

LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET LES SANCTIONS INTERNATIONALES

Maurice Kamto

Volume 8, Number 2, 1993

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1100892ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1100892ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (print)

2561-6994 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Kamto, M. (1993). LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET LES SANCTIONS INTERNATIONALES. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 8(2), 265–288. <https://doi.org/10.7202/1100892ar>

LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET LES SANCTIONS INTERNATIONALES

Maurice KAMTO*

I. PRATIQUES

A. Les mesures édictées

1. Les types de mesures

- a) Les mesures intergouvernementales
 - b) Les mesures para-communautaires
 - c) Les mesures communautaires
- Les mesures prises par le Conseil
Les mesures arrêtées par la Commission
L'action du Parlement européen

2. L'imbrication des démarches

B. L'application des mesures

1. Attitude des membres
2. Contrôle de l'application des mesures communautaires

II. FONDEMENTS JURIDIQUES

A. En droit communautaire

1. La base juridique principale: l'article 113 CEE
 - a) L'articulation de l'article 113 et de l'article 124
 - b) Le champ d'application de l'article 113 en matière de sanctions internationales

2. Les bases juridiques subsidiaires: les articles 235 et 238 CEE, 101 et 203 CEEA

- a) Les articles 238 et 101 CEEA
- b) Les articles 235 et 203 CEEAB – En droit international

B. En droit international

1. Au regard du droit international économique

- a) En droit international général
- b) Au regard de la Charte des Nations Unies
- c) Au regard des pratiques généralement admises dans l'ordre international

III. PERSPECTIVES

A. L'Acte unique européen et l'institutionnalisation de coopération en matière de politique étrangère

1. La dynamique propre de la CPE: dialectique de la compétence nationale et de la décision commune en matière de politique étrangère
2. L'institutionnalisation de la CPE: dédoublement et imbrication avec les structures communautaires

B. Le traité sur l'Union et le pouvoir de sanction d'une entité à vocation fédérale

1. La PESC ou la perspective d'une politique étrangère européenne
2. De la PESC à une politique communautaire des sanctions

L'exercice décentralisé du pouvoir de contrainte non armée tend à se banaliser dans la société internationale aujourd'hui¹. Les actions mises en oeuvre s'appuient sur les motifs les plus divers. De plus en plus fréquemment, les Communautés européennes prennent part à ces actions visant, en principe, à préserver l'intégrité des normes du droit international et à assurer un minimum de stabilité dans les relations internationales. Cette implication des Communautés dans les « réactions » à l'illicite dans la société internationale soulève des problèmes complexes dont certains aspects ont retenu l'attention de divers auteurs au cours des années récentes.

Sur un plan général, un tel sujet ramène à une question de terminologie dont le moins que l'on puisse dire est qu'il

divise encore les auteurs : ces « réactions » à l'illicite constituent-elles des « sanctions » au sens « juridique »? Le débat reste ouvert bien qu'il ait fait l'objet de quelques contributions importantes². Il n'est d'ailleurs pas possible de s'engager ici dans une discussion approfondie à ce sujet. Il sera pourtant difficile de s'y soustraire totalement, la querelle sur la définition de la sanction se compliquant de l'irruption récente du terme fort ambigu de « contre-mesure ». Car que faut-il entendre par l'un et l'autre de ces termes? Sont-ils des synonymes ou comportent-ils des différences? Devant ce pluralisme terminologique, quelques précisions, fussent-elles cursives, s'avèrent donc nécessaires.

On peut ne considérer comme « sanction » qu'un acte dont la licéité est assurée par l'intervention d'une instance tierce par rapport

* Professeur agrégé des Facultés de droit, Université de Yaoundé (IRIC). Professeur agrégé de Droit public, Institut des Relations Internationales du Cameroun (I.R.I.C). Rapport de recherche présenté dans le cadre de la session de 1991 du Centre de Recherche en droit international et en relations internationales de l'Académie du droit international de La Haye sur le thème « les Communautés européennes et les implications internationales de 1993 ».

1 Les références à la bibliographie, déjà fournie, sur la question et sur le problème des sanctions non militaires en général seront mentionnées au fur et à mesure de nos développements.

2 On consultera, en dehors des travaux anciens (ceux de Kelsen par exemple), notamment : J. COMBACAU, *Le pouvoir des sanctions de l'ONU, Étude théorique de la coercition non militaire*, Paris, A. Pedone, 1974; *Les sanctions privatives de droits ou de qualité dans les organisations internationales spécialisées*, Bruxelles, Éd. Bruylant, 1979; C. LEBEN, « Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale », (1982) *A.F.D.I.*, à la p. 9 et suiv.; E. ZOLLER, *Peacetime Unilateral Remedies: An analysis of Countermeasures*, Dobbs Ferry, New York, Transnational Publishers, 1974; et les travaux de la Commission de Droit International, notamment le rapport du Rapporteur spécial Roberto AGO, « Le fait internationalement illicite de l'État, source de responsabilité internationale » dans *A. Com. D. I.*, vol. II [1^{re} partie] à la p. 3 (ci-après *Rapport Ago de 1979*).

aux parties et l'organisation d'une procédure qui permet de se prononcer sur la conformité de son déclenchement avec le droit³. Autrement dit, il ne pourrait y avoir de sanction que dans un ordre où existe un organe spécial ayant la compétence d'établir l'illicéité de l'acte sanctionné et la conformité de la sanction elle-même avec le droit. Cette conception de la sanction correspond chez un auteur comme Kelsen à celle des ordres juridiques dont la technique est plus développée - par rapport aux sociétés dites « primitives » — et où le pouvoir de prononcer la sanction est centralisé⁴. Renvoyant à une approche « interniste » et juridictionnelle de la notion de sanction, elle est restrictive et inapte à qualifier les phénomènes susceptibles de recevoir une telle qualification dans la société internationale. Au fond, il s'agit d'une approche strictement normativiste qui considère que la sanction est une norme ou — c'est la même chose — une obligation juridique.

Or, il faut sans doute rappeler qu'en droit ce n'est pas l'acte qui détermine sa propre qualification mais c'est la qualification qui détermine la nature de l'acte. Dans la société internationale, qui est une société faiblement structurée, la définition de la sanction ne peut obéir aux mêmes critères que dans l'ordre juridique interne d'un État⁵. Elle répond principalement à un critère finaliste, fondé sur le but de la sanction. Même une mesure qui, en pure logique juridique, ne relève point de la sanction parce qu'elle n'est pas, *a priori*, une mesure de contrainte prescrite par une règle de droit et n'a aucune fonction réparatoire ni corrective, peut apparaître comme une « sanction ». Il en est ainsi notamment de la rétorsion dont on s'accorde à dire que c'est une contre-action inamicale (à un acte inamicale) non contraire au droit, relevant de la compétence discrétionnaire de son auteur. L'« intention punitive » qui sous-tend cette mesure lui confère cependant le caractère d'une sanction. Cette intention constitue, à vrai dire, l'élément primordial dans la détermination de la sanction dans l'ordre international. Elle est aisément identifiable soit à travers les déclarations de l'auteur même de l'acte sanctionneur, soit à travers diverses indications tels que le motif de l'acte, le choix du moment, etc. Quand, suite à la crise polonaise, les Communautés européennes ont rendu plus défavorable le régime d'importation de certains produits originaires de l'URSS, elles entendaient clairement « sanctionner » ce pays⁶.

Il faudrait donc revenir, en droit international, à une acception plus large, et sans doute plus simple, de la notion de sanction entendue comme visant l'ensemble des mesures dont le but est de rétablir l'ordre international troublé par le fait illicite d'un membre de la société internationale. Il s'agit en principe des mesures de police⁷, dont la plupart cachent une volonté punitive généralement inavouée et pourtant bien présente dans l'acte de sanction et ressentie comme tel par son destinataire⁸. Les « contre-mesures », quel qu'en soit le contenu⁹, constituent dans cet ordre

d'idées, une catégorie de sanctions¹⁰. Ce disant, on se dédouane de la confusion qu'aurait pu engendrer l'utilisation indifférenciée de ces deux termes.

Derrière l'affirmation que les Communautés européennes prennent des mesures dénommées « sanctions », en réaction à l'illicite dans la société internationale, se profilent d'autres questions. Édicient-elles ces sanctions contre les faits illicites des États membres ou bien également contre ceux d'États tiers? Et, en cas de réponse affirmative à cette seconde branche de la question, sont-elles juridiquement aptes à le faire?

