

LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES COERCITIVES ÉCONOMIQUES DES NATIONS UNIES DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

PAR

Nicolas ANGELET

ASSISTANT

À LA KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN

INTRODUCTION

1. L'adoption par le Conseil de sécurité des Nations Unies de mesures coercitives économiques a connu, depuis la deuxième guerre du Golfe, une envolée considérable. L'effectivité de ces mesures est, pour l'essentiel, tributaire de leur application dans l'ordre juridique interne des États (1). Or, cette application dans l'ordre interne ne se passe pas sans heurts. Si l'on a pu dire que « le procédé apparemment le plus satisfaisant pour assurer la conformité de la décision interne à celle du Conseil de sécurité est celui qui consiste à intégrer purement et simplement l'acte de sanction dans l'ordre interne » (2), force est de constater que la pratique ne se satisfait pas d'un tel procédé : les mesures internes étendent ou limitent fréquemment celles de l'ONU. Souvent, elles n'en sont pas moins rattachables aux décisions de l'ONU, ou du moins voulues comme telles. Ainsi, les actes communautaires se référant aux résolutions du Conseil de sécurité (3) ne présentent pas tous

(1) V. plus généralement MARCOFF (Marco G.), « Les règles d'application indirecte en droit international », *R.G.D.I.P.*, 1976, pp. 385 et s.

(2) COMBACAU (Jean), *Le pouvoir de sanction de l'ONU*, 1974, p. 311.

(3) La Communauté n'attend pas toujours que le Conseil de sécurité ait décrété des mesures coercitives. Suite à l'invasion du Koweït par l'Irak, les Douze ont annoncé un ensemble de mesures coercitives dans leur Déclaration du 4 août 1990 (soit deux jours avant la Résolution 661 (1990) du Conseil de sécurité). De même, dans le conflit yougoslave, les mesures communautaires ont précédé les mesures de l'ONU (cfr. Règl. 3300/91, *J.O.*, L 315/1 ; Règl. 3301/91, *J.O.*, L 315/3 ; Règl. 3302/91, *J.O.*, L 315/46 ; Déc. CECA 91/586 à 91/589, *J.O.*, L 315/47 à L 315/50) : Pour des raisons de technique juridique, ces premières mesures adoptées dans l'affaire yougoslave sont présentées comme visant à la protection des intérêts commerciaux de la Communauté, plus qu'à la poursuite d'un objectif politique (cfr. KUYPER (Pieter-Jan), « Trade Sanctions, Security and Human Rights and Commercial Policy », in : MARESCEAU (Marc), *The European Community's Commercial Policy after 1992 : The Legal Dimension*, Martinus Nijhoff, 1993, pp. 413 et s. ; VAUCHER (Marc), « L'évolution récente de la pratique des sanctions communautaires à l'encontre d'États tiers », *R.T.D.E.*, 1993, pp. 45-49). Ceci, et le fait que ces mesures communautaires aient

un lien identique avec ces résolutions. La Communauté même considère comme « mesures décidées conformément aux résolutions du Conseil de sécurité », toutes les

« mesures prises par la Communauté européenne (...) en conformité avec, ou en application de ou en relation avec les décisions pertinentes du Conseil de sécurité (...) ou toute action (...) autorisée par le Conseil de sécurité (...) » (4).

Il s'agit bien sûr d'une clause « *catch all* », et les différentes hypothèses qu'elle envisage se distinguent difficilement en pratique. La formule n'en témoigne pas moins de la complexité des rapports entre les résolutions de l'ONU et les mesures d'exécution internes. Ce sont ces rapports qui seront analysés en premier lieu (première partie). C'est ensuite à la lumière de quelques-uns d'entre eux qu'il sera procédé à l'analyse de la répartition des pouvoirs entre la Communauté et les États membres (deuxième partie), et aux pouvoirs du juge communautaire et national en la matière (troisième partie).

PREMIÈRE PARTIE

Les rapports entre les décisions de l'ONU et leurs mesures d'exécution

2. Les décisions de l'ONU confèrent ou non un pouvoir discrétionnaire à leurs exécutants. Mais la marge d'appréciation dont bénéficient ces derniers, n'est pas seulement fonction de la formulation des décisions de l'ONU : les exécutants de ces décisions peuvent bénéficier aussi d'une marge d'appréciation *de facto*, qu'ils utilisent en fonction d'éléments plus ou moins étrangers aux décisions mêmes de l'ONU (section I ci-après). La complexité des rapports entre les décisions de l'ONU et les mesures d'exécution se manifeste aussi dans deux hypothèses qui méritent un examen plus approfondi : dans certains cas, la réglementation communautaire impose des mesures restrictives non prévues par l'ONU (section II) ; dans d'autres cas, au contraire, la réglementation communautaire *omet* des mesures coercitives décidées par l'ONU (section III). La licéité de ces extensions ou restrictions, et leur fondement éventuel, s'apprécie parfois difficilement.

été adoptées avant les mesures onusiennes, n'exclut toutefois pas qu'elles participent, *ex post*, à la mise en œuvre des mesures décrétées par l'ONU (comp. DUBOIS (Louis), « L'embargo dans la pratique contemporaine », *A.F.D.I.*, 1967, pp. 123 et s.).

(4) Règl. 3541/92, art. 2, 3°, *J.O.*, L 361/1 ; et Règl. 3275/93, *J.O.*, L 295/4, art. 1^{er}, 3°.

SECTION I^{re}. LE POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DES EXÉCUTANTS

A. Les exécutants des mesures de l'ONU ne disposent pas d'un pouvoir d'appréciation

3. Les décisions du Conseil de sécurité imposant des mesures coercitives économiques ne sont plus, aujourd'hui, de larges directives dont l'application dans l'ordre interne supposerait invariablement la précision de leur portée *ratione materiae*. De nombreux actes communautaires sont assez proches, tant dans leur contenu que dans leur formulation, des résolutions du Conseil de sécurité (5). Des dispositions des résolutions sont reprises textuellement (6), ou sont paraphrasées sans changements substantiels (7). Quelques actes communautaires se bornent même à renvoyer aux résolutions (8). La concordance des mesures de l'ONU et de la Communauté est seulement masquée par le « toilettage » légistique auquel procède la Communauté (9), qui entraîne des remaniements importants, mais purement formels.

4. La formulation analogue des règlements communautaires et des résolutions de l'ONU témoigne à suffisance du caractère « complet et précis » de nombre de mesures coercitives de l'ONU. Dans cette mesure déjà, il n'est pas à exclure que les décisions de l'ONU puissent être appliquées en tant que telles par le juge interne de l'État où elles sont en vigueur. Dans certains cas, la décision de l'ONU semblerait même postuler ses effets dans

(5) L'analyse ci-après a essentiellement été effectuée sur base des textes anglais des résolutions et des actes communautaires. Les conclusions tirées des textes anglais ne sont pas toujours entièrement transposables aux textes français : dans certains cas, par exemple, les textes de la Communauté et de l'ONU sont identiques dans la version anglaise, alors que dans la version française, l'acte communautaire paraphrase légèrement le texte de l'ONU. Ceci tient sans doute uniquement à ce que la Communauté a travaillé elle-même sur le texte anglais de la résolution.

(6) Ainsi Règl. 3155/90, Annexe I (J.O., L 304/1), qui reprend littéralement les paragraphes 3 à 5 du dispositif de la Résolution 670 (1990) concernant les mesures restrictives imposées à l'Irak en matière de transports aériens. Ci-après, la mention « paragraphe » renvoie aux paragraphes du dispositif des résolutions. Lorsqu'il est renvoyé aux paragraphes introductifs, ceci est explicité.

(7) Comp. p.ex. Rés. 748 (1992) (par. 4, 5 et 7) et Règl. 945/92 (J.O., L 101/53) ; Rés. 820 (1993) et Règl. 990/93 (J.O., L 102/14) ; Rés. 787 (1992) (par. 9 et 10) et Règl. 3534/92 (art. 1, 2° et art. 1, 3° insérant la nouvelle annexe) (J.O., L 358/16) ; Rés. 760 (1992) et Règl. 2015/92 (J.O., L 205/2) ; Rés. 757 (1992) (par. 4, 6 et 10) et Règl. 1432/92, art. 2 (J.O., L 151/4).

(8) Règl. 3155/90 (*précité*), Annexe I, 3° : « les États Membres prennent toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que tout aéronef se conforme aux dispositions de la résolution 661 (1990) et 670 (1990). » ; Le texte anglais du Règlement est identique à celui de la Résolution 670 (par. 5), le texte français est légèrement paraphrasé ; V. aussi Règl. 1194/91 (J.O., L 115/37), renvoyant à Rés. 687 (1991), par. 23.

(9) Les exceptions aux mesures coercitives, parfois dispersées dans les résolutions, sont systématiquement rassemblées à la fin des textes communautaires. Cfr. p.ex. : Règl. 2340/90 (J.O., L 213/1), art. 3 (comp. Rés. 661 (1990), par. 3) ; Règl. 1432/92, *précité*, art. 2, qui rassemble les exceptions des paragraphes 4, 6 et 10 de la Résolution 757 (1992). La date d'entrée en vigueur des mesures, généralement précisée au début du texte de l'ONU, est souvent insérée dans les dispositions finales des textes communautaires.

l'ordre interne en l'absence de toute mesure nationale de réception (10). Ainsi, dans sa Résolution 687 (1991) le Conseil

« Décide, avec effet immédiat, que les interdictions énoncées dans sa résolution 661 (1991) et visant la vente ou la fourniture à l'Irak de produits de base ou de marchandises ... cessent de s'appliquer aux livraisons de denrées alimentaires ... » (11)

L'effet immédiat conféré à cette décision est bien sûr son effet *ratione temporis*. Mais celui-ci ne suppose-t-il pas que la décision soit immédiatement applicable dans l'ordre interne ? Dans la mesure où la mise en œuvre des résolutions exige une intervention législative ou réglementaire, il est inévitable qu'un certain délai s'écoule entre l'adoption de la résolution et des actes communautaires (12). Sauf indication contraire (13), les États membres disposent donc d'un certain délai pour la mise en œuvre des déci-

(10) Ceci peut étonner, dans la mesure où, en principe, l'introduction de la règle internationale dans l'ordre juridique national est uniquement fonction des exigences du droit national (V. VERHOEVEN (Joe), « La notion d'« applicabilité » directe du droit international », *R.B.D.I.*, 1980, pp. 243 et s., pp. 249 et s.). Mais s'il est indispensable que la règle internationale ait été rendue applicable dans l'ordre interne au moyen des procédures constitutionnelles appropriées pour qu'elle puisse imposer des obligations aux justiciables, ou leur conférer des droits subjectifs, l'absence de réception et de publication n'exclut pas que la règle internationale puisse produire des effets dans l'ordre interne. « Il suffit que la règle impose à l'État une obligation complète et inconditionnelle, de telle sorte que le juge puisse, sans excéder ses pouvoirs, imposer le respect de la norme internationale à l'État. » (WÆLBROECK (Michel), « Effets internes des obligations imposées à l'État », in *Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch*, 1972, t.II, pp. 573 et s., p. 576 et *passim*).

(11) Rés. 687 (1991), par. 20 — nous soulignons ; V. aussi *infra*, § 16, sur la Rés. 861 (1993), par. 1.

(12) Tout en admettant que l'exigence est contradictoire avec la technique d'incorporation à l'ordre interne des États membres, COMBACAU déduit l'effet immédiat (*ratione temporis*) des décisions de ce qu'elles prévoient leur application « nonobstant tous contrats conclus avant la date de la résolution » (COMBACAU (Jean), *op. cit.*, p. 322). Toutefois, cette clause fixe ni un point d'aboutissement, ni un point de départ, puisque la résolution s'appliquera nonobstant tous les contrats sans distinction, qu'ils soient conclus avant ou après l'adoption de la résolution. La date d'adoption de la résolution est insérée *ex abundantia cautelae*, afin que même les personnes ayant contracté avant l'adoption de la résolution ne puissent se prévaloir de leur ignorance. La clause produit ainsi son effet, quelle que soit la date d'adoption des mesures d'exécution nationales.

(13) Il arrive que la résolution précise sa date d'entrée en vigueur et que l'acte communautaire ne peut être adopté en temps voulu. Ainsi le 7 mai 1991, les Communautés adaptent leur réglementation à la Résolution 687 (1991) (par. 20), en date du 3 avril, qui allège avec effet immédiat l'embargo irakien concernant les produits alimentaires. Adopté avec un mois de retard sur la Résolution 687, le Règlement 1194/91 rétroagit jusqu'au 3 avril ; (cfr. aussi Déc. CECA 91/414) ; Le Règlement 1608/93, adopté le 24 juin et publié le 26 juin, met en œuvre l'embargo de l'ONU contre Haïti devant entrer en vigueur le 23 juin (Rés. 841). L'article 1^{er} du Règlement s'y conforme — si l'on peut dire — en faisant rétroagir l'embargo communautaire jusqu'à cette date. Généralement toutefois, lorsqu'une date précise est fournie, il s'agit d'un embargo décrété sous condition suspensive. Les Communautés parviennent alors normalement à adopter et publier les actes communautaires en temps voulu pour se conformer au délai prévu par l'ONU : cfr. le Règlement 990/93 (*précité*) et la Décision CECA 93/235 (*précitée*) mettant en œuvre la Résolution 820 (1992) concernant la Serbie-Monténégro ; le Règlement 945/92 (*J.O.*, L 102/17) mettant en œuvre la Résolution 748 (1992) concernant la Libye.

sions de l'ONU (14). En ce qu'il ne laisse aux États aucun délai pour sa mise en œuvre, le paragraphe précité de la Résolution 687 (1991) appelle inévitablement son application immédiate dans l'ordre interne. La Résolution 861 (1993) permet toutefois d'en douter, où le Conseil lève les mesures contre Haïti « avec effet immédiat », et demande aux États de se conformer à cette décision aussi tôt que possible.

