolution;

17. *Considère* que le Royaume-Uni, en tant que Puissance administrante, doit veiller à ce qu'il ne soit parvenu à aucun accord qui ne tiendrait pas compte des vues du peuple de la Rhodésie du Sud, et en particulier des partis politiques partisans d'un gouvernement représentatif de la majorité, et veiller à ce que ce règlement rencontre l'agrément de l'ensemble du peuple de la Rhodésie du Sud;

18. *Demande* à tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ou membres d'institutions spécialisées de faire rapport au Secrétaire général le 1^{er} août 1968 au plus tard sur les mesures qu'ils auront prises pour appliquer la présente résolution;

19. *Prie* le Secrétaire général de rendre compte au Conseil de sécurité des progrès de l'application de la présente résolution, son premier rapport devant être soumis le 1^{er} septembre 1968 au plus tard;

20. *Décide* de constituer, conformément à l'article 28 du règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité, un comité du Conseil de sécurité chargé d'entreprendre les tâches suivantes et de lui rendre compte en lui présentant ses observations:

a) Examiner les rapports sur l'application de la présente résolution qui seront présentés par le Secrétaire général;

b) Demander à tout Etat Membre de l'Organisation des Nations Unies ou membre d'une institution spécialisée, au sujet du commerce dudit Etat ou au sujet de toutes activités de tous ressortissants de cet Etat ou sur ses territoires pouvant constituer un moyen d'é luder les mesures décidées par la présente résolution (et au sujet notamment des articles et produits exemptés de l'interdiction énoncée à l'alinéa *d* du paragraphe 3 ci-dessus), tous renseignements supplémentaires qu'il pourra juger nécessaires pour s'acquitter dûment de son obligation de rendre compte au Conseil de sécurité;

21. *Prie* le Royaume-Uni, en tant que Puissance administrative, de donner une assistance maximum au comité et de fournir au comité tous renseignements qu'il peut recevoir, afin que les mesures envisagées dans la présente résolution et dans la résolution 232 (1966) puissent être rendues pleinement effectives;

22. *Demande* à tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ou membres d'institutions spécialisées, ainsi qu'aux institutions spécialisées elles-mêmes, de fournir les renseignements supplémentaires que le comité pourra leur demander conformément à la présente résolution;

23. *Décide* de maintenir cette question à son ordre du jour pour prendre toutes autres mesures appropriées eu égard à l'évolution de la situation.

Adoptée à l'unanimité à la 1428^e séance.