La première question appelle une réponse relativement simple : sont considérées comme sanctions communautaires dans l'ordre international les seules mesures prises par les Communautés européennes contre des violations du droit international perpétrées par des États tiers. Les sanctions qu'ils pourraient éventuellement prendre contre des États membres s'inscriraient dans « l'ordre juridique communautaire »¹¹ qui, par sa logique propre, sa cohérence et son homogénéité, font des Communautés européennes une institution internationale à caractère spécifique¹². Les Communautés européennes disposent en effet d'un pouvoir normatif propre et suffisamment développé qui ne se rencontre dans aucune organisation internationale et qui rend bien difficile la détermination de leur nature juridique, même si dans l'embarras on les a quelquefois « qualifiées » de *sui generis* — ce qui veut dire précisément que l'on n'a pas pu ou su les qualifier¹³. L'ordre juridique communautaire diffère donc fondamentalement de l'« ordre juridique international ». Et du point de vue du droit communautaire, les Communautés européennes se conçoivent comme un « bloc » unique à l'intérieur du système juridique international.

Quant à savoir si elles sont aptes ou non à édicter des sanctions contre des États tiers, c'est justement là la problématique de la présente étude. L'examen des pratiques communautaires (Section I) montre qu'il s'agit d'une donnée de fait. Il faudra en rechercher les fondements juridiques (Section II) et regarder à travers les instruments juridiques communautaires adoptés récemment (ou en voie d'adoption), les perspectives (Section III), que la Communauté européenne (unifiée) qui se profile derrière l'Union, ouvre en la matière.

10 Le Rapporteur spécial de la C.D.I. sur la responsabilité internationale de l'État, le Professeur R. AGO, écrivait dans son rapport, en 1979 : « Les contre-mesures dont il est question dans cet article [art. 30] sont des mesures qui, par définition, ont une finalité de répression ou d'exécution — des mesures qui dans d'autres conditions, comporteraient la lésion d'un droit subjectif à respecter du sujet à l'encontre duquel ces mesures sont appliquées. Cette caractéristique générale sert à distinguer l'appellation de contre-mesures, appelées parfois "sanctions", du simple fait de se prévaloir du droit d'obtenir la réparation des dommages subis ». Selon M. Ago, ces contre-mesures peuvent consister en des actions n'impliquant point l'emploi de la force armée, mais on a tout de même une finalité répressive à l'égard de l'auteur d'un fait illicite sur le plan international et tombe sous la notion générale de « contre-mesures... » (1979) II A. *Com. D. I.* à la p. 128.

11 Sur cette notion d'ordre juridique communautaire, voir entre autres, W. G. VAN DER MEERSCH, « L'ordre juridique des Communautés européennes et le droit international », (1975) V *R.C.A.D.I.*

12 *Id.* à la p. 16. Rappelons que la CJCE a confirmé cette spécificité de la Communauté dans l'arrêt CJCE 5 février 1963 (*N.V. Algemene Transport - en expeditie ... Van Gend & Loos c. Administration fiscale néerlandaise*), 26/62 Recueil 1963, à la p. 3, idée reprise et précisée dans l'arrêt CJCE 15 juillet 1964 (*Costa c. E.N.E.L.*), 6/64 Recueil 1964, à la p. 1141 (ci-après *Costa c. E.N.E.L.*).

13 Il y a eu toutefois des tentatives de qualification plus sérieuses. Mais la question demeure : S'agit-il d'un « quasi » État ? d'un « État fédéral » ou « confédéral » ? (V. par exemple V. CONTANTINESCO, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes. Contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1974, aux pp. 14-31) d'un « État fédéral ou pré-fédéral » ? (Voir W. G. VAN DER MEERSCH, *loc. cit.*, supra, note 11, à la p. 88), d'un « État en devenir » ? (V. C.-D.EHLERMANN, « Communautés européennes et sanctions internationales — Une réponse à J. Verhoeven », (1984-85) 18 *R.B.D.I.*, à la p. 111.

3 Encore ne peut-on soutenir qu'il n'existe pas du tout dans la société internationale un tiers apte à apprécier la validité juridique des sanctions. Certes, en raison de la nature de la société internationale, prévaut encore une bonne part de justice privée consistant en l'autodétermination par le sujet du droit de la sanction à prendre. Il reste que le destinataire de la sanction, qui l'estime infondée ou simplement disproportionnée, a la possibilité de saisir le juge international aux fins d'appréciation et de réparation.

4 V. en ce sens, C. LEBEN, *op. cit.*, supra, note 2.

5 V. en ce sens, C. ROUSSEAU, *Le droit des conflits armés*, Paris, A. Pedone, 1983, à la p. 573. Il considère que la notion de sanction vise seulement ces « mesures de police ».

6 V. en ce sens, C. LEBEN, *op. cit.*, supra, note 2.

7 V. en ce sens, C. ROUSSEAU, *Le droit des conflits armés*, Paris, A. Pedone, 1983, à la p. 573. Il considère que la notion de sanction vise seulement ces « mesures de police ».

8 Peut-on nier qu'il y ait eu une volonté punitive dans les sanctions économiques contre l'Iraq dans l'« Affaire du Koweït » ?

9 On a encore du mal à le déterminer de façon précise; voir l'étude de ZOLLER sur cette notion, *op. cit.*, supra, note 2.

I. Pratiques

Il n'existe pas une, mais des pratiques communautaires en matière de sanctions internationales. Ces pratiques s'enrichissent à mesure que se multiplient les crises internationales, que celles-ci impliquent ou non des États membres des Communautés. Elles sont néanmoins empreintes d'un certain sélectivisme, car il arrive en effet que les Communautés européennes sanctionnent tels cas et pas tels autres pourtant similaires. Ainsi, par exemple, n'ont-elles pris aucune sanction contre les États-Unis dans l'affaire de la Grenade en 1983 où l'intervention américaine était manifestement contraire au droit international (violation du principe de non-ingérence)¹⁴ alors qu'elles en ont pris contre l'URSS lors de l'affaire polonaise en 1982 au nom de la violation du même principe¹⁵. De même n'y-a-t-il pas eu de sanctions communautaires contre le Vietnam suite à l'invasion du Cambodge, ni même contre le Cambodge dirigé par les Khmers rouges ou l'Ouganda d'Idi Amin, en dépit des massacres des populations par les gouvernements respectifs de ces pays¹⁶. On trouverait aisément d'autres exemples. L'on en vient alors à se demander si, bien souvent, les sanctions communautaires ne sont pas dictées, au-delà de la volonté de faire cesser la violation du droit international, par des considérations politico-idéologiques ou géostratégiques.

Les sanctions édictées varient en tout état de cause suivant la nature et la gravité du fait illicite; leur ampleur, mais quelquefois aussi des considérations économiques ou politiques propres à certains États membres gênent dans certains cas leur application.

A. Les mesures édictées

Diverses sanctions peuvent être prises sous l'égide des Communautés européennes, mais toutes ne sont pas juridiquement des sanctions communautaires. Un sériage s'avère donc nécessaire, d'autant que l'étendue des mesures adoptées peut varier suivant qu'elles sont strictement communautaires ou qu'elles s'inscrivent dans le cadre de la coopération entre les États membres des communautés.

1. Les types de mesures

Tant de mesures apparaissent en fait comme des mesures communautaires alors qu'elles ne le sont nullement en droit. La complexité de la structure institutionnelle des Communautés européennes favorise une telle confusion : les Communautés européennes sont formées par un groupe d'États souverains, mais elles constituent, en même temps, un sujet de droit doté de la personnalité juridique internationale. Empiriquement, il est cependant difficile de faire le départ entre ces deux aspects des Communautés et il est certain que les destinataires des sanctions opèrent rarement cette distinction. Cependant, vu sous l'angle du

droit communautaire, on constate que certaines mesures sont prises au nom des États membres dans le cadre de la coopération européenne, d'autres par les représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, et d'autres enfin au nom des Communautés européennes par l'organe communautaire compétent.

On peut donc distinguer trois types de mesures : les mesures intergouvernementales, les mesures para-communautaires et les mesures communautaires. En pratique toutefois, les démarches conduisant à l'adoption ou à l'édition de ces différents types de sanctions sont largement imbriquées.

a. Les mesures intergouvernementales

Sont ainsi qualifiées les mesures nationales adoptées collectivement. Leur adoption suit une procédure relativement souple en autant qu'elle relève de la concertation politique. Les États membres des Communautés européennes en ont adopté à diverses occasions, notamment lors de la crise de la Rhodésie du Sud en 1965, de l'affaire de la prise des otages de l'Ambassade américaine à Téhéran en 1979, de l'encontre de l'Afrique du Sud en 1985, lors de la crise du Golfe en 1990 et du conflit interne en Yougoslavie en 1991.