5. L'applicabilité immédiate des mesures de l'ONU est par contre inévitable, lorsque le Conseil de sécurité délègue un pouvoir de décision à un Comité des sanctions, comme cela a été le cas dans les affaires ci-discutées (15). Certaines résolutions prévoient des exceptions aux mesures coercitives dont l'application est soumise à l'approbation expresse ou tacite du Comité (16). Dans ce cas, les actes communautaires renvoient systématiquement à la décision du Comité (17). Le Règlement 3155/90 par exemple, énonce que

« Les États membres interdisent le survol de leur territoire à tout aéronef devant atterrir en Irak ou au Koweït (...), sauf dans les conditions suivantes :

...

b) le vol en question a été approuvé par le Comité institué par la Résolution 661 (1990); »

Le renvoi qui est ainsi fait aux décisions du Comité des sanctions confirme la possibilité de les appliquer dans l'ordre interne en l'absence de toute mesure nationale, de réception ou autre. La rétrocession de la Communauté au profit des Nations Unies est d'autant plus marquée, lorsque le texte communautaire omet certaines précisions inscrites dans les résolutions quant à la portée des exemptions qui peuvent être accordées, et qui seraient pourtant utiles pour les États membres ou pour les bénéficiaires

(14) Les résolutions témoignent d'ailleurs de réalisme à cet égard, lorsqu'elles octroient aux États un délai substantiel pour rapporter les mesures prises pour leur mise en œuvre. P.ex. Rés. 841 (1993), par. 13 (un mois); Rés. 757 (1992), par. 12 (3 semaines); Rés. 748 (1992), par. 8 (2 semaines); Rés. 724 (1991), par. 5 (a) (20 jours); Rés. 700 (1991), par. 4 (45 jours).

(15) Pour l'Irak : Rés. 661 (1990), par. 6; pour la Serbie-Monténégro : Rés. 724 (1991), par. 5 (b); pour la Libye : Rés. 748 (1992), par. 9; pour Haïti : Rés. 841 (1993), par. 40.

(16) Rés. 820 (1993), par. 15 (approbation expresse); Rés. 687 (1991), par. 20; Rés. 760 (1992); Rés. 787 (1992), par. 9; Rés. 841 (1993), par. 7 (approbation tacite); Rés. 670 (1990), par. 3; Rés. 757 (1992), par. 7 (a); Rés. 820 (1993), par. 22 (c), 27 et 28 (sans précision).

(17) Comp. : Règl. 3155/90, *précité*, Annexe I et Rés. 670 (1990), par. 3-4; Règl. 1194/91, *précité*, Annexe I, C et Rés. 687 (1991), par. 20; Règl. 1194/91, Annexe 2 (*précité* — *cfr. infra*); Règl. 1432/92, *précité*, art. 2 (d) et Rés. 757 (1992), par. 6; Règl. 1432/92, *précité*, Annexe et Rés. 757 (1992), par. 7 (a); Règl. 2015/92, *précité*, et Rés. 760 (1992); Règl. 3534/92, art. 1, 2° (*précité*) et Rés. 787 (1992), par. 9; Règl. 990/93, *précité*, art. 2 et Rés. 820 (1993), par. 22, 15, 27 et 28; Règl. 1608/93, *précité*, art. 2 et Rés. 841 (1993), par. 7; Règl. 945/92, *précité*, art. 1, 2° et Rés. 748 (1992), par. 4 (a); il existe une seule exception : V. Rés. 666 (1990), par. introductif n° 4 et par. 1 à 6 et Règl. 3155/90 (*précité*), art. 4-5.

potentiels des exemptions (18). Cette transposition rudimentaire indique que, face à la procédure d'approbation individuelle, la Communauté ne se considère plus comme un intermédiaire nécessaire entre l'ONU et les États membres ou les ressortissants communautaires.

B. Les exécutants des mesures de l'ONU disposent d'une marge d'appréciation

B.1. Le pouvoir d'appréciation de iure

6. Si le caractère « complet et précis » des décisions de l'ONU ne peut être sousestimé, il est aussi des cas où le Conseil charge les États membres de prendre « toutes les mesures appropriées » à une certaine fin (19). Dans les cas ci-discutés, la formule paraît être le fruit, non pas de l'absence de consensus politique sur les mesures concrètes à adopter, mais d'une option délibérée face à l'impossibilité pratique de préciser chaque détail du processus de coercition (20). Ainsi, dans sa Résolution 687 (1991) du 3 avril 1991, le Conseil

« Décide que tous les États, y compris l'Iraq, prendront les mesures nécessaires pour qu'il ne puisse être fait droit à aucune réclamation présentée par les pouvoirs publics irakiens, par toute personne physique ou morale en Iraq ou par des tiers agissant par son intermédiaire ou pour son compte, et se rapportant à un contrat ou à une opération dont l'exécution aurait été affectée du fait des mesures décidées par le Conseil de sécurité dans sa résolution 661 (1990) et les résolutions connexes. » (21)

Cette disposition (22), et la règle analogue adoptée par le Conseil de sécurité dans l'affaire libyenne (23), ont donné lieu à une réglementation communautaire fort détaillée. Mais de telles dispositions peuvent aussi donner lieu à l'absence de toute transposition, ou à une transposition tardive.

(18) Comp. Rés. 687 (1991), par. 20 et Règl. 1194/91, *précité* ; V. aussi le nouvel article 3, 2° (b), inséré par l'article 1^{er}, 2° du Règlement 1194/91 ; Comp. aussi Rés. 841 (1993) et Règl. 1608/93 (*J.O.*, L 155/2 du 26.06.1993), art. 2 ; Il est naturellement de bonne logique d'écarter du texte communautaire certaines précisions des résolutions qui s'adressent en fait au seul Comité. Ainsi, lorsque la Résolution 820 (1993) (par. 22 (c)) autorise le transit par la Serbie-Monténégro à condition qu'il soit « strictement limité », et autorisé « à titre exceptionnel » par le Comité, le Règlement 990/93 (*précité*) se satisfait d'exiger l'autorisation du Comité (comp. aussi Règl. 1608/93, *précité* et Rés. 841 (1993) ; Règl. 990/93, *précité*, art. 2 (d), et Rés. 820 (1993), par. 15) ; Par contre, les Règlements reprennent, le cas échéant, l'indication que l'autorisation ne sera donnée qu'au cas par cas (Règl. 3534/92, *précité*, art. 1, 2°) ; Règl. 990/93, *précité*, art. 2 (b), (e), (f) ; Règl. 1608/93, *précité*, art. 2). Si ces précisions s'adressent d'abord au Comité, le rappel permet sans doute d'éviter que les États, une fois la première autorisation obtenue, raisonnent eux-mêmes par analogie.

(19) V. p.ex. Règl. 3541/92 (*cf. infra*), et comp. Rés. 686 (1991), par. 6, et Règl. 542/91 (*J.O.* L 60/5).

(20) Comp. COMBACAU (Jean), *op. cit.*, pp. 313-315, qui parvient à la conclusion inverse s'agissant d'un projet de résolution dans l'affaire sud-africaine.

(21) Rés. 687 (1991), par. 29.

(22) Règl. 3541/92, *précité* ; le Règlement a été adopté sur base de l'article 235 du Traité CEE, contrairement aux autres mesures qui se réfèrent au Traité et à son article 113 en particulier.

(23) Cfr. Rés. 883 (1993), par. 8 et Règl. 3275/93, *J.O.*, L 295/4.

Ainsi, la disposition analogue adoptée dans l'affaire yougoslave (24) n'a pas, jusqu'à présent, été transposée en droit communautaire. Ceci n'implique pas pour autant une violation de la Résolution : s'agissant d'une obligation de résultat (25), la transposition ne s'impose pas aussi longtemps que l'État en question n'introduit pas de demandes en justice tendant à répercuter sur ses partenaires commerciaux les conséquences des mesures coercitives, ou encore, aussi longtemps qu'il n'y est pas fait droit par un juge interne (26).

B.2. *Le pouvoir d'appréciation de facto*

7. Même lorsque les décisions de l'ONU ne laissent apparemment aucune liberté d'appréciation aux États membres quant à la portée *ratione materiae* de la coercition, le mode de mise en œuvre de ces décisions dans l'ordre interne peut influencer leur traduction dans les faits. Ainsi, afin d'éviter le détournement de médicaments à double usage potentiel, la Résolution 661 (1990) du Conseil de sécurité excepte de l'embargo contre l'Irak, les « fournitures à usage *strictement* médical » (27). Pour mettre en œuvre cette disposition, la Communauté a dû, en un premier temps, établir une liste de codes et de descriptions standardisées des produits exemptés (28). Après la libération du Koweït, alors que les mesures de l'ONU contre l'Irak restaient intégralement en vigueur, le Règlement 811/91 a modifié l'exception précitée concernant les produits médicaux, en y ajoutant une clause générale exemptant « tous les produits autres que ceux figurant dans la liste A, à usage strictement médical, sous réserve qu'ils soient fournis sous la stricte supervision de la Communauté ou du gouvernement d'un État membre ou de tout organisme à vocation humanitaire approprié. » (29). Les considérants du Règlement sont particulièrement significatifs de la relation que le Règlement entretient, tant avec les mesures coercitives qu'avec la Résolution 686 (1991) constatant la fin des hostilités :

« Considérant que le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté, le 2 mars 1991, la résolution 686 (1991) ;

(24) Rés. 757 (1992), par. 9.

(25) Nous entendons l'obligation de résultat au sens de l'article 21.1 du projet d'articles de la Commission du Droit international sur la responsabilité des États : l'obligation de résultat est celle imposant un résultat déterminé, tout en laissant à l'État le choix des moyens pour y parvenir.

(26) Commentant la Résolution 687 (1991), KUYPER semble également estimer que la transformation immédiate n'était pas obligatoire (*op. cit.*, p. 397).

(27) Rés. 661 (1990), par. 3 (c) ; cf. aussi Rés. 666 (1990), par. 8.

(28) Cf. l'annexe au Règlement 2340/90, *précité*, modifiée par le Règlement 3155/90, *précité*, Annexe II : Celle-ci écarte de la liste une partie du code 3002, à savoir les « toxines, cultures de micro-organismes (...) et produits similaires ». Le Règlement précise en son considérant n° 7 que « la liste de produits médicaux énumérés dans ladite annexe [celle du Règlement 2340/90] comprend certains produits ou substances qui pourraient être utilisés à des fins et pour des usages autres que strictement médicaux » (V. aussi l'exclusion des codes 2937 et 2941).

(29) Règl. 811/91, Annexe, point C (*J.O.*, L 82/50). Cette disposition reprenait ainsi littéralement les termes de la Résolution 666 (1990), paragraphe 8, qui avait initialement donné lieu à l'énumération des produits exemptés.

Considérant que, dans ces circonstances, la Communauté et ses États membres, réunis dans le cadre de la coopération politique, considèrent comme *souhaitable* de faciliter l'action humanitaire en Irak et qu'en conséquence il convient d'élargir, à partir du 2 mars 1991, les possibilités de fourniture de produits destinés à un usage strictement médical, *dans les limites et selon les conditions fixées par les résolutions ... y afférentes*, et en particulier la résolution 661 (1990). » (30)

Alors qu'elle ne lève pas les mesures coercitives contre l'Irak, c'est pourtant la Résolution 686 (1991) qui est sensée justifier la modification des mesures, sans doute parce qu'elle contient une constatation autorisée de la fin des hostilités (31). D'autre part, si le pouvoir d'appréciation de la Communauté porte sur les modalités de mise en œuvre de l'exception « humanitaire », et non sur sa portée *ratione materiae* (32), ceci n'empêche que la modification a pour but et pour effet d'augmenter le volume des livraisons de produits médicaux.

*

* . *

8. L'emprise du Conseil de sécurité ne suffit donc pas à réduire à néant l'autonomie des exécutants des mesures coercitives. Cette autonomie se manifeste plus ouvertement, lorsque la Communauté ajoute des mesures à celles décrétées par l'ONU, ou au contraire écarte certaines d'entre elles.

SECTION II. LA RÉGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE IMPOSE DES MESURES RESTRICTIVES NON PRÉVUES PAR L'ONU

9. Il arrive que la Communauté décrète des mesures coercitives qui n'ont pas été décidées par le Conseil de sécurité. Pour les besoins de l'analyse, ces mesures sont regroupées ci-après selon ce qu'elles sont ou non licites *in se*. Mais cette distinction n'est pas toujours facile à appliquer en pratique : d'une part, certaines mesures intrinsèquement licites peuvent cesser de l'être lorsqu'elles sont greffées sur des mesures décrétées par le Conseil de

(30) Règl. 811/91, *précité*, par. introductifs n° 2 et 3.

(31) Comp. à ce sujet : SCHREUER (Christoph C.), *Decisions of International Institutions before Domestic Courts*, 1981, analysant l'autorité des décisions internationales en ce qu'elles contiennent des constatations de fait : pp. 34-35, et pour la question voisine du statut juridique d'un territoire : pp. 150-151 et les références ; p. 82.

(32) On ne peut donc pas réellement affirmer que « la Communauté peut se montrer moins intransigeante, comme l'y invite la résolution 686 » (VAUCHER (Marc), *op. cit.*, p. 43). La Communauté n'est pas réellement moins intransigeante que précédemment, et elle ne pourrait l'être puisque l'ONU maintient entièrement l'interdiction de livrer des produits à double usage. La modification tient plutôt à ce que la fin des hostilités permettra de faire jouer pleinement l'exemption onusienne (p.ex. en contrôlant sur place la distribution des produits, ce qui était impossible pendant la guerre).

sécurité (33) ; mais d'autre part, la situation de crise ayant donné lieu à l'intervention de l'ONU peut suffire en elle-même à justifier certaines mesures unilatérales illicites en temps normal. C'est le cas des restrictions aux échanges prohibées par le GATT (34). La subdivision retenue ci-après peut donc être d'une application délicate en pratique.

A. Les mesures intrinsèquement illicites

10. La réglementation communautaire prévoit fréquemment des mesures illicites *in se*, et non couvertes par les résolutions de l'ONU. Dans certains cas, qu'il faut condamner sans réserve, la réglementation communautaire est, de plus, contraire aux objectifs poursuivis par le Conseil de sécurité (a.1.). Dans d'autres cas, les « ajouts » communautaires sont conformes aux objectifs poursuivis par les résolutions de l'ONU, et procèdent d'une interprétation téléologique de celles-ci (a.2.).