On s'en tiendra ici à un bref rappel des circonstances dans lesquelles les États membres des Communautés (à neuf, puis à dix et désormais à douze) ont été amenés à arrêter des sanctions dans ces différentes crises, en faisant l'économie d'un exposé des faits dans ces « affaires » bien connues et en différant la discussion sur le régime de la question relative à l'ordre communautaire.

Lors de la *crise rhodésienne*, les États membres des Communautés européennes étaient tenus, en vertu de l'article 25 de la Charte des Nations Unies, de prendre des sanctions suite à une série de résolutions du Conseil de Sécurité¹⁷ demandant à tous les États membres, en application de l'article 41 de la Charte, de « rompre toutes les relations économiques avec la Rhodésie du Sud ». Ils avaient donc agi dans le cadre de la coopération politique, le Conseil des Communautés, saisi du problème, ayant élaboré ce que l'on a appelé la « doctrine rhodésienne »¹⁸, à savoir que la situation en cause relevait de l'article 224 du Traité de Rome de 1957¹⁹ et que les autres mesures, bien que s'appliquant au domaine commercial, avaient été prises en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales et ne relevaient pas de l'article 113 CEE.

Lors de la *crise iranienne* qui éclata à la suite de l'occupation des locaux de l'ambassade des États-Unis à Téhéran suivie de la prise en otage de son personnel diplomatique, (le Conseil des Communautés européennes avait écarté à nouveau une solution

17 Voir notamment les résolutions C.S. Res 216 (1965), C.S. Res. 217 (1965), C.S. Res 21X (1966), C.S. Res. 232 (1966), C.S. Res. 253 (1968), C.S. Res. 277 (1970) du 18 mai 1970.

18 DEWOST, « La Communauté, les Dix et les « sanctions » économiques : de la crise iranienne à la crise des Malouines », (1982) *A.F.D.I.* à la p. 215. On reviendra plus amplement sur cette « doctrine » dans la deuxième section de cette étude.

19 *Traité instituant la Communauté économique européenne*, (1958) 298 R.T.N.U.11. Pour citer ce traité dans la suite de cette étude, nous ferons suivre le numéro de l'article visé du sigle CEE.

20 V. Question écrite 526/75 de M. Patijn et Réponse du Conseil (1976) C.89 I.O.C.E. Sur l'« affaire » rhodésienne, voir P.M. EISEMANN, *Les sanctions contre la Rhodésie*, Paris, A. Pedone, 1972; P. WILLAERT, « Les sanctions économiques contre la Rhodésie (1965-1979) » (1984-1985) *R.B.D.I.* aux pp. 217 et suiv.; P.J. KUYPER, *The Implementation of International Sanctions — The Netherlands and Rhodesia*, Leyden, Sijthoff and Noordhoff, 1978; P.J. KUYPER, « Sanctions Against Rhodesia — The EEC and Implementation of General International Legal Rule », (1975) *Common Market Review*, aux pp. 231 et suiv.; J.-L. DEWOST, *loc. cit.*, *supra*, note 19, aux pp. 217-218; C. ROUSSEAU, « Chronique... », (1968) *R.G.D.I.* p. 825, (1969) *R.G.D.I.* p. 199, (1970) *R.G.D.I.* p. 501.

14 Sur cette affaire, voir O. AUDÉOUD, « L'intervention américano-caribé à la Grenade », (1983) *A.F.D.I.* 217, aux pp. 225-228.

15 Voir *infra*, para. 29, note 6.

16 Certes on pourrait invoquer le fait que dans l'affaire polonaise, la Communauté européenne avait invoqué la violation des droits de l'homme sur la base de l'Acte final d'Helsinki (dont la valeur juridique est au reste fort ambiguë) duquel l'URSS et la Pologne sont signataires au même titre que les États membres des Communautés. Cependant les droits de l'Homme font partie de ce que la Cour Internationale de Justice (C.I.J.) a qualifié d'obligations *erga omnes* dont la défense incombe à tous les membres de la communauté internationale (*Affaire de la Barcelona Traction, Light and Power Company*, Arrêt C.I.J. Recueil, 1970, à la p. 3). Or, aussi bien le Vietnam que l'Ouganda sont signataires de la *Charte des Nations Unies*, de la *Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948* et des *Pactes internationaux*.

communautaire basée sur l'article 113 CEE), les États membres prirent, des sanctions dans le cadre de la coopération politique. devant l'échec de la démarche diplomatique qu'ils avaient arrêtée à Lisbonne, le 10 avril 1980, les ministres des Affaires étrangères des « Neuf » décidèrent, le 22 avril à Luxembourg, de « demander à leurs Parlements nationaux de prendre immédiatement, si elles sont nécessaires, les mesures pour imposer des sanctions à l'encontre de l'Iran, conformément à la résolution du Conseil de Sécurité sur l'Iran en date du 10 janvier qui a fait l'objet d'un veto et conformément aux règles du droit international »²⁰; puis en l'absence de tout progrès dans la situation, ils décidèrent, comme ils l'avaient promis, le 18 mai à la réunion de Naples, d'appliquer « immédiatement les sanctions ».

Contrairement à ce qui a pu s'écrire²¹, cette démarche n'était pas du tout un retour à la « doctrine rhodésienne », car, en l'absence d'une résolution du Conseil de Sécurité décidant des sanctions contre l'Iran, l'application de l'article 224 CEE par les États membres de la Communauté manquait en l'espèce la base juridique internationale qu'elle avait dans l'affaire de la Rhodésie du Sud.

Les sanctions contre l'Afrique du Sud²² illustrent les trois types de mesures précédemment dégagées puisqu'elles ont revêtu les trois caractères: intergouvernemental, para-communautaire et communautaire. On s'en tiendra, pour l'instant, à l'examen des mesures intergouvernementales.

L'entêtement du gouvernement de la République d'Afrique du Sud à poursuivre sa politique d'apartheid et « l'aggravation sans précédent de la répression pénale »²³ ont conduit le Conseil de Sécurité à lancer, le 26 juillet 1985, un appel en vue de l'application de « sanctions volontaires et non contraignantes » à l'encontre de ce pays, à défaut de pouvoir les décider lui-même. Plusieurs gouvernements agissant à titre individuel, ont édicté des mesures en ce sens. La Communauté économique européenne pour sa part a recommandé le 10 septembre 1985, aux dix États membres, l'application de « mesures restrictives » d'une portée limitée. Certaines de ces mesures relevaient de la politique commerciale commune, et donc de la compétence communautaire: il en était ainsi de l'embargo sur les ventes d'armes et de matériels militaires et para-militaires ainsi que sur les ventes de pétrole et l'interdiction de tout nouveau contrat nucléaire. D'autres relevaient au contraire du domaine politique et diplomatique et tombaient, par suite, dans le cadre de la coopération politique: ainsi, le rappel des attachés militaires, le gel des contacts dans le domaine du sport et de la sécurité, la cessation de toute coopération militaire, le refus de conclure des accords scientifiques et culturels. L'embargo sur la livraison d'armes fut confirmé le 11 septembre 1985 « par la réunion ministérielle de la coopération politique européenne »²⁴. La Grande-Bretagne qui n'avait accepté que quelques-unes des mesures proposées se rallia finalement, deux semaines plus tard, soit le 25 septembre 1985, à l'ensemble des mesures suggérées et rappela notamment ses deux attachés militaires de Prétoria²⁵.

La coopération politique européenne s'est manifestée également à l'occasion du *conflit du Golfe*. Le 2 août 1990, l'Irak envahit

le Koweït, après la rupture des pourparlers tenus à Djeddah, sous les auspices des pays arabes, pour tenter d'aplanir le différend qui opposait les deux pays. Le même jour, le Conseil de Sécurité adopte la résolution 660 (1990)²⁶, laquelle condamne cette invasion, exige de l'Irak le retrait immédiat et inconditionnel de toutes ses forces pour les ramener aux positions qu'elles occupaient le 1^{er} août 1990 et engage les deux pays à entamer immédiatement des négociations pour régler leurs différends. Dès le 2 août, les « Douze » de la CEE adoptent une déclaration condamnant « sans réserve l'usage de la force par un État membre des Nations Unies contre l'intégrité territoriale d'un autre État », le 4 août, ils en adoptent une seconde dans laquelle ils confirment leur plein appui à la résolution 660 du Conseil de Sécurité, indiquent qu'ils appuieraient et appliqueraient une résolution du Conseil introduisant des sanctions obligatoires et globales, et annoncent un train de mesures comprenant un embargo sur les importations pétrolières en provenance de l'Irak et du Koweït, des mesures appropriées visant à geler les avoirs irakiens sur le territoire des États membres; un embargo sur les ventes d'armes et d'autre matériel militaire à l'Irak; la suspension de toute coopération dans le domaine militaire avec l'Irak; la suspension de toute coopération technique et scientifique avec ce pays et la suspension de l'application au même pays du système des préférences généralisées.

Peu de temps après la guerre contre l'Irak a éclaté, en juillet 1991, la *crise Yougoslave*. Après de vaines tentatives visant à régler par voie diplomatique ce conflit interne en Yougoslavie, les « Douze » ont adopté, le 11 novembre 1991 à Rome dans une Déclaration commune²⁷, des sanctions économiques et militaires contre l'État fédéral Yougoslave et la République de Serbie. Les mesures adoptées suspendaient l'application de l'accord de coopération entre la Communauté et la Yougoslavie ainsi que de ses protocoles, dénonçaient l'accord entre la Communauté économique du charbon et de l'acier (CECA) et la Yougoslavie, suspendaient les concessions commerciales accordées à ce pays, contingentaient l'importation de ses produits textiles, et lui retiraient le bénéfice du schéma des préférences généralisées. La déclaration commune prévoyait, en outre, que des mesures compensatoires seraient mises en oeuvre à l'égard des parties coopérant de façon pacifique à une solution politique globale. Mais, comme on le montrera dans la III^e Section de cette étude, au-delà de ces mesures de type classique, on peut percevoir dans la démarche communautaire depuis l'éclatement de cette guerre civile, l'esprit du *Traité de l'Union*.

À côté de ces diverses mesures intergouvernementales qui sont courantes dans la pratique des États membres des Communautés, d'autres sanctions sont arrêtées dans le cadre des compétences communautaires sans toutefois être considérées, du point de vue des techniques de droit communautaire, comme des sanctions communautaires. Ces mesures dites para-communautaires sont moins fréquentes et se combinent généralement avec les sanctions communautaires.

b. Les mesures para-communautaires

Des mesures de ce type ont été prises dans le cadre des sanctions contre l'Afrique du Sud et à l'occasion de la crise Yougoslave.

21 J.-L. DEWOST, *loc. cit.*, *supra*, note 18 à la p. 217.

22 Sur les sanctions contre l'Afrique du Sud, voir: C. ROUSSEAU, « Chroniques des faits internationaux », (1986) *R.G.D.I.* aux pp. 173-178 et 408-409; J. RAUX, « Les sanctions de la Communauté européenne et des États membres contre l'Afrique du Sud pour cause d'apartheid », (1989) 323 *R.M.C.* 33; N. SYBESMAKNOL, « Sanctions Against South-Africa: Recents Discussions in The Netherlands », (1984-1985) 18 *R.B.D.I.* 208.

23 V. ROUSSEAU, *loc. cit.*, *supra*, note 22 à la p. 173.

24 V. CE réponse de la Commission à une question de Mme Johana-Maij-Weggen sur l'application effective de cet embargo, CE [1987] *J.O.C.* 295/26

25 V. ROUSSEAU, *op. cit.*, *supra*, note 22 aux pp. 177-178.

26 V. C.S. Res. 660 (1990), Doc. off. C.S., 45^e année, p. 19, Doc. N.U. S/INF/46 (1990).

27 V. Bull. CE 1991-11, point 1.4.4. L'adoption formelle de cette Déclaration le 11 novembre fait suite aux conclusions auxquelles les ministres sont parvenus le 8 novembre.

En effet, tandis que certaines mesures contre l'Afrique du Sud étaient décidées dans le cadre de la coopération politique européenne et mises en œuvre avec une rigueur variable par les États, d'autres étaient arrêtées par les représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil. Certaines mesures de ce type furent prises dans le cadre de la CEE et d'autres dans le cadre de la C.E.C.A.

Dans le premier cas, il en fut ainsi de la suspension de nouveaux investissements directs en République d'Afrique du Sud arrêtée par une décision des représentants des gouvernements des États membres de la C.E.E réunis au sein du Conseil en date du 27 octobre 1986²⁸.

Dans le second cas, on relèvera, d'une part, la décision des représentants des gouvernements des États membres de la C.E.C.A. réunis au sein du Conseil, suspendant l'importation de tout produit originaire d'Argentine²⁹ parallèlement au règlement du Conseil des Communautés agissant dans le cadre de la C.E.E. (V. *infra*); d'autre part, la suspension de l'importation de certains produits sidérurgiques originaires d'Afrique du Sud arrêtée par une décision des représentants des gouvernements des États membres de la C.E.C.A. réunis au sein du Conseil en date du 16 septembre 1986³⁰.

À l'occasion du conflit qui a conduit à l'éclatement de la Yougoslavie, diverses mesures ont également été prises suivant cette procédure, soit par le CECA, soit par la CEE, soit conjointement par les deux organisations³¹. La CECA a pris à ce titre, les décisions 91/587/CECA, portant dénonciation de l'accord entre ses États membres et la République fédérative de Yougoslavie³²; n° 91/588/CECA suspendant les concessions commerciales prévues par l'accord de coopération entre la CEE et la Yougoslavie³³; n° 91/589/CECA, retirant la Yougoslavie de la liste des bénéficiaires du schéma communautaire des préférences tarifaires généralisées³⁴. Parallèlement la CEE a adopté suivant la même procédure la décision n° 91/602/CEE portant dénonciation de l'accord de coopération entre elle et la Yougoslavie³⁵. Enfin les deux institutions (CECA, CEE) ont adopté ensemble la décision 91/586/CECA-CEE du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, portant suspension de l'application des accords entre la CEE et la Yougoslavie³⁶.

De telles mesures sont dites para-communautaires en raison de leur caractère mi-intergouvernemental, mi-communautaire. Intergouvernementales, elles sont arrêtées par les représentants des gouvernements des États membres et non pas par le Conseil en tant qu'organe communautaire, même si à cette occasion les représentants des gouvernements sont réunis au sein de cet organe. Les sanctions communautaires du même ordre sont arrêtées par le Conseil sur proposition de la Commission. En outre, ces décisions ne produisent pas les mêmes effets juridiques que les actes communautaires : elles ne sont pas obligatoires pour les États membres lesquels les appliquent librement. Mais d'un autre côté, elles sont revêtues de la forme des actes communautaires. En effet, ces décisions sont signées par le Président du Conseil et publiées au *Journal Officiel* des Communautés. Encore s'agit-il d'actes dont la publication n'est pas une condition de leur applicabilité : au

contraire des actes communautaires du même ordre (les règlements notamment). Au demeurant, la formulation de ces décisions les apparente à de véritables obligations juridiques. L'article 1^{er} de la décision C.E.C.A du 16 septembre 1986 dispose : « La mise en libre pratique dans la Communauté des produits énumérés à l'annexe et originaires d'Afrique du Sud est suspendue », et l'article 1^{er} de la décision CEE du 27 octobre : « Les États membres prennent les mesures nécessaires pour garantir la suspension de nouveaux investissements directs en République d'Afrique du Sud [...] ». La fermeté de l'indicatif ne laisse aucun doute sur l'intention des auteurs de ces décisions. Elle n'en fait pas pour autant des sanctions communautaires.

c. Les mesures communautaires

Elles peuvent émaner de trois organes distincts dont les pouvoirs en la matière ne sont pas équivalents. La plupart de ces mesures sont prises par le Conseil qui dispose d'une compétence générale pour prendre les actes engageant la Communauté, notamment sur le plan extérieur. D'autres sont arrêtés par la Commission, soit sur habilitation du Conseil, soit au titre de l'exercice de ses pouvoirs de gestion du budget communautaire. D'autres enfin résultent d'une utilisation par le Parlement européen de son pouvoir de « codécision » en matière d'accords d'association et d'adhésion avec les États tiers.

— Les mesures prises par le Conseil

Le Conseil a lui-même arrêté des mesures contre l'Argentine à l'occasion de la guerre des Malouines (Falklands) qui éclata au printemps 1982 entre l'Argentine et la Grande-Bretagne. On n'évoquera pas ici l'arrière-plan historique qui a constitué le prélude à cette crise, ni même les péripéties qui l'ont précédée (tels le débarquement, le 19 mars 1982, de ferrailleurs argentins en Georgie du Sud, (une des îles de l'archipel), faits minutieusement exposés par ailleurs)³⁷. Seule sera mise en relief la réaction des Communautés européennes dans cette crise.