A.1. Les mesures contraires aux objectifs de l'ONU

11. Lorsque la Communauté s'écarte, non seulement des moyens choisis par l'ONU pour parvenir à ses fins, mais encore de l'objectif même poursuivi par le Conseil de sécurité, l'illégalité de ces mesures communautaires n'est pas à démontrer. L'exemple suivant mérite néanmoins d'être relevé : d'une part, pour montrer qu'il ne s'agit pas d'une hypothèse d'école : l'influence qu'exercent la France et le Royaume-Uni au sein du Conseil de sécurité ne suffit pas à garantir la conformité des décisions communautaires aux objectifs essentiels du Conseil de sécurité ; d'autre part, pour montrer que, tout en respectant la portée *ratione materiae* et *temporis* des mesures de l'ONU, leurs exécutants peuvent agir en violation manifeste des objectifs du Conseil de sécurité.

(33) Les mesures décidées par le Conseil de sécurité rétroagissent généralement, dans la mesure où le Conseil exige leur application nonobstant l'existence de contrats ou licences conclus ou délivrés avant l'adoption de la résolution ou l'entrée en vigueur des mesures (p.ex. Résolution 841, par. 9). Cette rétroactivité, qui porte atteinte aux droits acquis des opérateurs privés, est sans doute inattaquable pour autant qu'elle reste non-discriminatoire (comp. DUBOIS (Louis), *op. cit.*, pp. 112-113 et 132 et s. et COMBACAU (Jean), *op. cit.*, 1974, pp. 270-271). Toutefois, dans les affaires récentes, l'ONU a voulu protéger les opérateurs économiques contre toute réclamation de la part, notamment, d'opérateurs économiques privés irakiens, visant à recouvrir le dommage causé par l'embargo (cf. Rés. 687 (1991), par. 29). Selon le Règlement CEE 3541/91 (*précité*) qui met en œuvre cette disposition pour l'Irak, il appartient aux parties irakiennes de démontrer que le dommage dont elles demandent réparation ne résulte pas de l'embargo (art. 4). *Per se*, la mesure est, de toute évidence, discriminatoire et pourrait générer un déni de justice. Or, en greffant ses mesures coercitives supplémentaires sur celles de l'ONU, la Communauté étend aussi la portée de ces dispositions illicites *in se*.

(34) Selon l'article XXI du GATT, aucune disposition de l'accord ne peut être interprétée comme empêchant une partie contractante de prendre toutes mesures qu'elle estimera nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité en temps de guerre ou en cas de grave tension internationale. V. au sujet de l'invocation par l'Argentine des accords GATT contre les mesures communautaires décrétées dans l'affaire des Iles Falkland : VERHOEVEN (Joe), « Sanctions internationales et Communauté européenne », *R.B.D.I.*, 1984-85, pp. 266 et 281.

Le Règlement 3275/93 (35) contient ainsi, dans ses considérants, une précision qui est manifestement contraire à la Résolution 883 (1993) adoptée dans l'affaire libyenne. Le Règlement met en œuvre le 8^e paragraphe de la Résolution, selon lequel les États membres de l'ONU, dont la Libye, doivent prendre les mesures nécessaires pour que la Libye ne répercute pas les conséquences matérielles des mesures coercitives sur ses partenaires commerciaux étrangers. Le Règlement précise, en son dernier considérant, que

« ... the Community ... considers that, in deciding whether to reduce or lift the measures taken against Libya, particular account must be taken of any failure by Libya to comply with paragraph 8 of Resolution 883 (1993). » (36)

Cette déclaration est manifestement contraire à la Résolution 883 (1993), où le Conseil

« *Se déclare disposé à procéder à la révision des mesures établies ci-dessus et par la résolution 748 (1992) afin de les suspendre immédiatement si le Secrétaire général rend compte au Conseil que le Gouvernement libyen a assuré la comparution des suspects de l'attentat contre le vol Pan Am 103 devant un tribunal américain ou britannique compétent et a déferé aux demandes des autorités judiciaires françaises s'agissant de l'attentat contre le vol UTA 772, en vue de leur levée immédiate quand la Libye aura pleinement satisfait aux demandes et décisions contenues dans les résolutions 731 (1992) et 748 (1992) (...).* » (37)

Ce paragraphe de la Résolution, qui constitue en quelque sorte une « *confidence building measure* », vise précisément à garantir à la Libye que les mesures coercitives seront levées s'il est satisfait aux demandes mentionnées audit paragraphe (38). Il ne se réfère aucunement aux exigences de la Résolution 883 (1993), où figure le paragraphe transposé par le Règlement 3275/93. Il ne fait donc pas l'ombre d'un doute que le Règlement 3275/93 est incompatible avec la Résolution. Ceci risque d'ores et déjà de contrecarrer la politique du Conseil de sécurité, alors même que les mesures de l'ONU sont toujours en vigueur, et que la Communauté respecte, au stade actuel, leur portée *ratione materiae*.

A.2. Les mesures conformes aux objectifs de l'ONU

12. D'autres écarts semblent plus difficiles à apprécier, qui participent d'une approche téléologique des résolutions du Conseil de sécurité : les mesures communautaires mettent l'accent sur l'objectif des mesures de l'ONU plus que sur leur contenu. C'est le cas des mesures communautaires visant, lors de la guerre du Golfe, les services non financiers et les trans-

(35) Règl. 3275/93, *précité*, dernier considérant.

(36) Règl. 3275/93, *précité*.

(37) Rés. 883 (1993), par. 16.

(38) *Cfr.* par exemple la déclaration du représentant du Brésil au Conseil de sécurité lors de l'adoption de la Résolution : S/PV.3312, p. 49-50 de la version anglaise.

ports aériens (39). Ces mesures ont été décrétées en l'absence d'une décision de l'ONU à cet effet (40). Le raisonnement téléologique qui est sensé les justifier ressort parfaitement du troisième paragraphe introductif du Règlement 3155/90, selon lequel :

« compte tenu de l'aggravation de la situation depuis l'adoption [du Règlement 2340/90], la Communauté et ses États membres ont confirmé, dans leurs déclarations des 7 et 17 septembre 1990, la nécessité de mettre en œuvre les résolutions 660, 661 et 666 (1990) .. et leur détermination à mener une action efficace ; » (nous soulignons)

C'est donc le but des résolutions du Conseil de sécurité qui est invoqué comme légitimant l'extension du régime de coercition. Le renvoi à la mise en œuvre de la Résolution 660 (1990) est à cet égard révélatrice : celle-ci n'impose en effet aucune mesure de coercition, mais condamne l'invasion du Koweït et demande le retrait de l'armée irakienne. Cette approche a été portée à son comble dans l'affaire des Falklands : alors que la Résolution 502 (1982) « demandait » le retrait des troupes argentines sans imposer de mesures économiques, les Dix ne se sont pas privés de justifier les mesures communautaires par le fait qu'ils « [attachaient] la plus grande importance à l'application effective et immédiate de la Résolution 502 dans tous ses aspects » (41).

13. Même si ces mesures visent à réaliser l'objectif — *sensu lato* — poursuivi par le Conseil de sécurité, cette approche ne peut être approuvée : il est bien sûr exclu que toute extension soit automatiquement justifiée pour autant qu'elle contribue à atteindre l'objectif déclaré du Conseil (42). Mais ce n'est pas à dire que toute mesure complémentaire conforme à l'objectif de l'ONU soit automatiquement condamnable. On ne s'étonnera pas, en premier lieu, de ce qu'en cas de doute la Communauté retienne une interprétation extensive des mesures coercitives de l'ONU (43). On peut

(39) pour les services financiers : Règl. 3155/90, *précité*, article 1^{er}. Comp. Rés. 661 (1990), par. 3 (b) et (c) : en interdisant « toutes activités menées par leurs nationaux ou sur leur territoire qui auraient pour effet de favoriser ou sont conçues pour favoriser » les exportations prohibées, les résolutions couvrent les seuls services connexes à une vente ou livraison de produits. En même temps, l'article 1 (1) du Règlement précise la portée *ratione personae* de l'embargo sur les services non financiers, de façon plus restreinte que la résolution 661, paragraphe 3. Comp. Règl. 2340/90, *précité*, art. 2, 2^o, et Rés. 661 (1990) (par. 3) ; pour les transports aériens : Règl. 2340/90, *précité*, art. 2 ; Déc. CECA 90/414, *précitée* ; Comp. Rés. 661 (1990).

(40) V. aussi par. 39, *infra*.

(41) Déclaration citée par Dewost (Jean-Louis), « La Communauté, les Dix, et les 'sanctions' économiques », *A.F.D.I.*, 1982, p. 223.

(42) contrairement à ce que suggère LEENEN (A.Th.S.), *Gemeenschapsrecht en volkenrecht*, Den Haag, 1984, pp. 178-179.

(43) Ainsi, le texte anglais de la Résolution 757 (1992) interdit l'importation de produits « en provenance de la République fédérale de Yougoslavie », le texte français vise au contraire les produits « originaires » de cet État. Le Règlement 1432/92 interdit l'introduction sur le territoire de la Communauté de produits « originaires ou en provenance des Républiques de Serbie et du Monténégro ». L'interprétation extensive permet ainsi de couvrir également les produits fabriqués en Serbie-Monténégro mais exportés à partir d'un pays tiers, ce qui permet d'éviter que des produits « en provenance » de la Serbie-Monténégro ne soient exportés vers la Communauté, en les faisant

admettre aussi que soient adoptées des mesures unilatérales visant, spécifiquement et uniquement, à combattre la fraude aux mesures explicitées par le Conseil de sécurité, en intervenant dans la chaîne économique en amont ou en aval de l'activité prohibée par l'ONU, pour appréhender les activités auxiliaires de ces dernières. Le Conseil de sécurité même oblige parfois les États membres à procéder de la sorte. Ainsi, la Résolution 661 (1990) (44) prohibait « toutes activités menées par leurs nationaux ou sur leur territoire qui auraient pour effet de favoriser ou sont conçues pour favoriser » les exportations prohibées. Il est raisonnable d'admettre qu'en l'absence d'une telle disposition expresse, les États membres sont obligés, ou du moins autorisés, à appréhender les activités auxiliaires de celles expressément interdites par le Conseil de sécurité (45).

B. *Les mesures intrinsèquement licites*

14. Il n'existe pas, en droit international général, de liberté ou d'obligation de commercer (46). En l'absence d'une obligation conventionnelle à cet effet, les États décident donc librement de leurs échanges avec des États tiers. En est-il également ainsi lorsque le Conseil de sécurité prévoit des exceptions *ratione materiae* aux mesures coercitives qu'il édicte, ou lorsqu'il lève totalement ou partiellement des mesures décrétées antérieurement ? En d'autres termes, ces décisions du Conseil de sécurité laissent-elles, ou rendent-elles aux États membres la liberté dont ils jouissent en droit international général, ou peuvent-elles donner lieu à une obligation de (laisser) commercer ? Et qu'en est-il lorsqu'une décision du Conseil de sécurité impose des mesures coercitives dans certains domaines spécifiques, et est silencieuse sur d'autres domaines ? Dans certains cas, l'extension unilatérale des mesures de l'ONU est contraire à ses objectifs, et dès lors interdite sans contestation (b.1.). Mais la conformité des mesures unilatérales aux objectifs de l'ONU ne permet pas plus de conclure à leur licéité (b.2.).

B.1. *Les mesures contraires aux objectifs de l'ONU*

15. Certains « ajouts » aux mesures de l'ONU sont contraires aux objectifs poursuivis par l'organisation. C'est d'abord le cas lorsqu'un embargo

transiter par un pays tiers complaisant. Le terme « en provenance de » permet, par contre, de couvrir les produits fabriqués dans un pays tiers mais exportés par la Yougoslavie.

(44) Rés. 661 (1990), par. 3 (b) et (c).

(45) Mais les mesures communautaires contre l'Irak concernant les services et les transports aériens vont manifestement plus loin. La disposition citée ci-dessus de la Résolution 661 avait été transposée dans le Règlement 2340/90, qui visait « toute activité ayant pour objet ou pour effet de promouvoir » les ventes ou livraisons prohibées (Règl. 2340/90, *précité*, art. 2, 2° — notre traduction du texte anglais). Le Règlement 3155/90 (*précité*) va plus loin, lorsqu'il prévoit en son article 1^{er}, « sans préjudice des interdictions établies par le règlement (CEE) n° 2340/90 (.) est interdite dans la Communauté (.) la prestation de services non financiers, ayant pour objet ou pour effet de favoriser l'économie de l'Irak et du Koweït. ».

(46) V. DUBOIS (Louis), *op. cit.*, pp. 108 et s.

décéré par l'ONU prévoit des exceptions « humanitaires ». La Résolution 687 (1991) en témoigne, où le Conseil

« *Décide, avec effet immédiat, que les interdictions énoncées dans sa résolution 661 (1991) et visant la vente ou la fourniture à l'Irak de produits de base ou de marchandises ... cessent de s'appliquer aux livraisons de denrées alimentaires ...* » (47)

S'il est dit seulement que « les interdictions cessent de s'appliquer », la Résolution 687 semble néanmoins obliger les États membres à autoriser la livraison des denrées alimentaires. De fait, l'effet immédiat explicité par le Conseil est parfaitement inutile pour *autoriser* les États membres à libérer immédiatement leur commerce en la matière. Il n'a de sens que si on interprète la décision comme créant une *obligation* à charge des États membres. L'objectif humanitaire de la décision confirme parfaitement qu'elle oblige les États à permettre la livraison de produits alimentaires. Cet objectif justifie aussi que l'on interprète dans le même sens, toute exception humanitaire aux mesures décrétées par le Conseil de sécurité (48).