Le 2 avril 1982 avant l'aube, quelque 5 000 hommes des forces armées argentines, appuyés par air et par mer, débarquèrent sur les îles Malouines et occupèrent Port Stanley, aussitôt rebaptisé Puerto Argentine. La riposte britannique à cette opération militaire ne se fit pas attendre : rupture des relations diplomatiques avec l'Argentine le même jour, envoi d'une flotte en direction des Malouines le 5 avril, embargo sur les exportations vers l'Argentine à partir du 6, gel des avoirs argentins en Grande-Bretagne décidé le 15. L'Argentine répliqua en prenant des mesures similaires.

Le 6 avril, la Commission publia une déclaration dans laquelle elle prit position en condamnant « l'intervention armée [...] contre un territoire britannique lié à la Communauté »³⁸. Le 3 avril, le Conseil de Sécurité adopta, sur proposition de la Grande-Bretagne, une résolution 502 constatant « qu'il existe une rupture de la paix [émanant] des hostilités », ordonnant « le retrait immédiat de toutes les forces argentines des îles Falkland » et la recherche, par les gouvernements des deux pays, d'une solution diplomatique au conflit. Et le 10 avril, les ministres des Affaires Étrangères des « Dix » décidèrent de prendre « une série de mesures à l'égard de l'Argentine, qu'il importe de mettre en œuvre

28 V. CE *Décision* 86/517, [1986] J.O.L. 305/45.

29 J.O.C.E. 1982 (*Décision* 82/221/CECA), L 102/3 (16 avril 1982), abrogée par (J.O.C.E. 1982 [*Décision* 82/413/CECA], L 177/2 (22 juin 1982).

30 V. CE *Décision* 86/459/CECA, [1986] J.O.L. 268/1

31 V. *Bull.* C.E. 1991-11, point 1.3.20 et point 1.3.21.

32 CE, *Décision* 91/587/CECA, [1991] J.O.L. 315/48.

33 CE, *Décision* 91/588/CECA, [1991] J.O.L. 315/49.

34 CE, *Décision* 91/589/CECA, [1991] J.O.L. 315/50.

35 CE, *Décision* 91/602/CEE, [1991] J.O.L. 325/23.

36 CE, *Décision* 91/586/CECA, [1991] J.O.L. 315/47.

37 V. en particulier C. ROUSSEAU, « Chronique des faits internationaux », (1982) *R.G.D.I.P.*, aux pp. 724 et suiv.; voir aussi R.-J. DUPUY, « L'impossible agression : Les Malouines entre l'ONU et l'OEA », (1983) *A.F.D.I.* 337 et suiv.; É. DAVID, « Les sanctions économiques prises contre l'Argentine dans l'affaire des Malouines », (1984-85) *R.B.D.I.*, aux pp. 150 et suiv.; et J.-L. DEWOST, *loc. cit., supra*, note 19.

38 Voir. *Bull.* C.E. 1982-4, point 1.1.7

aussitôt que possible », « dans un esprit de solidarité entre les pays membres de la Communauté » afin de parvenir à « l'application effective et immédiate de la résolution 502 du Conseil de Sécurité »³⁹. Outre « l'embargo complet sur les exportations d'armes et d'équipements militaires », les ministres décidèrent que seront adoptées « les mesures nécessaires pour interdire toute importation originaire d'Argentine dans la Communauté ». Ils précisèrent que ces mesures économiques « seront prises en conformité avec les dispositions pertinentes des traités communautaires ». Autrement dit, la coopération politique soulignait la nécessité politique et l'urgence pratique de ces mesures, tout en reconnaissant que sur le plan juridique, c'est la Communauté qui avait compétence pour les prendre. Et de fait le Conseil adopta le 6 avril 1982, sur proposition de la Commission, un règlement suspendant pour une durée d'un mois (soit jusqu'au 17 mai) l'importation de tout produit originaire de l'Argentine, et pour quinze jours (soit jusqu'au 30 avril) des crédits à l'exportation vers ce pays, ces deux mesures étant susceptibles d'être renouvelées⁴⁰. Le 18 mai, ces sanctions étaient prolongées pour une semaine⁴¹ dans l'attente d'une issue favorable de la mission confiée au Secrétaire général des Nations Unies. L'attente fut vaine. Aussi, le 24 mai, le Conseil des Communautés décida de prolonger l'application de ces mesures sans limitation de durée. Les sanctions furent abrogées le 21 juin 1982⁴² après la défaite militaire de l'Argentine, mais en l'absence d'une déclaration de cessation des hostilités.

Les sanctions contre l'*Afrique du Sud* furent le prolongement des décisions politiques des « Douze » de septembre 1986 dans le cadre de la coopération politique. En l'occurrence, on a distingué entre les « mesures restrictives » et les « mesures positives ». Concernant les « mesures restrictives », le Conseil des Communautés adopta, le 27 octobre 1986, un règlement portant suspension de l'importation des *Krugerrands* et de toutes autres pièces d'or en provenance d'Afrique du Sud⁴³. Le succès de cette sanction qui connut une application uniforme par tous les États membres de la Communauté amena le Parlement européen à solliciter une extension de ces mesures aux lingots d'or⁴⁴. Les mesures dites « positives » consistaient, quant à elles, en différents programmes de la Communauté prévoyant une aide aux organisations anti-apartheid non violentes, une aide à la communauté non blanche en matière d'éducation, une intensification des contacts, une aide à la Conférence pour la coordination du développement de l'Afrique australe (SAAD selon le sigle anglais) créée en 1980 ainsi qu'une aide à certains des pays naguères dits de la « Ligne de front », notamment la Namibie, le Mozambique et l'Angola. À cet effet, la Commission arrêta un programme spécial au titre de l'article 953 du budget de la Communauté⁴⁵. À vrai dire, on ne peut qualifier ces « mesures positives » de sanctions; il s'agit de mesures d'accompagnement visant à accroître l'efficacité des sanctions proprement dites et à atteindre plus rapidement les résultats escomptés. De ce point de vue, on pourrait les rapprocher du « Code de conduite des entreprises de la CEE ayant des filiales, des succursales ou des représentations en Afrique du Sud », dont on a dit qu'il constitue, à l'instar des « principes » prescrits à l'adresse des entreprises américaines en Afrique du Sud, un « engagement constructif » de nature à assouplir les positions des dirigeants sud-africains⁴⁶.

Lors de la *crise du Golfe* engendrée par l'invasion puis l'annexion du Koweït par l'Iraq, le Conseil des Communautés arrêta, le 8 août 1990, un règlement empêchant les échanges entre la Communauté, l'Iraq et le Koweït. Ce règlement interdisant toute activité ou transaction commerciale avec ces deux pays, la vente ou la fourniture aux deux pays de tous produits, quelle qu'en soit l'origine ou la provenance et toute activité ayant pour objet ou pour effet de favoriser ces ventes ou ces fournitures⁴⁷. Le 29 octobre, le Conseil adoptait un second règlement « étendant et modifiant le règlement (CEE) n° 2340/90 empêchant les échanges de la Communauté concernant l'Iraq et le Koweït »⁴⁸. Ce règlement renforçait les sanctions communautaires en interdisant toute prestation de services non financiers ayant pour objet ou pour effet de favoriser l'économie de l'Iraq ou du Koweït, exceptés les services des postes et télécommunications, les services médicaux nécessaires au fonctionnement des services hospitaliers existants, les services non financiers résultants de contrats ou d'avenants qui ont été conclus avant l'entrée en vigueur du règlement n° 2340/90 (art. 1^{er}). Il indiquait par ailleurs la liste des organismes de droit koweïtien contrôlés ou reconnus par le gouvernement légitime du Koweït avec lesquels des transactions commerciales pouvaient avoir lieu (art. 2.).

Après diverses démarches entreprises par les « Douze » dès le début de la crise yougoslave dans le cadre de la coopération politique et de diverses mesures para-communautaires, la Communauté européenne a adopté, à partir de novembre 1991, des mesures proprement communautaires. C'est le règlement CEE n° 3300/91 du Conseil en date du 11 novembre 1991 suspendant les concessions commerciales prévues par l'accord de coopération CEE-Yougoslavie⁴⁹ qui inaugure la vague des sanctions arrêtées par la communauté lors de cette crise. Suivent successivement, le règlement (CEE) n° 3301/91 du Conseil du même jour imposant des restrictions quantitatives pour l'importation de certains produits textiles originaires de Yougoslavie⁵⁰ et le règlement (CEE) n° 3302/91 du Conseil de la même date retirant la Yougoslavie des listes des bénéficiaires du schéma communautaire de préférences tarifaires généralisées pour 1991⁵¹.

Parallèlement, le Conseil de la Communauté adoptait le règlement (CEE) n° 3567/91 du 2 décembre 1991 levant les restrictions quantitatives, les mesures d'effet équivalent et exemptant des droits de douane et taxes d'effet équivalent de l'importation dans la Communauté de certains produits originaires des Républiques de Bosnie-Herzégovine, de Croatie, de Macédoine et de Slovénie considérées comme des parties qui contribuaient alors au progrès de la paix⁵².

— Les mesures arrêtées par la Commission

À la suite de la montée de la contestation menée par le syndicat « Solidarité en Pologne », le Chef de l'État polonais, le général Jaruzelski, établit, le 13 décembre 1981, l'état de guerre dans le pays. Le Conseil de la CEE — après les sanctions économiques décidées par les États-Unis et la réaction des États membres de la Communauté — décida, le 26 février 1982, de supprimer

47 CE, Règlement 2340/90/CEE, [1990] J.O.L. 213/1; Bull. C.E. 1990-7/8, points 1.4.21 et 1.4.22 ainsi que le XXIX^e Rapport général des Communautés européennes, 1990, à la p. 329.

48 CE, Règlement 3155/90/CEE, (1990) J.O.L. 304/1; Bull. C.E. 10-1990, points 1.4.15 ainsi que XXIV^e Rapport général des Communautés européennes, *Id.*

49 CE, Règlement 3300/91/CEE, [1991] J.O.L. 315/1.

50 CE, Règlement 3301/91/CEE, [1991] J.O.L. 315/3.

51 *Id.*, à la p. 46. CE, Règlement 3302/91/CEE, [1991] J.O.L. 315/46.

52 CE, Règlement 3567/91/CEE, [1991] J.O.L. 342/1.

39 V. Déclaration de la présidence belge du Conseil, Bull. C.E. 1982-4, point 1.1.5

40 CE, Règlement 877/82/CEE, [1982] J.O.L. 102/1-2.

41 CE, Règlement 1176/82/CEE, [1982] J.O.L. 136/1.

42 CE, Règlement 1577/82/CEE, [1982] J.O.L. 177/1.

43 CE, Règlement 3600/86/CEE, [1986] J.O.L. 305/11.

44 CE, [1987] J.O.C. 318/151 à la p. 155.

45 V. J. RAUX, *loc. cit.*, *supra*, note 22 à la p. 41.

46 *Id.*, à la p. 37.

b. Le champ d'application de l'article 113 en matière de sanctions internationales

L'article 113 donne une apparence trompeuse de précision puisqu'elle procède de façon énumérative. Pourtant l'on doit admettre avec les auteurs¹⁰⁷ que le chapitre du Traité CEE sur la politique commerciale n'est peut-être pas le mieux rédigé. L'article 113 alinéa 1 en particulier procède à une énumération manifestement non exhaustive en raison de l'utilisation de l'adverbe « notamment ». Quelles sont donc les activités économiques qui entrent dans le cadre de la politique commerciale commune? Celle-ci s'entend-elle aux services? Couvre-t-elle le commerce du charbon et de l'acier?

Ces questions montrent que l'article 113 est susceptible d'interprétation et la C.J.C.E. s'est livrée à plusieurs reprises à un tel exercice. Depuis l'arrêt *A.E.T.R.* déjà, la Cour a affirmé une conception extensive de la compétence extérieure de la Communauté¹⁰⁸. Puis dans divers Avis et décisions, elle a donné à la politique commerciale commune l'interprétation la plus large¹⁰⁹.

S'agissant de l'application de l'article 113 dans le domaine des services, le problème s'est posé récemment à l'occasion de l'embargo contre l'Iraq et le Koweït lors de la crise du Golfe en 1990. Il ressort de la pratique que jamais avant la Communauté n'avait pris des sanctions dans le domaine des services. Le service juridique de la Commission appelée à examiner la question a affirmé que seuls les services directement liés aux échanges de marchandises tombent dans le champ d'application de l'article 113 et qu'en l'espèce, la seule base juridique permettant d'interdire sur le plan communautaire les prestations de services qui ont pour but ou conséquence de bénéficier à l'économie de l'Iraq et du Koweït se trouvent dans l'article 235¹¹⁰.

Cet avis est discutable. Selon une opinion bien informée :

It has always been held by the Commission that Article 113 is not limited to the exchange of goods (and the connected payments) but that it covers also the exchange of services (and the connected payments)¹¹¹

La commission s'appuie à cet égard sur un certain nombre de traités bilatéraux et multilatéraux conclus sur la base de l'article 113 contenant des dispositions explicites relatives à l'échange des services¹¹². L'opinion de la Commission, au reste partagée par la plupart des auteurs¹¹³, est une position mitoyenne entre une interprétation trop restrictive qui confine l'article 113 aux seules marchandises, et une interprétation trop extensive qui s'étend à diverses autres activités économiques telles que le mouvement des capitaux.

Pas plus l'alinéa 1 de l'article 9 qui stipule que la Communauté est fondée sur une union douanière « qui s'étend à l'ensemble des

échanges des droits de douane, des restrictions quantitatives, des taxes et mesures d'effets équivalents aux produits en provenance de pays tiers » se trouvant en libre circulation dans les États membres ne sauraient faire obstacle à l'application de l'article 113 aux services sous prétexte qu'aucun des deux alinéas n'y fait référence.

Premièrement, comme on l'a relevé à juste titre : i) il y a « commerce » dans l'échange de services; ii) certains services sont classés parmi les marchandises; iii) le commerce des marchandises et celui des services sont fréquemment liés et étroitement entremêlés ainsi que le confirme la pratique relevée précédemment¹¹⁴.

Deuxièmement, pour déterminer la compétence communautaire en matière de services, l'article 113 doit être interprété en relation avec l'article 60 et non pas seulement avec l'article 59 comme c'est généralement le cas, l'on ne sait très bien pourquoi. Font partie des services au sens de l'article 60 les « activités de caractère commercial », sans qu'il soit précisé nulle part que ces dernières sont directement liées aux échanges de marchandises. Autrement dit, si la notion de politique commerciale commune ne s'étend pas aux autres libertés fondamentales contenues dans le Traité de Rome, à savoir la libre circulation des travailleurs, la liberté d'établissement et la libre circulation des capitaux, ni d'ailleurs au domaine du transport, il y a lieu de dire qu'elle couvre en plus de l'échange des marchandises, diverses activités de services de caractère commercial, y compris les crédits à l'exportation¹¹⁵. Par suite, l'article 113 peut, nous semble-t-il, servir de base juridique à des sanctions communautaires en matière de service, et des prestations de cette nature ayant pour but ou pour conséquence de bénéficier à l'économie de l'Iraq ou du Koweït auraient bien pu être interdites sur la base de cet article.

En ce qui concerne l'utilisation du même article dans les sanctions portant sur le commerce du charbon et de l'acier, il est de fait que la CEE n'a pas encore affirmé expressément prendre des sanctions économiques dans ce domaine sur la base de quelques dispositions du Traité de Rome, et que les seuls cas connus, (sanctions contre l'Argentine en 1982 et contre l'Afrique du Sud en 1986) montrent que les sanctions ont été arrêtées par les représentants des États membres réunis au sein du Conseil de la CECA et de la CEE¹¹⁶. En tout état de cause l'article 113 CEE doit être analysé sur ce point en relation avec l'article 71 CECA. L'alinéa 1 de cet article dispose : « La compétence des gouvernements des États membres en matière de politique commerciale n'est pas affectée par l'application du présent traité sauf dispositions contraires de celui-ci »; et l'alinéa 2 précise : « Les pouvoirs attribués à la Communauté par le présent traité en matière de politique commerciale à l'égard des pays tiers ne peuvent excéder ceux reconnus aux États mêmes par les accords internationaux auxquels ils sont parties [...] ». Il en résulte que vis-à-vis des États tiers, la CECA ne dispose que de pouvoirs résiduels en matière de politique commerciale du charbon et de l'acier, les États membres conservant l'essentiel des pouvoirs en cette matière. L'examen du chapitre X montre d'ailleurs que le Traité CECA ne prévoit pas de politique commerciale commune. Autrement dit, dans les Communautés européennes, seul l'article 113 CEE fixe les bases juridiques d'une telle politique.