16. La libération du commerce peut être obligatoire pour d'autres raisons encore : la levée totale ou partielle de mesures coercitives ne doit pas nécessairement témoigner de la clôture totale ou partielle du dossier. Elle ne signifie pas nécessairement que l'objectif du Conseil de sécurité a été atteint. La levée peut aussi constituer une véritable mesure « positive », visant à atteindre un objectif déterminé par l'encouragement ou la récompense de l'État, ou d'un des États, objet des mesures. C'est ce qui distingue la « carotte » proverbiale de la simple absence de « bâton ». Dans toute la mesure où elles sont nécessaires pour atteindre les objectifs du Conseil de sécurité, ces « mesures positives » peuvent obliger les États à libérer le commerce.

La pratique récente du Conseil de sécurité en offre un excellent exemple. Dans sa Résolution 861 (1993), le Conseil, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte,

« 1. *Decides that the measures set out in paragraphs 5 to 9 of resolution 841 (1993) are suspended with immediate effect and requests all States to act consistently with this decision as soon as possible ;*

2. *Confirms its readiness ... to terminate immediately the suspension of the measures referred to in paragraph 1 above if, at any time, the Secretary-General ... informs the Security Council that the parties to the Governors Island Agreement or other authorities in Haiti have not complied in good faith with the Agreement ;*

3. *Expresses its readiness to review all measures in paragraphs 5 to 14 of resolution 841 (1993) with a view to lifting them definitively once the Secre-*

(47) Rés. 687 (1991), par. 20 — nous soulignons.

(48) V. *contra* : Reg. v. HM Treasury and the Bank of England, ex parte Centro-Com (6.9.1993), rapporté par Fox (Hazel) et WICKREMASINGHE (C.), « U.K. Implementation of UN Economic Sanctions », I.C.L.Q., 1993, p. 966.

tary-General ... informs the Security Council that the relevant provisions of the Governors Island Agreement have been fully implemented. »

Le Secrétaire général des Nations Unies a déclaré au journal *Le Monde* à ce propos :

« Certains nous ont reproché d'avoir levé trop tôt les sanctions contre le régime de Port-au-Prince. Mais il était normal que nous cherchions à inciter les autorités à se montrer plus conciliantes. » (49)

Il est évident que le maintien unilatéral des mesures restrictives au motif qu'elles sont intrinsèquement licites, torpillerait à coup sûr la politique du Conseil. De ce point de vue, les « mesures positives » peuvent être interprétées comme imposant une libération totale du commerce avec leur bénéficiaire. Il faut à tout le moins admettre que ces mesures obligent les États à restaurer le niveau des échanges *antérieur* à l'adoption des mesures coercitives, ce qui permettra, sinon de promouvoir l'économie du bénéficiaire des « mesures positives », du moins d'ôter aux réglementations commerciales des États membres leur caractère de « sanction » (50).

B.2. Les mesures (prétendument) conformes aux objectifs de l'ONU

17. Il a été montré ci-dessus que les exécutants des mesures de l'ONU peuvent être amenés à adopter certaines mesures unilatérales pour combattre la fraude aux mesures explicitées par le Conseil de sécurité. Certaines de ces mesures complémentaires sont licites *in se*, et n'affectent pas la portée *ratione materiae* des mesures de l'ONU. C'est ainsi de façon autonome que la Communauté a développé les modalités techniques nécessaires pour éviter le contournement des mesures décrétées contre la Serbie-Monténégro : alors que le Conseil de sécurité tardait à adresser la question du contournement des mesures coercitives (51), la Communauté a restreint l'usage des procédures TIR pour le transit par la Serbie-Monténégro (52), et puis soumis l'exportation vers certains États limitrophes de la Serbie-

(49) *Le Monde*, mardi 19 octobre 1993, p. 4 ; Dans le même ordre d'idées, la Serbie a déclaré début octobre 1993 qu'elle ne signerait aucun plan de paix pour la Bosnie-Herzégovine s'il n'était pas accompagné d'un « projet précis » de levée des mesures décrétées par l'ONU contre la Serbie-Monténégro (*Le Monde*, dimanche 10 — lundi 11 octobre 1993). Le 8 novembre 1993, les Douze envisageaient d'offrir aux Serbes un allègement progressif des mesures coercitives en contrepartie d'un geste vis-à-vis des Musulmans en matière territoriale (*Le Monde*, mercredi 10 novembre 1993, p. 3).

(50) De fait, le caractère de « sanction » des mesures restrictives commerciales s'apprécie par rapport à l'intention qui les sous-tend (V. VERHOEVEN (Joe), *op. cit.*, p. 282). Le retour au *status quo ante* devrait permettre de lever les doutes quant à l'intention de sanctionner.

(51) Alors que le Règlement 2655/92 date du 8 septembre 1992 (*J.O.*, L 266/26), le Conseil de sécurité abordera la question pour la première fois dans sa Résolution 787 (1992) du 16 novembre 1992 (par. 11).

(52) Règl. 2655/92, *précité*.

Monténégro à un système de double contrôle (53). Ce système sera développé ultérieurement (54), puis modifié (55) suite à la création, pour la Croatie et la Macédoine, de « Missions d'Assistance aux Sanctions » de la CSCE veillant sur place au respect des mesures coercitives. Lorsqu'elles sont conformes au droit international et n'affectent pas la portée *ratione materiae* des mesures de l'ONU, ces initiatives ne posent guère problème. Il faut admettre que les États membres sont non seulement autorisés, mais encore obligés de prendre les mesures nécessaires pour éviter la fraude aux mesures explicitées par l'ONU. On a vu ci-dessus qu'il ne devrait pas en aller autrement lorsque les mesures unilatérales visent uniquement à combattre la fraude aux mesures de l'ONU en interdisant certaines activités auxiliaires de celles interdites par le Conseil de sécurité.

18. Qu'elles soient intrinsèquement licites ne suffit pas pour autant à justifier toutes les mesures unilatérales affectant la portée *ratione materiae* des mesures décidées par le Conseil de sécurité. La proportionnalité des mesures coercitives de l'ONU par rapport à l'objectif poursuivi, conditionne en effet leur validité au regard de la Charte. Ceci a notamment été précisé à la Conférence de San Francisco, au sujet du principe de non-intervention de l'article 2, paragraphe 7 de la Charte. Le Rapport du Comité I/1 précisait que

« ... le Conseil de sécurité ne peut, d'après ce principe [de non-intervention], prendre des mesures qui dépassent celles qui sont essentielles à la coercion. » (56)

Récemment, le Conseil de sécurité a consacré ce même principe s'agissant des « mesures appropriées » à prendre par les États membres : Ainsi, dans la Résolution 820 (1993), le Conseil

« Réaffirme que les États agissant en vertu du paragraphe 12 de la résolution 787 (1992) ont le pouvoir de prendre, sous l'autorité du Conseil, les mesures *proportionnées aux circonstances particulières* qui peuvent s'avérer nécessaires pour appliquer la présente résolution et ses autres résolutions pertinentes ... » (57)

19. De ce point de vue, le respect des objectifs de l'ONU ne justifie pas *ipso facto* que soient ajoutées, aux mesures décidées par le Conseil de sécurité, des mesures restrictives licites *in se*. Il faut en effet présumer que les résolutions du Conseil de sécurité reflètent son jugement quant à la propor-

(53) Règl. 2656/92 (J.O., L266/27) et Déc. CECA 92/470 (J.O., L 266/29). Le système de double contrôle consiste en l'exigence d'une licence d'exportation, d'une licence d'importation, ainsi que d'une confirmation de l'arrivée des marchandises par le pays de destination.

(54) Règl. 2725/92 (J.O., L 276/18) ; Règl. 3031/92 (J.O., L 306/39).

(55) Règl. 40/93 (J.O., L 7/1) ; Déc. CECA 93/8 (J.O., L 7/11).

(56) U.N.C.I.O. Doc. 1070, I/1/34 (1) (d), *Documents*, vol. VI, p. 492 ; nous soulignons.

(57) Rés. 820 (1993), par. 29 (nous soulignons) ; dans le même sens : Rés. 787 (1992), par. 12 ; V. aussi : GARDAM (Judith Gail), « Proportionality and Force in International Law », *A.J.I.L.*, 1993, p. 1, notes 1-2 et *passim*.

tionnalité de l'action coercitive, et déterminent donc la pression maximale autorisée. Cette conclusion s'impose certainement à l'heure actuelle, alors que le Conseil a une meilleure connaissance de la panoplie de mesures à sa disposition (58). Dans ces circonstances, il est à présumer que l'omission d'une certaine mesure est volontaire, et reflète le jugement du Conseil quant à la proportionnalité de son action. Quelle que soit la liberté des États antérieurement à l'intervention du Conseil de sécurité, l'appréciation du Conseil supplante alors, en principe, celle des États membres. Ceci exclut que le caractère intrinsèquement licite des mesures unilatérales ajoutées à celles de l'ONU suffise à les légitimer.

Ceci exclut aussi qu'un État membre se prévale d'une clause, telle que l'article XXI du GATT, qui autorise chaque partie contractante à prendre les mesures « *qu'elle estimera nécessaires* » à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité. *A priori*, cette clause laisse l'État membre juge de la nécessité de ses actions. C'est ce que suggère du moins l'arrêt de la Cour internationale de Justice dans l'affaire des *activités militaires et paramilitaires (Nicaragua c. États-Unis)* (59). Même s'il en est ainsi, cette liberté prend fin, pour les raisons et dans les limites indiquées ci-dessus, lorsque le Conseil de sécurité a imposé des mesures coercitives économiques : celles-ci pourraient priver les parties au GATT, membres de l'ONU, du droit d'invoquer ces clauses d'exception pour justifier des mesures *non couvertes* par les résolutions de l'ONU.

SECTION III. LA RÈGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE OMET DES MESURES RESTRICTIVES PRÉVUES PAR L'ONU

20. L'interprétation des résolutions de l'ONU au regard de la Charte et des principes généraux de droit international peut aussi donner lieu à des

(58) Les enseignements de la pratique depuis la guerre du Golfe ont permis au Conseil de sécurité de développer amplement sa panoplie de mesures coercitives économiques. Certains de ces développements semblent inspirés par la pratique des exécutants des mesures de l'ONU (dont la Communauté), qui s'arrogent parfois une certaine liberté dans la « mise en œuvre » de ces mesures : alors qu'initialement, les mesures coercitives de l'ONU contre l'Irak (Rés. 661) ne visaient pas expressément les transports aériens, le Règlement 2340/90 les a néanmoins inclus dans la réglementation communautaire (Règl. 2340/90, *précité*, art. 2 ; V. aussi Déc. CECA 90/414 (J.O., L 213/3)). Cette approche a été légitimée *ex post* par la Résolution 670 (1990) du Conseil de sécurité (par. 2 et 3 ss. ; cfr. aussi Règl. 3155/90, *précité*, Annexe). Encore, lors de la guerre du Golfe, la Communauté a interdit la fourniture de services non-financiers en l'absence d'une disposition expresse dans les résolutions du Conseil de sécurité. La première mesure de ce genre décrétée par le Conseil de sécurité (dans l'affaire yougoslave) semble calquée sur les mesures antérieures de la Communauté (Cfr. pour la Communauté, la première fois dans le Règl. 3155/90, art. 1, 1° (*précité*) ; pour l'ONU : Rés. 820 (1993), par. 27). Il semble bien que la pratique de l'ONU soit influencée par celle des exécutants des mesures de l'ONU, qui sont bien sûr les premiers à faire l'expérience de leurs défauts et qualités.

(59) C.I.J., *activités militaires et paramilitaires (Nicaragua c. États-Unis)* (fond), C.I.J. Recueil, 1986, p. 116, par. 222.

écarts entre le texte des résolutions et les mesures prises par leurs exécutants.

21. Il en est ainsi de la modification des mesures coercitives communautaires suite à la libération du Koweït. La Résolution 686 (1991) prend acte de la libération du Koweït, et demande aux États membres de prendre toutes mesures appropriées pour coopérer à la reconstruction de ce pays (60), mais ne lève pas explicitement les mesures à son égard. C'est pourtant en se prévalant de la Résolution 686 (1991), que le Règlement 542/91 et la Décision 91/125, dans une disposition unique, lèvent les mesures communautaires à l'égard du Koweït. Ils rétroagissent d'ailleurs jusqu'à la date d'adoption de la Résolution, ce qui indique que la Communauté considère la levée des mesures comme obligatoire, au regard de la constatation autorisée de la libération du Koweït émanant du Conseil de sécurité. C'est que la libération du Koweït, objectif déclaré des mesures de l'ONU (61), et constatée par le Conseil de sécurité, prive l'application des mesures restrictives au Koweït de tout fondement juridique. Ce n'est pas tant l'obligation de « prendre toutes mesures appropriées » de la Résolution 686 (1991), que la finalité des mesures coercitives telle que précisée par la Résolution 661 (1990) qui justifie la démarche de la Communauté.

22. D'autres mesures communautaires ou nationales prévoient des *exceptions* aux mesures décrétées par les Nations Unies. Ainsi, les mesures de la Communauté contre l'Irak semblaient interdire la prestation de services juridiques à l'Irak ou à des ressortissants irakiens (62). Les mesures de l'ONU s'opposaient, de par leur généralité, au paiement d'honoraires d'avocats (63). Selon nos informations, la Belgique a néanmoins autorisé, dans un cas au moins, la représentation en justice d'une entité irakienne et le paiement des honoraires y afférents. Le procédé n'a rien d'étonnant. Nonobstant le caractère apparemment « complet et précis » de certaines mesures édictées par le Conseil de sécurité, la mise en œuvre appelle toujours certaines dérogations. Lorsque l'interprétation des résolutions au regard des règles de droit qui conditionnent leur validité ne permet pas de les introduire c'est un jugement de légalité qui, pour les besoins de l'application des décisions de l'ONU dans l'ordre interne, justifiera les dérogations

(60) Rés. 686 (1991), par. 6.

(61) Cfr. Rés. 661 (1990), par. 2.

(62) Le Règlement 3155/90 interdit « la prestation de services non financiers, ayant pour objet ou pour effet de favoriser l'économie de l'Iraq et du Koweït » (art. 1^{er}, 1^o).

(63) La Résolution 661 (1990) (par. 4) interdit la mise à disposition de l'Irak et des ressortissants irakiens de tous fonds ou autres ressources financières, sauf pour les livraisons médicales et humanitaires.

requises. Les textes communautaires qui les prévoient semblent peu critiquables, même si les nuances ainsi introduites ont souvent les défauts de leurs qualités : l'exception souffre de sa généralité, au même titre que la règle dont elle déroge (64).

*
* *

23. L'analyse ci-dessus n'appelle pas de conclusions générales. On en retiendra la liberté dont bénéficie, ou que s'arroe, la Communauté face aux dispositions des résolutions de l'ONU — liberté qui est parfois abondonnée, bon gré mal gré, au profit des Nations Unies. C'est dans ce contexte que doivent s'apprécier la répartition des pouvoirs entre la Communauté et ses États membres, et le rôle du juge communautaire ou national face à la réglementation de l'ONU et de la Communauté.

DEUXIÈME PARTIE

La répartition des pouvoirs entre la Communauté et ses États membres

SECTION I^{re}. LE FONDEMENT JURIDIQUE DES MESURES COMMUNAUTAIRES

24. La pratique bien établie (65) de la Communauté, antérieure au Traité de Maastricht, tenait compte de la dualité des mesures coercitives économiques, dont l'objet est économique mais le but politique. D'où une procédure en deux étapes : en un premier temps, compte tenu de l'objectif politique, la décision d'adopter des mesures était prise à l'unanimité par les États membres ; ensuite, eu égard à l'objet des mesures, c'était un Règlement, adopté dans le cadre de la politique commerciale commune à la majorité

(64) Cette critique vaut aussi pour certaines nuances introduites dans les résolutions de l'ONU. Ainsi, s'inspirant sans doute des mesures communautaires ou autres, la Résolution 820 (1993) introduisant un embargo sur les services non financiers, y joint une exemption pour tous les services postaux. Comme la règle dont elle déroge, l'exception est toutefois trop générale : Le transfert de *know-how* par voie postale permettra éventuellement de contourner l'embargo sur les services non-financiers.

(65) Pour la pratique antérieure, *cfr.* e.a. : DEWOST (Jean-Louis), *op. cit.*, pp. 215 et s. ; MENG (Werner), « Die Kompetenz der EWG zur Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegen Drittländer », *Z.a.d.R.V.*, 1982, pp. 781 et s. ; PERTEK (Jacques), « Les sanctions politiques à objet économique prises par la CEE à l'encontre d'États tiers », *R.M.C.*, 1983, pp. 205 et s. ; VAUCHER (Marc), *op. cit.*, pp. 51 et s.

requis par l'article 113 du Traité CEE (66), qui énonçait les mesures concrètes de coercition (67).

Cette approche a également été suivie pour la mise en œuvre des mesures coercitives économiques décidées par le Conseil de sécurité. Les Règlements analysés ci-dessus contiennent tous, dans leurs considérants, la formule suivante : « la Communauté et ses États membres sont convenus de recourir à un instrument communautaire afin d'assurer une mise en œuvre unifiée dans la Communauté des mesures ... décidées par le Conseil de sécurité » (68). Encore que la formule soit susceptible de diverses interprétations (69), cette pratique suggérerait que l'adoption de mesures coercitives communautaires requerrait une décision de principe, tant des États membres que de la Communauté même. Cette exigence est contestable, qui revient à nier toute distinction entre les mesures « autonomes » des membres de la Communauté (autorisées ou non par l'ONU), et celles imposées par le Conseil de sécurité, dont on pourrait admettre qu'elles lient la Communauté, par succession (70) ou autrement (71).

(66) Art. 113 du Traité CEE : « (1). Après l'expiration de la période de transition, la politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes, notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux, l'uniformisation des mesures de libération, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions. ».

(67) V. à ce sujet : VERHOEVEN (Joe), *op. cit.*, C.D.E., 1984, pp. 277 et 283 et s. ; KUYPER (Pieter Jan), *op. cit.*, p. 390.

(68) V. p. ex. Règl. 2340/90, *précité* — nous soulignons.

(69) On peut admettre, très simplement, que la décision de la Communauté est nécessaire parce qu'il n'appartient pas aux États membres, mais à la seule Communauté, d'adopter un acte communautaire. Mais l'intervention d'une décision de la Communauté est susceptible d'autres interprétations encore, dans le débat sur la question de savoir si la Communauté est liée par les décisions du Conseil de sécurité (*cf. infra*) : On pourrait voir dans la décision de la Communauté, la preuve de ce qu'elle exécute les décisions de l'ONU *volontairement*. Mais on pourrait aussi faire valoir que cette décision concerne seulement le mode de mise en œuvre de la décision de l'ONU (par un acte communautaire, et non : par son application directe), et ne préjuge pas du caractère obligatoire des décisions du Conseil de sécurité pour la Communauté. Dans ce contexte, la décision concomitante des États membres pourrait constituer un préalable nécessaire à l'adoption de mesures communautaires, ou seulement une renonciation de leur part à l'adoption de mesures nationales concurrentes (sur ce dernier point, *cf. infra*, et notamment les références à MM. VERHOEVEN et MENG).

(70) Cfr. p. ex. JACOT-GUILLARMOD (Olivier), *Droit communautaire et droit international public*, Genève, 1979, pp. 191-192) ; *contra* : STEIN (Eric), « European Political Cooperation (EPC) as a Component of the European Foreign Affairs System », *Z.a.ö.R.V.*, 1983, p. 66 et les références.

(71) Cfr. J. VERHOEVEN, pour qui la Communauté ne peut que sanctionner la violation de son droit propre, de sorte qu'elle ne pourrait, en dehors de cette hypothèse, adopter des sanctions en l'absence d'une décision des États membres à cet effet. La décision du Conseil de sécurité constituerait toutefois un titre alternatif de l'intervention communautaire (VERHOEVEN (Joe), *op. cit.*, pp. 270 et s. ; et « Communautés européennes et sanctions internationales », R.B.D.I., 1984-1985, pp. 79 et s. ; Encore faut-il remarquer que l'on pourrait admettre que les décisions du Conseil constituent un *titre* pour l'adoption de mesures par la Communauté (une autorisation), sans en déduire, comme M. VERHOEVEN, que ces décisions s'imposent à la Communauté. V. aussi LEENEN (A.Th.S.), *Gemeenschapsrecht en Volkenrecht*, Den Haag, 1984, p. 232 ; LAUWAARS (R.H.), *Lawfulness and Legal Force of Community Decisions*, Leiden, 1973, p. 247 ; VAN PANHUYS (H.F.), « De verhouding tussen het volkenrecht, het gemeenschapsrecht en het recht der lidstaten in het licht van het mandaat van de rechters », in VAN PANHUYS (H.F.) (ed.), *De rechtsorde der Europese Gemeenschappen tussen het internationale en het nationale recht*, Deventer, 1966, pp. 30-

25. Le Traité de Maastricht n'a pas réellement résolu la question. Il prévoit en son Article 228 A que

« Lorsqu'une position commune ou une action conjointe en vertu des dispositions sur l'Union européenne relatives à la politique étrangère et de sécurité commune prévoient une action de la Communauté visant à interrompre ou à réduire, en tout ou en partie, les relations économiques avec un ou plusieurs pays tiers, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, prend les mesures urgentes nécessaires. »

Le Traité de Maastricht codifie ainsi le procédé en deux étapes décrit ci-avant : si la décision politique revient dorénavant au Conseil, celui-ci agit dans l'exercice des compétences de l'Union, qui ne bénéficie pas de la personnalité juridique (72). C'est donc toujours au niveau intergouvernemental, et à l'unanimité (73), qu'est prise la décision de sanctionner. Cette décision politique est ensuite mise en œuvre par la Communauté, et à cet égard, le Traité de Maastricht offre l'avantage incontestable d'*obliger* la Communauté à se conformer à la décision politique de l'Union.

La question reste toutefois de savoir si l'article 228 A est obligatoirement d'application en présence d'une décision de l'ONU. Ce n'est pas à exclure : dans la mesure où l'article procède de la distinction entre les mesures de politique commerciale *stricto sensu* et les « sanctions » économiques, il ne serait pas illogique qu'il régit l'adoption de toutes les « sanctions » sans distinction. La pratique naissante de l'Union et de la Communauté pourrait encourager cette interprétation : la Résolution 883 (1993) du Conseil de sécurité a donné lieu à une position commune de l'Union prévoyant au titre de l'article J.2. du Traité de Maastricht que « economic relations with Libya shall be reduced in accordance with the relevant provisions of Resolution

31 ; SCHERMERS (Henry G.) et WAELEBROECK (Denis), *Judicial Protection in the European Communities*, 5^e éd., 1992, p. 106.

(72) Cfr. VERLOREN VAN THEMAAT (Pieter), « De constitutionele problematiek van een Europese Politieke Unie », *S.E.W.*, 1991, p. 450, qui se prononce sur base du document de travail luxembourgeois. La conclusion reste inchangée au regard du Traité de Maastricht. Contrairement au Traité CEE (art. 210) ou au Projet de Traité d'Union adopté par le Parlement européen le 14.02.1984 (art. 6), le Traité de Maastricht ne prévoit pas que l'Union a la personnalité juridique ; L'article A, paragraphe 3 prévoit que « L'Union est fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopération instaurées par le présent traité » ; V. aussi l'article J.1. ; La compétence de la Cour de Justice ne s'étend pas au Titre V du Traité de Maastricht (article L). L'on peut y voir un signe du caractère intergouvernemental des activités de l'Union en vertu du Titre V (comp. LAUWAARS (R.H.) et TIMMERMANS (C.W.A.), *Europese Gemeenschapsrecht in kort bestek*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1991, p. 276, au sujet de la Coopération politique européenne sous l'Acte unique).

(73) L'article J.3. du Traité de Maastricht prévoit toutefois (par. 2, al. 1) que « lors de l'adoption de l'action commune et à tout stade de son déroulement, le Conseil définit les questions au sujet desquelles des décisions doivent être prises à la majorité qualifiée ». Une déclaration relative aux votes dans le domaine de la politique étrangère et de la sécurité commune, précise d'autre part que « La conférence convient que, pour les décisions qui requièrent l'unanimité, les États membres éviteront, autant que possible, d'empêcher qu'il y ait unanimité lorsqu'une majorité qualifiée est favorable à la décision. ».

883 (93) (...). » (74). La Communauté a ensuite adopté deux Règlements en vertu de l'article 228 A (75).

Mais ce n'est pas la seule interprétation possible de l'article 228 A. Textuellement, l'article énonce seulement la procédure à suivre *lorsque* l'Union a adopté une position ou action commune prévoyant des mesures coercitives communautaires. Il sera ainsi d'application si l'Union adopte des mesures de façon autonome. L'article 228 A ne constitue pas, pour autant, la seule voie à suivre lorsque l'ONU *impose* des mesures coercitives : celles-ci ne se passent-elles pas d'une position commune de l'Union décidant de les mettre en œuvre ? C'est certainement le cas dans l'ordre juridique international, où les décisions du Conseil de sécurité lient les États membres de l'ONU en l'absence de toute acceptation de leur part ; et même si ceci ne préjuge pas de la nécessité d'une réception des décisions dans l'ordre interne (76), on a du mal à analyser comme telle la décision de l'Union de faire adopter des mesures communautaires : ce serait une bien curieuse réception, qui n'émanerait pas de la Communauté même. On pourrait donc, comme sous le Traité de Rome, admettre que la Communauté procède *proprio motu*, et sur base de l'article 113 CE, à l'exécution des décisions de l'ONU imposant des mesures « complètes et précises », ou obligeant les États à adopter « toutes mesures nécessaires » à une certaine fin.

26. Le débat n'est pas seulement théorique : alors que l'article 228 A présuppose une décision unanime des membres de l'Union, l'article 113 se satisfait d'une majorité qualifiée. A première vue, la question peut sembler sans incidence pratique, alors que tous les Membres de l'Union sont obligés de mettre en œuvre les décisions du Conseil de sécurité. L'aperçu ci-avant des rapports entre les décisions de l'ONU et leurs mesures d'exécution montre toutefois que les possibilités d'interprétation divergente sont multiples, et peuvent porter sur le principe de l'adoption ou de la levée de mesures coercitives. Dans ces circonstances, on ne s'étonnera pas de ce que les États membres veuillent préserver la possibilité d'exercer, au sein de l'Union, leur droit de veto contre l'adoption ou la levée de certaines mesures coercitives.

SECTION II. L'ADOPTION DE MESURES UNILATÉRALES PAR LES ÉTATS MEMBRES

27. Les États membres peuvent-ils, dans ce contexte, adopter des mesures coercitives économiques de façon autonome ? La question a princi-

(74) Déc. 93/614/CFSP du 22.11.1993, *J.O.*, L 295/7.

(75) Règl. 3274/93, *J.O.*, L 295/1 ; Règl. 3275/93, *J.O.*, L 295/4.

(76) Encore que l'on puisse douter de la nécessité d'une telle réception. V. VERHOEVEN (Joe), *op. cit.*, *R.B.D.I.*, 1980, p. 252.

pablement été discutée au regard de l'article 224 du Traité CEE, qui n'a pas été modifié ou abrogé par le Traité de Maastricht (77). L'article 224 prévoit que

« Les États membres se consultent en vue de prendre en commun des dispositions nécessaires pour éviter que le fonctionnement du marché commun ne soit affecté par les mesures qu'un État membre peut être appelé à prendre en cas de (...) guerre ou de tension internationale grave constituant une menace de guerre, ou pour faire face aux engagements contractés par lui en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale. » (78)

Textuellement, l'article énonce une obligation de consultation, et non une faculté pour les États membres de déroger au droit communautaire. M. Verhoeven a remarqué que l'article 224, qui est d'interprétation restrictive, peut difficilement fonder les États à agir exceptionnellement de façon autonome dans le domaine couvert par la politique commerciale commune, et à se substituer ainsi à la Communauté en reprenant les pouvoirs qu'ils lui ont transférés : de par son texte même, l'article 224 vise l'hypothèse de mesures *étrangères, et non dérogoires*, au traité CEE qui pourraient avoir une incidence défavorable sur le marché commun. L'auteur admet néanmoins qu'un État membre puisse, en cas de guerre ou de crise grave, prendre des mesures dérogoires au traité, à titre provisoire, et ce sur base d'une réserve implicite de souveraineté (79).