Peut-on en conclure que cet article 113 s'applique dans le commerce du charbon et de l'acier? Si dans l'ensemble les auteurs affirment que l'article 113 CEE enlève à l'article 71 CECA sa raison d'être, les opinions divergent quant à la réponse à cette question. Certains auteurs pensent que l'article 113 CEE doit être

107 Voir ceux cités par C.-D. EHLERMANN, *op. cit.*, supra, note 56 à la p. 147-148. 108 *A.E.T.R.*, supra, note 67.

109 V. supra Avis 1/75, 1/76, 1/78; et sur l'Avis 1/78 en particulier, lire les commentaires de T. FLORY, « L'avis 1/78 de la Cour de Justice des Communautés européennes (accord international sur le caoutchouc naturel) », (1980) *R.T.D.E.* 21; et ceux de BRÜCKNER, « Quelques observations au sujet de l'Avis 1/78 (caoutchouc naturel) de la Cour de Justice », (1980) *R.M.C.* 4.

110 V. Document du Service Juridique de la Commission des Communautés, 1990, inédit. (documentation personnelle de l'auteur).

111 C.-D. EHLERMANN, *loc. cit.*, supra, note 56 à la p. 160.

112 *Id.* aux pp. 160-161 ainsi que les notes 42 et 43. Voir CE, *Accord commercial entre la CEE et l'Argentine*, [1971] J.O.L. 249/19; CE, *Accord commercial entre la CEE et la République orientale de l'Uruguay*, [1973] J.O.L. 333/12; CE, *Accord commercial entre la CEE et les États-Unis d'Amérique*, [1975] J.O.L. 247/11 à l'art. 2; CE, *Accord commercial entre la CEE et la République populaire de Chine*, [1978] J.O.L. 123/2 à l'art. 2.

113 EHLERMANN, *loc. cit.*, supra, note 47 à la p. 161.

114 *Id.* à la p. 162.

115 Voir *Avis du 11 novembre 1975*, supra, note 74.

116 *Supra*, note 21 et 22.

étendu au charbon et à l'acier, d'autres pensent au contraire que la solution doit être recherchée dans le Traité CECA, notamment en recourant à l'article 95¹¹⁷. Cette seconde opinion paraît à première vue justifiée, particulièrement à la lumière de l'article 232 CEE qui stipule que les dispositions du Traité de Rome « ne modifient pas celles du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, notamment en ce qui concerne les droits et obligations des États membres, les pouvoirs des institutions de cette Communauté et les règles posées par ce traité pour le fonctionnement du marché commun du charbon et de l'acier ».

La pratique communautaire paraît en revanche moins logique, en tout cas particulièrement incohérente. Comme l'a relevé M. Ehlermann¹¹⁸ : i) les États membres fixent les droits de douane pour les produits de la CECA, sans se préoccuper de savoir s'ils agissent de façon autonome ou bien par le biais d'accords internationaux; ii) la plupart des règlements du Conseil en matière douanière ne sont pas spécifiques aux marchandises auxquelles ils s'appliquent; iii) les mesures de restriction quantitatives sont prises par les États membres réunis au sein du Conseil; iv) certains codes signés dans le cadre du Tokyo round par les Communautés européennes ne spécifient pas à quels types de marchandises ils s'appliquent.

Une telle pratique n'aide pas à trancher le débat.

Dans l'Avis 1/75 dans lequel elle eut à se prononcer sur ce problème, la C.J.C.E. affirme :

Indépendamment de la question de savoir si, au regard de la nécessité d'assurer que les transactions internationales auxquelles les Communautés sont parties devraient avoir un caractère aussi uniforme que possible, l'article 71 du Traité CECA garde sa force originale à la suite de l'entrée en vigueur du Traité CEE, cette disposition ne peut en aucune façon rendre inopérants les articles 113 et 114 du Traité CEE et affecter le transfert de pouvoir à la Communauté pour les négociations et la conclusion des accords internationaux dans le domaine de la politique commerciale commune¹¹⁹.

On a suggéré alors, sur la base de cet Avis, qu'un accord qui n'est pas lié à des produits, i.e. qui a un large spectre, peut être conclu sous l'empire de l'article 113 CEE même s'il recouvre le charbon et l'acier¹²⁰. Si, comme nous y invite la pratique, l'on admet ce raisonnement, il y a lieu alors de conclure que dans le cadre d'accords généraux ne portant pas spécifiquement sur les produits CECA ni sur les droits de douane ou les restrictions quantitatives portant sur ces produits, des sanctions communautaires à l'encontre d'États tiers relatives au charbon et à l'acier peuvent être prises sur la base de l'article 113 CEE.

Si l'article 113 apparaît ainsi comme le principal levier juridique en matière de sanctions communautaires contre des États tiers, les traités instituant les Communautés européennes recèlent quelques autres ressources juridiques, certes moins sûres et d'autant moins consistantes qu'elles ne sont pas toujours enrichies d'une pratique.

2. Les bases juridiques subsidiaires : les articles 235 et 238 CEE, 101 et 203 CEA.

Au regard des Traités de la CEE, de la CECA, et de la CEEA, deux groupes d'articles constituent des bases juridiques potentiel-

les de compétences communautaires en matière de sanctions internationales. D'une part, les dispositions consacrant le *treaty making power* des Communautés autres que l'article 113 CEE — en l'occurrence les articles 238 CEE et 101 CEEA —, d'autre part les dispositions constituant des réserves de compétences communautaires, à savoir les articles 235 CEE et 203 CEEA.

a. Les articles 238 CEE et 101 CEEA

Ces articles n'ont pas d'équivalent dans le Traité CECA. L'article 238 CEE donne à la Communauté économique européenne compétence pour conclure « avec un État tiers, une union d'États ou une organisation internationale, des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières ». L'article 101 CEEA a une portée plus générale dans la mesure où il ne limite pas la compétence de la Communauté européenne de l'énergie atomique aux seuls accords d'association mais l'ouvre au contraire à tous les « accords ou conventions » entrant dans le cadre de ses compétences. Le pouvoir de sanction des deux Communautés découlent ici directement de leur pouvoir de conclure. D'une part, les sanctions peuvent être explicitement prévues dans les accords conclus par les Communautés, et dans cette hypothèse elles s'appliquent dans les cas et suivant les modalités prévues par ces accords. D'autre part, les sanctions communautaires peuvent prendre la forme d'une réaction au non respect d'une obligation conventionnelle par l'État tiers.

La *Convention de Lomé IV*, accord d'association conclu le 15 décembre 1989 entre 68 États d'Afrique, des Caraïbes, du Pacifique (ACP) et la CEE, en application de l'article 238 CEE, est illustrative à cet égard, en particulier en matière des droits de l'Homme¹²¹. Cette convention pose dès son préambule le respect des droits de l'Homme comme un facteur fondamental du développement. Elle rappelle la *Charte internationale des droits de l'Homme* ainsi que les « contributions régionales positives » au respect des droits de l'Homme et reconnaît dans un article de principe, l'article 4, l'importance de l'Homme dans le développement. Mais c'est l'article 5 qui fixe les obligations des parties en la matière; l'alinéa 1 de cet article précise que les droits de l'Homme visés sont « l'ensemble des droits de l'Homme, les diverses catégories de ceux-ci étant indivisibles et interdépendantes, chacune ayant sa propre légitimité », et au terme de l'alinéa 2, les parties réaffirment « leurs obligations et leurs engagements existant en droit international pour combattre en vue de leur élimination, toute forme de discrimination fondée sur l'ethnie, l'origine, la race, la nationalité, la couleur, le sexe, le langage ou toute situation ». La Convention introduit ainsi la lutte contre l'*apartheid* dans son dispositif, de même que la lutte contre la discrimination concernant les travailleurs migrants, étudiants et autres ressortissants étrangers se trouvant légalement sur le territoire des parties contractantes¹²². L'alinéa 3 de l'article 5 dispose enfin qu'à la demande des ACP, des moyens financiers pourront être accordés, par le CEE pour être consacrés à la promotion des droits de l'Homme dans ces États.

121 Sur cette question, voir Le Courrier ACP/CEE n° 120, mars-avril 1990 (il contient le texte intégral de la Convention); D. DORMOY, « Les nouvelles négociations CEE/ACP Lomé IV à mi-parcours », (1989) III Le Trimestre du Monde, n° 7 aux pp. 115-126; P. BRUIRETTE-MAURAU, « Les difficultés de l'internationalisation des droits de l'homme, à propos de la Convention de Lomé » (1985) R.T.D.E. aux pp. 463 et suiv.; D. VIGNES, « Communautés européennes et pays en développement », (1988) III R.C.A.D.I. 225 aux pp. 316-324.