Il est pourtant généralement admis que l'article 224 consacre bien, par implication, une faculté de déroger au Traité CEE (80). Ainsi, selon une opinion récente (81), *l'article 224 interprété comme dérogeant à l'article 113* autoriserait les États membres à adopter des mesures coercitives au niveau national tant que l'adoption de mesures coercitives ne fait pas l'unanimité parmi les États membres. Par contre, une fois l'unanimité obtenue, l'article 113 du Traité de Rome imposerait le recours à un acte communautaire.

(77) L'article M du Traité de Maastricht prévoit que « sous réserve des dispositions portant modification [des traités instituant la CEE, la CECA et l'EURATOM] et des présentes dispositions finales, aucune disposition du présent traité n'affecte les traités instituant les Communautés européennes ni les traités et actes subséquents qui les ont modifiés ou complétés. »

(78) L'article 224 était initialement invoqué comme *fondant* les mesures *communautaires*. Cette pratique est aujourd'hui abandonnée.

(79) VERHOEVEN (Joe), *op. cit.*, C.D.E., 1984, pp. 285-287 ; et du même auteur, l'analyse plus nuancée de l'article 224 CEE in : CONSTANTINESCO (Vlad) e.a. (éd.), *Traité instituant la CEE — Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1992, pp. 1403 et s., notamment pp. 1407-1408.

(80) V. les conclusions de l'Avocat général M. JACOBS dans l'affaire *Aimé Richardt*, C.J.C.E., Arrêt du 4.10.1991, Aff. C-367-89, par. 32 ; V. aussi GOVAERE (Inge) et ECKHOUDT (Piet), « On Dual Use And Dualist Case Law : The *Aimé Richardt* Judgment on Export Controls », *C.M.L.R.*, 1992, p. 955, et la référence à la jurisprudence de la Cour : *Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, E.C.R., 1986, p. 1684.

(81) VAUCHER (Marc), *op. cit.*, p. 54 ; d'autres analyses de l'article 224 sont plus favorables encore à l'autonomie des États membres : V. p.ex. MENG (Werner), *op. cit.*.

28. Encore qu'il ne soit pas, sur ce point, d'une clarté parfaite, le Traité de Maastricht permet de résoudre la question. L'article 228 A prévoit que le Conseil de la Communauté adopte les mesures nécessaires lorsque ceci est prévu par une position commune ou une action conjointe de l'Union. Ceci ne nous dit pas ce qu'il en est à défaut d'une position ou action commune. L'article 73 G du Traité de Maastricht énonce d'autre part que

« 1. Si, *dans les cas envisagés à l'article 228 A*, une action de la Communauté est jugée nécessaire, le Conseil, conformément à la procédure prévue à l'article 228 A, peut prendre, à l'égard des pays tiers concernés, les mesures urgentes nécessaires en ce qui concerne les mouvements de capitaux et les paiements.

2. *Sans préjudice de l'article 224 et aussi longtemps que le Conseil n'a pas pris de mesures* conformément au paragraphe 1, un État membre peut, pour des raisons politiques graves et pour des motifs d'urgence, prendre des mesures unilatérales contre un pays tiers concernant les mouvements de capitaux et les paiements. La Commission et les autres États membres sont informés de ces mesures au plus tard le jour de leur entrée en vigueur.

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, peut décider que l'État membre concerné doit modifier les mesures en question. (...) »

L'article 73 G, par. 2 autorise donc les États membres à adopter, à titre provisoire, des mesures financières unilatérales. Cette possibilité n'est pas prévue à l'article 228 A. L'article 73 G, par. 2 vise donc à autoriser, dans le domaine financier, certaines mesures (provisaires) unilatérales, exclues par *a contrario* pour les mesures économiques en général (82).

29. On ne peut en déduire que les États membres ne peuvent adopter *aucune* mesure coercitive unilatérale autre que financière. En ce qu'il se réfère aux « cas envisagés à l'article 228 A », l'article 73 G, par. 1 concerne seulement l'hypothèse où une position ou action communes de l'Union prévoit l'adoption de mesures communautaires. De ce point de vue, l'article 73 G, par. 2 signifie que les États membres sont en droit d'adopter, à titre provisoire, des mesures coercitives unilatérales en matière financière, *alors même* qu'une position ou action communes de l'Union prévoit l'adoption de mesures communautaires. Cette possibilité s'explique d'un point de vue pratique, tant l'efficacité d'un embargo financier peut être tributaire de sa mise en œuvre instantanée.

30. Les termes « sans préjudice de l'article 224 » dans l'article 73 G, par. 2, illustrent alors l'essence de l'article 224 : ils ne peuvent en effet signifier (seulement) que les États membres, lorsque ils adoptent des mesures unilatérales en vertu de l'article 73 G, par. 2, sont dans l'obligation de se *consulter* pour éviter que le fonctionnement du marché commun soit affecté : on

(82) Ceci est d'autant plus vrai que l'article 228 A vise très généralement l'interruption des relations économiques avec les pays tiers, et suffisait donc à lui seul à couvrir les mesures coercitives en matière financière (cfr. KUYPER (Pieter Jan), *op. cit.*, p. 391).

ne voit pas quelle en serait l'utilité, dès lors que l'article 73 G vise l'hypothèse où l'Union a déjà décidé de faire adopter des mesures coercitives par la Communauté ; on ne voit pas plus quelle serait la fonction de cette consultation, dès lors que l'article 73 G permet au Conseil de décider à la majorité qualifiée que l'État membre doit modifier ou abolir ses mesures unilatérales. L'article 224 CE consacre donc bien la possibilité pour les États membres d'adopter des mesures unilatérales, financières ou autres, en l'absence d'une décision de l'Union prévoyant l'adoption de mesures communautaires. Il faut alors regretter que Maastricht n'ait pas fourni l'occasion d'adapter la rédaction de cette disposition au sens que l'on veut lui conférer.

31. Mais — toujours dans l'hypothèse contestable où les décisions du Conseil de sécurité ne pourraient être mises en œuvre par la Communauté que sur base de l'article 228 A — les États membre seraient-ils autorisés, sans restriction aucune, à adopter des mesures unilatérales sans avoir d'abord tenté d'obtenir une position commune de l'Union à cet effet ? Ou faut-il pour cela que l'Union reste en défaut d'agir en temps voulu ?

Si l'on se réfère au Titre V du Traité de Maastricht, relatif à la politique étrangère et de sécurité commune, on pourrait être tenté par le deuxième terme de l'alternative. L'article J.3. règlemente l'effet d'un changement de circonstances lorsqu'une *action* commune — mode de coopération plus poussé que la position commune requise pour la mise en œuvre des mesures coercitives économiques de l'ONU (83) — a *déjà été mise en place*. L'article J.3.3. prévoit que

« s'il se produit un changement de circonstances ayant une nette évidence sur une question faisant l'objet d'une action commune, le Conseil révisé les principes et les objectifs de cette action et adopte les décisions nécessaires. Aussi longtemps que le Conseil n'a pas statué, l'action commune est maintenue ; »

Si en principe, les États membres ne recouvrent donc pas leur liberté, l'article J.3.6 ajoute pourtant que

« 6. en cas de nécessité impérieuse liée à l'évolution de la situation et à défaut d'une décision du Conseil, les États membres peuvent prendre d'urgence les mesures qui s'imposent, en tenant compte des objectifs généraux de l'action commune. L'État membre qui prend de telles mesures en informe immédiatement le Conseil. »

Lorsqu'une action commune a été adoptée, les États membres reprennent donc seulement leur liberté — sur le plan politique, mais sans doute aussi

(83) La mise en œuvre des décisions du Conseil de sécurité appelle, le cas échéant, une position commune, et non l'action commune, plus engageante, de l'article J.3 : V. Déc. 93/614/CFSP du Conseil du 22.11.1993, adoptée suite à la Résolution 883 (1993) décrétant de nouvelles mesures coercitives contre la Libye : J.O., L. 295/7 ; et DOUTRIAUX (Yves), *Le Traité sur l'Union européenne*, A. Colin, 1992, pp. 208 et s.

économique (84) — si l'Union reste *en défaut* d'agir en temps voulu. Cette limitation vaut-elle également lorsqu'aucune position commune (art. J.2) n'a encore été adoptée ? On serait tenté de l'admettre : si seul l'article 228 A peut fonder l'exécution des sanctions économiques de l'ONU, il faut bien conclure que l'adoption d'une position commune à cet effet est de principe. On voit mal, dans ce cas, un État membre se prévaloir d'une décision du Conseil de sécurité pour se soustraire aux dispositions du Titre V du Traité de Maastricht qui — par hypothèse — auraient spécifiquement pour but de réglementer le comportement des Membres de l'Union face à une telle décision. Il n'en irait autrement qu'en cas de défaillance du système conçu pour la mise en œuvre des décisions de l'ONU.

32. Mais ceci ne suffit pas à trancher la question : conformément à son article M, le Traité de Maastricht n'affecte aucune disposition des Traités communautaires qu'il n'a pas modifiée. Il faut donc se garder de restreindre la portée de l'article 224 CE en fonction des dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune.

La réponse dépend alors du sens de l'article 224 CE, en ce qu'il se réfère aux mesures « qu'un État membre peut être appelé à prendre (...) pour faire face aux engagements contractés par lui en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale » (85). Si ces termes supposent un véritable conflit d'obligations au sens de l'article 103 de la Charte (86) ou de l'article 234 CE (87), les États membres ne pourront agir unilatéralement que si la date d'entrée en vigueur des mesures de l'ONU a été dépassée, ou si l'Union tarde manifestement à agir : en dehors de ces hypothèses, les États membres ne pourront en effet démontrer qu'ils sont dans l'*obligation* d'exécuter les mesures de l'ONU *avec effet immédiat*, puisque les décisions du Conseil de sécurité admettent, sauf indication contraire, un certain délai pour leur mise en œuvre dans l'ordre juridique interne (88).

(84) Interdire aux États membres de répercuter cette initiative politique sur les mesures coercitives économiques serait intenable en pratique, et d'ailleurs peu logique : dans la mesure où selon l'article 228 A, les mesures coercitives communautaires sont fondées sur l'action commune décidée par l'Union, il n'y a pas de raison pour que, s'étant distancié de l'action commune, un État membre reste lié par son prolongement économique.

(85) Dans le texte anglais : « to carry out obligations ».

(86) L'article 103 de la Charte prévoit que « En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront. ».

(87) L'article 234, paragraphe 1^{er} du Traité de Rome, non modifié par le Traité de Maastricht, prévoit que « Les droits et obligations résultant de conventions conclues antérieurement à l'entrée en vigueur du présent traité, entre un ou plusieurs États membres d'une part, et un ou plusieurs États tiers d'autre part, ne sont pas affectés par les dispositions du présent traité. ». L'article 234 n'autorise pas, en principe, les États membres à se prévaloir de leurs *droits* conventionnels envers des tiers pour se soustraire à leurs obligations communautaires : Cfr. Arrêt du 27.02.1962, Aff. 10/61, *Commission c. République italienne* (« Tubes de radio »), E.C.R., 1962, pp. 10 et s.

(88) Cfr. *supra*, par. 4.

L'article 224 a-t-il cette portée restrictive ? On pourrait objecter que, dans cette interprétation, l'article 224 ferait partiellement double emploi avec l'article 234 CE. Mais ceci ne semble pas déterminant. De fait, selon la jurisprudence de la Cour, l'article 224 est d'interprétation restrictive (89). La Commission a récemment accentué que les mesures « qu'un État membre peut être appelé à prendre (...) pour faire face aux engagements contractés par lui en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale » supposent l'existence d'une obligation internationale (90). Or on ne peut, logiquement, exiger l'existence d'une obligation internationale, pour ensuite laisser l'État membre juge de la portée de cette obligation et de la nécessité d'adopter des mesures unilatérales : il faut encore que l'État membre, faute d'adopter des mesures unilatérales, violerait ses engagements internationaux. C'est dire que si les décisions du Conseil de sécurité peuvent créer un « engagement » au sens de l'article 224 CE (91), le recours à l'article 224 CE ne se justifie que si l'Union reste en défaut d'agir en temps voulu.

*

* *

TROISIÈME PARTIE

LE RÔLE DU JUGE DANS LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES COERCITIVES DE L'ONU

33. Le recours à l'article 228 A du Traité de Maastricht pour l'exécution des mesures coercitives décidées par le Conseil de sécurité, pourrait influencer également le rôle du juge en la matière, et notamment, le forcer à un « *judicial restraint* » déraisonnable, non seulement lorsqu'il convient de faire respecter les décisions de l'ONU (section I), mais encore lorsqu'il importe d'en apprécier la légalité avant de leur reconnaître des effets dans l'ordre juridique communautaire (section II).

(89) C.J.C.E., Arrêt du 19.12.1968, *Salgoil*, Aff. 13/68, *E.C.R.*, 1968, p. 463 ; V. aussi le point de vue de la Commission dans l'affaire *Aimé Richardt* : C.J.C.E., Arrêt du 4.10.1991, *Aimé Richardt*, Aff. C-367/89, *Recueil*, 1991, par. 25 du rapport d'audience.

(90) Cfr. C.J.C.E., Arrêt du 4.10.1991, *Aimé Richardt*, Aff. C-367/89, *Recueil*, 1991, par. 20 et 25 du rapport d'audience ; l'Avocat général M. JACOBS ne s'est pas prononcé sur la question, V. p. 4643, par. 33 ; V. aussi GOVAERE (Inge) et EECKHOUT (Piet), « On Dual Use Goods and Dualist Case Law : The *Aimé Richardt* Judgment on Export Controls », *C.M.L.R.*, 1992, pp. 955-956.

(91) Comp. *activités militaires et paramilitaires*, C.I.J., *Recueil*, 1986, p. 116, par. 223, au sujet de la clause, comparable à l'article 224 CE, du Traité d'amitié, de commerce et de navigation américano-nicaraguayen.

SECTION I^{re}. LE JUGE ET LE RESPECT
DES DÉCISIONS DE L'ONU

34. Certains aspects de la coercition économique semblent échapper nécessairement au pouvoir judiciaire : ainsi, on a vu que le Règlement 3275/93 contient un considérant incompatible avec la Résolution 883 du Conseil de sécurité, qui fait dépendre la levée des mesures contre la Libye de conditions non prévues — et de fait, exclues — par le Conseil de sécurité. Si l'on s'en tient aux mesures coercitives mêmes, la contradiction entre la réglementation communautaire et celle de l'ONU est, au stade actuel, latente, puisque les mesures de l'ONU sont toujours en vigueur. Par ailleurs, au cas où la Communauté ne se conformerait pas à la levée des mesures coercitives par l'ONU, ceci pourrait sans doute être sanctionné par le juge. Ceci n'empêche que le Règlement 3275/93 viole, d'ores et déjà, la Résolution 883, en ce qu'il anéantit la « *confidence building measure* » que constitue la promesse du Conseil de sécurité de lever les mesures dans les conditions précisées dans la Résolution. On ne voit pas, pourtant, comment cette violation manifeste de la Résolution pourrait, à ce stade, être sanctionnée par le juge. Si le juge ne peut donc garantir le respect des décisions de l'ONU sous tous leurs aspects, il faut pourtant lui reconnaître le rôle qui lui revient.

35. Il a déjà été relevé ci-dessus que les décisions de l'ONU n'appellent que rarement une précision de leur portée *ratione materiae*. Le caractère « complet et précis » de la majeure partie de ces décisions ressort à suffisance de ce que les règlements communautaires se bornent à en reprendre les termes, ou y renvoient (92). Les critères retenus dans la jurisprudence communautaire pour nier l'application immédiate du GATT (la souplesse de ses dispositions, notamment de celles concernant les possibilités de dérogation, les mesures pouvant être prises en présence de difficultés exceptionnelles, et l'absence de règlement des différends obligatoire (93)), ne permettent pas plus d'écarter l'application immédiate des décisions du Conseil de sécurité ou des Comités des sanctions. Dans ces circonstances, on ferait valoir à tort que l'ONU ne s'adresserait, par définition, qu'aux États membres sans pouvoir affecter les relations juridiques dans l'ordre interne (94). Rien ne s'oppose, en principe, à ce que les décisions du Conseil

(92) *Cfr. supra*, par. 3 et s.

(93) C.J.C.E., Arrêt du 12.12.1972, *International Fruit Co.*, Aff. 21-24/72, C.D.E., 1973, pp. 461 et s., note RIDEAU.

(94) L'art. 2, par. 7 de la Charte, il est vrai, a été interprété en ce sens lors de sa rédaction (V. les références chez PREUSS (Lawrence), « Article 2, Paragraph 7 of the Charter of the United Nations and Matters of Domestic Jurisdiction », *R.C.A.D.I.*, 1949, I, p. 577 et pp. 607-608), ainsi que par une partie de la doctrine (ARANGIO-RUIZ (Gaetano), « The Normative Role of the General Assembly of the United Nations and the Declaration of Principles of Friendly Relations », Appendix, « The Concept of International Law and the Theory of International Organization », p. 704 et *passim* ; *contra* : ROSS (Alf), « La notion de compétence nationale dans la pratique des

de sécurité imposant ou levant des mesures coercitives économiques soient appliquées immédiatement dans l'ordre interne (95).

Ce sont les formalités de réception, et en particulier la nécessité d'une publication officielle, qui limitent l'efficacité de l'applicabilité immédiate des décisions de l'ONU dans l'ordre interne. Il faut à tout le moins admettre qu'à défaut d'être portées à leur connaissance, ces décisions ne peuvent, en principe (96), être *opposées* aux justiciables. Il semble exclu que la publication des décisions du Conseil de sécurité dans les *Documents officiels* des Nations Unies soit suffisante à cet égard (97). En tout état de cause, la publication doit, sauf exception (98), avoir lieu dans les langues officielles des États concernés, ce qui exclut que les *Documents officiels* de

Nations Unies », in *Mélanges Rolin*, p. 297 ; et PREUSS (Lawrence), *op. cit.*, p. 577 et pp. 607-608). Mais ce serait certainement mal interpréter la portée de l'article 2, par. 7 que d'en déduire que les actes juridiques des organes de l'ONU ne peuvent produire aucun effet juridique dans l'ordre interne. En tout état de cause, l'article 2, par. 7 *in fine* prévoit que le principe de non-intervention dans les affaires nationales des États membres, ne préjuge en rien de l'*application des mesures coercitives en vertu du Chapitre VII de la Charte*. On ne peut donc affirmer que selon la volonté des auteurs de la Charte, les décisions du Conseil de sécurité ne pourraient être appliquées immédiatement dans l'ordre juridique interne.

(95) Sur l'application immédiate des décisions internationales, V. généralement SCHREUER (Christoph C.), *Decisions of International Institutions Before Domestic Courts*, 1980 ; et du même auteur, SCHREUER (Christoph C.), « The Relevance of United Nations Decisions in Domestic Litigation », *I.C.L.Q.*, 1978, pp. 1 et s. ; CONFORTI (Benedetto), « General Course on Public International Law », *R.C.A.D.I.*, 1988, V, pp. 48 et s.

(96) sur la question de savoir s'il peut en aller autrement lorsque le justiciable a eu connaissance de la règle qui lui est opposée, ou a pu en prendre connaissance, V. Cass. belge, 19.3.1981, *J.T.*, 1982, p. 565 et la note VERHOEVEN.

(97) Si une publication dans le Bulletin officiel de l'État concerné n'est pas indispensable à cet effet, on peut poser comme règle générale que la décision doit avoir été publiée dans le Bulletin officiel de l'organisation, offert au public, et d'autre part, que ce mode de publication doit avoir été assimilé par l'État concerné à la publication nationale (Pour la Belgique, V. Cass., 11.12.1953, *R.C.J.B.*, 1954, pp. 85 et s., note André MAST ; Comp., pour la France, RUZIE (David), « Le juge français et les actes des organisations internationales », in REUTER (Paul) e.a., *L'application du droit international par le juge français*, 1972, pp. 103 et s., et notamment p. 105). Mais la publication des décisions du Conseil de sécurité dans les *Documents officiels* de l'ONU ne semble produire aucun effet juridique. La ratification de la Charte par les États membres et sa publication dans leurs Bulletins officiels ne peut donc suffire à fonder une publication *per relationem*. Ceci étant, on a du mal à déterminer de quelle mesure de publicité procède le caractère obligatoire des décisions du Conseil de sécurité à l'égard des États membres. Les décisions du Conseil de sécurité sont, semble-t-il, notifiées aux États individuellement par le Secrétaire général (cfr. les dates de communication mentionnées par le 2^e rapport du Comité établi par la Résolution 724 (1991), S/25027 du 30.12.1992, p. 6). Mais cette notification ne semble pas plus déterminer l'entrée en vigueur des obligations résultant de la résolution : fréquemment, les actes communautaires rétroagissent jusqu'au jour suivant l'adoption de la résolution du Conseil de sécurité : cfr. Régl. 1432/92, *précité*, art. 1, 2 et 4 ; Déc. CECA 92/314, *J.O.*, L 166/35 ; Déc. CECA 92/285, *J.O.*, L 151/20 ; Régl. 2015/92, *précité* ; Déc. CECA 92/388, *J.O.*, L 205/5 ; Régl. 3534/92, *précité* ; Déc. CECA 92/555, *J.O.*, L 358/18. Dans d'autres cas, l'acte communautaire rétroagit jusqu'au jour d'adoption même de la résolution du Conseil de sécurité. Ces variantes ne s'expliquent pas par la date de communication des résolutions aux États membres par le Secrétaire général des Nations Unies (comp. avec les dates mentionnées au rapport *précité*).

(98) La pratique néerlandaise admet toutefois la publication en anglais, de certaines décisions internationales destinées uniquement à une profession spécifique dont l'anglais est la langue de travail : les textes internationaux concernant le transport international sont ainsi publiés en anglais seulement, comme le relève une circulaire administrative (COW 93/68).

l'ONU puissent constituer une publication valable pour tous les États membres de la Communauté. Mais ce n'est pas à dire qu'en l'absence de réception ou de publication, les décisions de l'ONU ne puissent produire aucun effet dans l'ordre interne. Si l'on admet que la publication vise seulement à garantir l'opposabilité aux justiciables, rien ne s'oppose à ce que ceux-ci se prévalent des décisions de l'ONU, même non publiées, pour y confronter la réglementation d'exécution, ou pour en tirer des droits en l'absence d'une telle réglementation (99). Indépendamment de cela, les arguments ne manquent pas pour conférer des effets dans l'ordre interne aux obligations internationales de l'État en l'absence de toute réception ou publication (100).

36. Le recours à l'article 228 A du Traité de Maastricht ne peut mener à réduire indûment ces pouvoirs du juge. S'il fallait déduire de la pratique naissante que l'exécution des sanctions économiques de l'ONU appelle nécessairement le recours à l'article 228 A, l'absence d'une position commune de l'Union excluerait *ipso facto* l'application directe des décisions de l'ONU dans l'ordre juridique communautaire. On pourrait être tenté d'y voir une consécration, assez compréhensible sinon justifiée, de la prééminence du pouvoir exécutif en la matière (101). Ce « *judicial restraint* » obligatoire n'en serait pas moins regrettable : en l'absence d'une position commune de l'Union, rien ne pourrait, semble-t-il, empêcher les juges nationaux d'écarter le droit communautaire au profit des décisions de l'ONU, en se référant à l'article 234 CE (102). L'exigence d'une décision de l'Union ne

(99) V. Cass. belge, 19.3.1981, *J.T.*, 1982, p. 565 et la note VERHOEVEN, notamment p. 567, par. 7 ; VERHOEVEN (Joe), note sous Cass. belge 10.6.1974, *J.T.*, 1976, pp. 151 et s. ; V. pour une solution contraire mais inexacte, l'Arrêt du 28.6.1962 du Conseil d'État de Belgique, *R.A.A.C.E.*, 1962, pp. 575 et s. ; Comp. REUTER (Paul), « Le droit international et la place du juge français dans l'ordre juridique national », in REUTER (Paul) e.a., *L'application du droit international par le juge français*, 1972, pp. 32 et s. ; V. aussi WAELEBROECK (Michel), *op. cit.*, *passim*.

(100) *Cfr.* WAELEBROECK (Michel), *op. cit.*.

(101) A ce sujet, V. FALK (Richard), « Implementing International Law — The Role of Domestic Courts : Some Reflections on the United States Experience », *Leiden J.I.L.*, 1990, pp. 67 et s. et SCHERMERS (Henry G.), « The Role of Domestic Courts in Effectuating International Law », *ibid.*, pp. 77 et s.

(102) L'article 234 autorise les États membres à écarter le droit communautaire de leur propre initiative, i.e. sans devoir attendre un arrêt de la Cour de Justice de la Communauté. Cette conclusion n'est en rien affectée par le fait que le droit communautaire dérivé est présumé valide tant que la Cour ne s'est pas prononcée en sens contraire (V. C.J.C.E., Arrêt du 22.10.1987, *Foto-Frost*, Aff. 314/85, *C.D.E.*, 1990, pp. 211 et s., note L. GOFFIN). L'article 234 est étranger à cette question : premièrement, il permet d'évincer non seulement le droit dérivé, mais encore le Traité de Rome même ; deuxièmement, l'article 234 n'affecte pas la validité du droit communautaire incompatible, mais le rend temporairement inapplicable. L'article 234, paragraphe 2, en témoigne, qui oblige les États membres à recourir « à tous les moyens appropriés pour éliminer les incompatibilités constatées » ; Certains auteurs ont toutefois soutenu que l'article 234 empêcherait la Communauté d'adopter des actes incompatibles avec les obligations d'un ou plusieurs États membres envers des États tiers (SCHERMERS (Henry), *L.I.E.J.*, 1975, p. 137 ; VAN PANHUYS (Jonkheer H.F.), « Conflicts between the law of the European Communities and other rules of international law », *C.M.L.R.*, 1965-66, p. 446 ; contra : LEENEN (A.Th.S.), *op. cit.*, et les références.

garantit donc pas la suprématie du pouvoir exécutif sur le pouvoir judiciaire.

L'intervention d'une décision de l'Union ne garantit pas plus la prééminence de l'exécutif dans la mise en œuvre des décisions de l'ONU. De fait, l'article 228 A vise seulement l'adoption de mesures *réglementaires* par le Conseil de la Communauté. On ne peut donc exclure que la Cour de Justice consacre, de son côté, l'application directe des décisions de l'ONU. La Décision de l'Union adoptée suite à la Résolution 883 ne l'exclut nullement, qui prévoit très généralement que « economic relations with Libya shall be reduced in accordance with the relevant provisions of Resolution 883 (93) ».

SECTION II. LE JUGE ET LE CONTRÔLE DES DÉCISIONS DE L'ONU

37. Appelé à consacrer l'application immédiate des décisions de l'ONU, le juge doit aussi avoir la possibilité d'en contrôler la légalité : il faut se garder de transposer aux décisions d'organes internationaux, une sorte de théorie de l'*Act of State* qui conférerait à ces décisions une présomption irréfragable de validité (103).

Or, le recours à l'article 228 A pour la mise en œuvre des décisions de l'ONU risque, sur ce point surtout, de créer confusion. En effet, l'article L du Traité de Maastricht soustrait les activités de l'Union en vertu du Titre V, comme précédemment celles de la Coopération politique européenne, à la compétence de la Cour de Justice. En admettant que l'article 228 A constitue le seul fondement de l'exécution communautaire des sanctions de l'ONU, on risque donc de priver la Cour de Justice de la possibilité d'apprécier la validité des décisions de l'ONU avant de leur conférer un effet direct dans l'ordre juridique communautaire (104). Ce contrôle ne reviendrait-il pas à apprécier le bien-fondé de la décision de l'Union ?

38. On a du mal à l'admettre, tant il est évident que la décision de l'Union ne peut comporter un contrôle effectif de la légalité de la résolution de l'ONU qu'elle entérine. Si le recours à l'article 228 A doit avoir pour conséquence de consacrer la validité de la décision de l'ONU aux fins de son application dans l'ordre juridique communautaire, les États membres perdent sans doute, de ce fait, plus de liberté qu'ils n'en gagnent en se préservant le droit d'exercer leur veto lors de l'adoption de la position commune requise par l'article 228 A.

(103) V. SCHREUER (Christoph C.), *op. cit.*, pp. 136 et s., et les références à la jurisprudence interne ; SCHERMERS (Henry G.), *International Institutional Law*, vol. 2, 1972, pp. 542-544, qui est plus nuancé.

(104) Encore ceci excluerait-il seulement que la décision de l'ONU soit rejetée ouvertement et radicalement, et non l'appréciation de la légalité déterminant l'interprétation de la résolution.

Indépendamment de cela, il est des cas où le contrôle judiciaire des décisions de l'ONU s'impose sans contestation possible. Ce sera le cas, notamment, lorsqu'une résolution du Conseil de sécurité, et à sa suite l'acte communautaire d'exécution, renvoie aux futures décisions du Comité des sanctions. On ne peut, dans ce cas, priver la Cour de Justice de la possibilité d'apprécier la validité des décisions du Comité, au motif que ceci impliquerait une appréciation du bien-fondé de la décision de l'Union d'exécuter la résolution de base. En l'absence d'un contentieux de la légalité dans le cadre des Nations Unies, et en l'absence d'un contrôle politique effectif par l'Union ou la Communauté, il est indispensable que le juge puisse procéder à ce contrôle.

39. Le problème s'est présenté dans une affaire portée devant les tribunaux administratif et civil des Pays-Bas, relative aux mesures coercitives contre la Serbie-Monténégro. Une firme hollandaise avait acheté une cargaison de charbon à une société colombienne. La transaction aurait été totalement étrangère aux mesures coercitives de l'ONU et de la Communauté, si le vendeur ne s'était pas adressé à un transporteur serbo-monténégrin (105). Si l'opération ne semblait pas pour autant tomber sous le coup des mesures de l'ONU (106), le volet du Règlement 1432/92 concernant les services non-financiers trouvait néanmoins application, empêchant l'entrée du navire « *Crna Gora* » dans les ports hollandais. Saisi de la question par le Gouvernement néerlandais, le Comité des sanctions de l'ONU a autorisé le navire à entrer dans le port pour sauvegarder la sécurité de l'équipage. Il a toutefois posé comme condition que le charbon soit saisi par les autorités néerlandaises. Le Gouvernement s'est conformé à cette décision. Devant le Président du Tribunal de Rotterdam, le destinataire de la cargaison s'est opposé à la confiscation de la marchandise, au motif que les mesures ne lui étaient pas applicables, et que le Comité des sanctions n'était pas compétent pour

(105) Le navire « *Crna Gora* » battait en réalité le pavillon maltais. Il avait toutefois appartenu à une société du Monténégro jusqu'à l'adoption des mesures coercitives, et avait ensuite été transféré à une « boîte aux lettres » maltaise, le Lloyd's Register à Londres mentionnant la société monténégrine comme « parent company ». Contrairement à la Belgique, les Pays-Bas ont estimé que les mesures coercitives étaient applicables au « *Crna Gora* », ce qui n'a pas été contesté par ses avocats (Cfr. Voorzitter College van Beroep voor het Bedrijfsleven, 11 septembre 1992, *N.J.*, 1993, n° 317, pp. 901 et s., pp. 902-903 ; President Rechtbank Rotterdam, 10 février 1993, *N.J.*, 1993, n° 318, pp. 904 et s., p. 905). Il est exact que le Règlement 1432/92 était, de par ses termes mêmes, applicable (V. art. 1^{er}, (d)). Par contre, c'est à tort que le Gouvernement a fait valoir que la Résolution 757 (1992) trouvait application : Celle-ci ne couvre pas les services non-financiers en général (V. les paragraphes 4 et s.).

(106) Elle ne pouvait, de fait, être considérée comme une activité favorisant une importation prohibée (V. Rés. 757, par. 4). On pourrait tout au plus invoquer le par. 5 de la Résolution 757, interdisant de mettre à la disposition des ressortissants de la Serbie-Monténégro des fonds ou autres ressources financières ou économiques (V. aussi par. 6). Mais il faut une interprétation très large pour considérer comme telle, l'autorisation de rentrer dans un port, lorsque le transport par le navire ne peut, en tout état de cause, être rémunéré. Qui plus est, ainsi interprétée la Résolution 757 rendrait inutile le par. 27 de la Résolution 820, introduisant une mesure spécifique relative aux services, financiers ou autres.

rendre des décisions obligatoires en la matière. Le juge a condamné l'État, au motif que la cargaison n'était pas couverte par les résolutions du Conseil de sécurité (107).

L'affaire montre bien que le Comité des sanctions, sous le couvert d'une condition à l'octroi d'une exemption, n'a pas manqué d'étendre les mesures coercitives au-delà de ce qui avait été convenu au sein du Conseil de sécurité. La condition posée par le Comité était, de surcroît, totalement disproportionnée par rapport aux objectifs du Conseil de sécurité (108). C'est dire qu'un contrôle de la légalité des décisions des Comités des sanctions au regard des résolutions du Conseil de sécurité n'est pas un luxe superflu.

40. Les règlements communautaires ne peuvent donc, en renvoyant aux décisions de l'ONU, priver le pouvoir judiciaire de toute possibilité de contrôler la validité et la mise en œuvre des décisions du Comité des sanctions. Si l'on pourrait, *a priori*, confronter ces décisions, comme les règlements qui y renvoient, aux principes du droit communautaire, cette approche présente des inconvénients majeurs. Elle est d'un dualisme forcené, qui risque d'être mal compris en dehors de la Communauté, et notamment aux Nations Unies.

41. Mieux vaut alors apprécier la validité de la décision au regard de la Charte des Nations Unies. De prime abord, le raisonnement se heurte sans doute à certaines objections : il est en effet contesté que la Cour puisse se prononcer sur la validité des traités internationaux liant la Communauté (109), et on pourrait être tenté d'étendre ce raisonnement aux décisions de l'ONU. Encore, la Cour ne statue pas sur l'interprétation de dispositions de droit international qui lient les États membres en dehors du droit communautaire (110), or il faudrait bien, pour apprécier la validité des décisions de l'ONU, que la Cour interprète la Charte des Nations Unies.

L'idée que la Cour de Justice ne pourrait pas apprécier la validité d'un acte juridique international liant la Communauté, semble toutefois procéder d'une confusion entre le contrôle d'un acte international aux fins de son application dans l'ordre juridique communautaire, et l'opposabilité de ce

(107) President Rechtbank Rotterdam, 10 février 1993, *N.J.*, 1993, n° 318, pp. 904 et s.

(108) Si ultérieurement, dans sa Résolution 820, le Conseil a décidé que les États devaient saisir les navires et leurs cargaisons (par. 25), ceci supposait encore que ces navires aient enfreint les mesures coercitives du Conseil de sécurité — ce qui n'était pas le cas dans l'affaire susmentionnée.

(109) Cfr. les doutes de SCHERMERS (Henry G.) et WAELEBROECK (Denis), *op. cit.*, p. 181 ; JACOT-GUILLARMOD (Dominique), *op. cit.*, pp. 237 et s.

(110) E.a. C.J.C.E., Arrêt du 27.11.1973, Aff. 130/73, *Vandeweghe, Recueil*, 1973, pp. 1156 et s., p. 1333 ; V. toutefois SCHERMERS (Henry G.) et WAELEBROECK (Denis), *op. cit.*, pp. 431-432.

contrôle dans les relations internationales (111). Une fois écartée cette confusion, on peut admettre qu'il est inopportun de confronter un acte juridique international aux Traités communautaires, comme il est procédé dans certains ordres juridiques internes au contrôle *a posteriori* de la constitutionnalité des traités (112). Toute autre est la question de savoir si la force obligatoire d'un acte juridique international peut être contrôlée par rapport à l'ordre juridique dont il est issu.

La crainte de se référer directement à la Charte des Nations Unies se manifeste, à dire vrai, également au Conseil de la Communauté. Le Règlement 1608/93 adopté dans l'affaire haïtienne l'illustre parfaitement. En un premier temps, la 4^e Convention de Lomé avait empêché la Communauté de prendre des mesures de façon autonome contre Haïti (113). La Communauté a pourtant mis en œuvre les mesures décrétées par la Résolution 841 (1993), contrairement à la Convention de Lomé. Le Règlement 1608/93 a considéré que

« Whereas the Security Council has also decided that this restriction shall apply notwithstanding the existence of any rights or obligations conferred or imposed by any international agreement or special contract entered into or any licence or permit granted prior to 23 June 1993, and therefore the fourth ACP-CEE Convention, to which the Community and Haiti are parties, does not pose an obstacle to the implementation of the said Security Council decision ; » (114)

Le Règlement suggère ainsi que l'évincement de la Convention de Lomé résulterait *uniquement* du 9^e paragraphe opératoire de la Résolution 841, qui prévoit que les mesures coercitives seront appliquées nonobstant tout contrat ou convention antérieurs à la Résolution. Du point de vue de la Charte, ceci est inexact : la stipulation insérée dans la Résolution 841 n'est pas nécessaire, et ne suffirait pas plus à garantir la primauté des mesures coercitives de la Résolution sur la Convention de Lomé. Cette primauté résulte de l'article 103 de la Charte, qui prévoit qu'« en cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront ». Si le Règlement évite, au prix d'un raisonnement

(111) Ainsi M. PESCATORE suit-il la thèse susénoncée, au motif au motif qu'un acte contractuel ne peut être annulé unilatéralement, mais seulement par une juridiction internationale habilitée à dire le droit pour la Communauté et l'autre partie (PESCATORE (Pierre), « Les relations extérieures des Communautés européennes », *R.C.A.D.I.*, 1961, II, p. 127, cité par JACOT-GUILLARMOD (Olivier), *op. cit.*, p. 241).

(112) C'est ainsi aussi que M. PESCATORE en vient à rejeter la possibilité d'un tel contrôle, au motif que ces traités ont « une autorité à tout le moins équivalente à celle des traités formant la constitution de la Communauté » (PESCATORE (Pierre), *L'ordre juridique des CE*, Liège, 1975, p. 156, cité par JACOT-GUILLARMOD (Olivier), *op. cit.*, p. 238) ; V. aussi JACOT-GUILLARMOD (Olivier), *op. cit.*, p. 242.

(113) Cfr. KUYPER (Pieter Jan), *op. cit.*, pp. 418 et s.

(114) Règl. 1608/93 (*J.O.*, L 155/2), par. introductif n° 2, renvoyant à Rés. 841 (1993), par. 9 — nous soulignons.

erronné, de renvoyer à l'article 103 même, c'est sans doute que les rédacteurs du Règlement ont considéré que l'article 103 de la Charte ne lie pas, en tant que tel, la Communauté. Mais cette approche permet, tout au plus, de sauver les apparences : la stipulation expresse de la Résolution 841 ne suffit pas, en tant que telle, à justifier l'évincement de la Convention de Lomé, que seul l'article 103 de la Charte peut expliquer. Même basées sur la décision politique des États membres ou de l'Union, les mesures communautaires déploient des effets juridiques qui ne peuvent puiser leur fondement que dans la Charte des Nations Unies.

On ne voit pas, dans ces circonstances, pour quelle raison la Cour de Justice devrait s'abstenir d'interpréter la Charte et d'y confronter les décisions de l'ONU liant la Communauté. C'est une analyse qui, dans une certaine mesure, s'impose à chaque fois qu'un acte juridique international est appliqué par la Cour (115). Il serait alors déraisonnable de ne pas procéder au contrôle de la validité des décisions de l'ONU, alors que selon l'article 164 du Traité CEE, « la Cour de Justice assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent traité ». Pour reprendre un raisonnement de la Cour internationale de Justice, ceci implique que la Cour de Justice ne pourrait, sans se départir de sa fonction judiciaire, « faire sienne, sans autre examen, une conclusion juridique qui conditionne par elle-même la nature et la portée des conséquences juridiques qui en procèdent » (116).

*
* *

En conclusion, la question de savoir si l'article 228 A ou l'article 113 CE doit fonder l'exécution des mesures coercitives de l'ONU par la Communauté, appelle en premier lieu un choix politique. Si on peut affirmer en théorie que les décisions de l'ONU lient la Communauté en l'absence de toute intervention de ses États membres, on ne peut négliger la liberté dont bénéficient, ou que s'arrogent les États membres dans la mise en œuvre de ces décisions. Cette liberté explique le recours à l'article 228 A du Traité de Maastricht. Dans la mesure toutefois, où l'intervention de l'Union aurait pour conséquence de conférer aux décisions de l'ONU une présomption irréfragable de validité, les États membres de la Communauté auraient sans doute plus à perdre qu'à gagner en consacrant l'exclusivité de l'article 228 A pour les besoins de la mise en œuvre des « sanctions » de l'ONU.

(115) Il faudra bien, le cas échéant, vérifier l'entrée en vigueur, ou la terminaison d'un acte juridique international, traité communautaire ou autre.

(116) Les termes sont du Juge DILLARD : Avis consultatif du 21 juin 1971, *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie*, Opinion individuelle du Juge DILLARD, *Recueil*, 1971, p. 151 ; dans le même sens : Avis consultatif du 20 juillet 1962, *certaines dépenses des Nations Unies*, *Recueil*, 1962, pp. 156-157 ; Avis consultatif du 21 juin 1971, *Recueil*, 1971, p. 45, ainsi que les Opinions individuelles des Juges PETREN (*Recueil*, 1971, p. 131) et ONYEAMA (*Recueil*, 1971, pp. 143-144), et l'Opinion dissidente du Juge FRTZMAURICE (*Recueil*, 1971, pp. 302-303).