122 Il y a là une nouveauté par rapport aux conventions antérieures, notamment la Convention de Lomé III où ces questions étaient traitées dans des annexes à la Convention. (V. J.-C. GAUTRON, « La Convention de Lomé III », (1986) 296 R.M.C. 184.

117 Une vue synthétique de cette divergence doctrinale est donnée par EHLERMANN, *loc. cit.*, *supra*, note 56 aux pp. 163-164.

118 *Id.*, aux pp. 164-166.

119 Avis du 11 novembre 1975, *supra*, note 74 à la p. 365.

120 V. EHLERMANN, *loc. cit.*, *supra*, note 56 à la p. 168.

La Communauté pourrait-elle, sur ces bases, prendre par elle-même des sanctions en cas de violation des droits de l'Homme (qu'il s'agisse de ceux des ressortissants communautaires, de citoyens d'autres États ACP ou de citoyens locaux) par un État ACP?

En règle générale la compétence en matière des droits de l'Homme appartient non pas à la Communauté mais aux États agissant individuellement ou collectivement (dans le cadre de la CPE) suivant les situations¹²³. Cette règle ne serait cependant valable que lorsque la Communauté et l'État violateur ne sont pas tous deux parties à une convention internationale bilatérale ou multilatérale, comportant des engagements sur la protection des droits de l'Homme. Dans le cas contraire c'est bien à la Communauté, en tant que partie de « réagir », i.e. de prendre les mesures appropriées pour sanctionner la violation des droits garantis, y compris sur la base de l'article 113 CEE. C'est au demeurant sur la base de cet article que la Communauté a arrêté des mesures contre l'URSS lors de la crise polonaise en 1980 en se basant sur les délibérations des Ministres des affaires étrangères qui invoquaient la violation des dispositions de l'Acte final d'Helsinki sur les droits de l'homme dont l'URSS était signataire.

Pareillement, il nous semble que la Communauté dispose, sur la base de dispositions pertinentes de la Convention de Lomé IV, d'un pouvoir de prendre des mesures contre un État ACP qui se rendrait coupable de violation des droits de l'Homme dans la mesure où ce faisant, cet État manquerait à un engagement conventionnel. La Communauté pourrait agir notamment en se servant de l'aide, aussi bien celle consacrée au développement que celle destinée à promouvoir les droits de l'Homme (art. 5 al. 3), d'autant plus qu'il est désormais de pratique courante de lier l'aide aux droits de l'Homme¹²⁴. Car indéniablement, le devoir d'aider induit, dans ce domaine, un droit de contrôle et logiquement un pouvoir de sanction de la Communauté.

b. Les articles 235 et 203 CEEA

Ces articles rédigés en des termes quasi-identiques créent une réserve de compétences pour les Communautés européennes dans la mesure où ils autorisent le Conseil des Communautés à prendre, à l'unanimité sur proposition de la Commission, les dispositions appropriées si une action de l'une des deux Communautés apparaît nécessaire pour réaliser l'un de ses objectifs, sans que le traité pertinent ait prévu les pouvoirs d'actions requis à cet effet. L'article 95 CECA est à rapprocher de ces deux articles.

L'analyse menée précédemment à propos des articles 238 et 101 CEE peut s'appliquer ici, si les actions communautaires entreprises au titre des articles 235 CEE et 203 CEEA s'inscrivent dans un cadre conventionnel; en revanche, elle ne peut s'appliquer à l'article 95 CECA : cet article se heurte à l'article 71a) du même Traité qui réserve aux seuls États le commerce extérieur du charbon et de l'acier. Mais l'élaboration d'un tarif douanier pour les produits relevant de la CECA d'une part, et l'existence d'une politique commerciale commune résultant de la réalisation de l'union douanière d'autre part, n'ôtent-elles pas, comme on l'a relevé¹²⁵, toute *ratio legis* sur la pertinence de l'article 71 CEE après l'entrée en vigueur du Traité CEE « vu la nécessité d'assurer aux transactions internationales auxquelles les Communautés participent, un caractère aussi homogène que possible »¹²⁶.

123 V. D. VIGNES, *op. cit.*, *supra*, note 107 à la p. 320.

124 V. P. ALSTON, « Linking trade and human rights », (1980) 23 *German Yearbook of International Law* aux pp. 127-158.

125 V. J. RAUX, « Le recours à l'article 235 du Traité CEE en vue de la conclusion d'accords externes », dans *Mélanges Pierre-Henri Teitgen*, *op. cit.*, *supra*, note 47 aux pp. 408-409.

126 *Avis du 11 novembre 1975*, *supra*, note 74, *in fine*.

Mais même l'article 71 vidé de sa portée, le potentiel juridique permettant à la CECA d'agir directement par voie d'accord en matière de commerce du charbon et de l'acier — et par suite de prendre éventuellement des sanctions sur cette base — est extrêmement limité. Les décisions ou recommandations envisagées par l'article 95 ne peuvent être prises que si elles paraissent nécessaires à la réalisation de l'un des objets de la Communauté, « conformément aux dispositions de l'article 5 ». Or non seulement l'article 5 stipule que la Communauté doit accomplir sa mission « avec des interventions limitées », mais il n'envisage nulle part aucune action spécifique de la CECA elle-même dans le domaine faisant l'objet de la Communauté.

En revanche, la C.J.C.E. a admis depuis l'arrêt *A.E.T.R.*¹²⁷ la vocation de l'article 235 CEE à servir de base juridique à l'action externe de la Communauté¹²⁸ en reconnaissant que le Conseil pouvait s'appuyer sur cet article pour prendre « toutes dispositions appropriées également dans le domaine des relations extérieures ». L'article 235 CEE et par extension l'article 203 CEEA créent ainsi une « compétence virtuelle » dont l'étendue paraît illimitée tant qu'elle s'exerce en vue de la réalisation de « l'un des objets » de la CEE ou de la CEEA. Ils ne permettent donc pas de modifier les objectifs de l'une ou l'autre Communauté. Pas davantage ne s'exercent-ils dans l'hypothèse d'une compétence explicite prévue par les Traités considérés; c'est une « compétence résiduelle ». Néanmoins le Conseil détient en vertu de ces articles, un pouvoir discrétionnaire d'intervention dans les relations extérieures de la CEE et de la CEEA: en ce sens, il crée aussi une « compétence facultative »¹²⁹. Les articles 235 CEE et 203 CEEA apparaissent ainsi au point de vue des relations extérieures des Communautés comme une ressource juridique d'appoint aux articles 113 CEE et 101 CEEA. Ce sont des normes supplétives comparables ici à des sortes de tiroirs juridiques que le Conseil peut ouvrir en cas de besoin et qui lui donnent les moyens de combler les vides juridiques.

Si donc la CEE peut recourir à l'article 235 et sans doute la CEEA à l'article 203 de leurs traités respectifs pour conclure des accords externes, les Communautés tiennent en ces deux dispositions, des bases juridiques subsidiaires pour l'exercice de son pouvoir de sanction à l'encontre des tiers, que ces sanctions prennent la forme des mesures de rétorsion ou de l'embargo.

Mais lorsque les Communautés européennes prennent des sanctions à l'encontre d'États tiers, la question des bases juridiques de pouvoir de sanction n'est pas seulement un problème de droit communautaire, il est même d'abord, aux yeux des destinataires de ces sanctions et des autres membres de la Communauté internationale, un problème de droit international¹³⁰.

127 *A.E.T.R.*, *supra*, note 67 à la p. 263.

128 Pour ne citer qu'un exemple assez récent, la Communauté s'est basée sur cet article pour décider des mesures d'assistance financière en faveur des pays les plus immédiatement affectés par la crise du Golfe: voir CE, *Règlement 3357/90 du Conseil*, [1990] J.O.L. 347. Sur l'article 235 CEE comme base juridique de l'action extérieure de la Communauté, voir J. RAUX, « La Cour de Justice des Communautés européennes et les relations extérieures de la CEE », (1972) 76 *R.G.D.I.P.* 36 aux pp. 54-55, ainsi que RAUX, *op. cit.*, *supra*, note 125.

129 V. J. RAUX, *op. cit.*, *supra*, note 125 aux pp. 422 et 431 et suiv.

130 On ne peut toutefois dire, s'agissant des Communautés européennes, que « la licéité de la sanction envers un État tiers dépend [...] exclusivement du droit international en général » (V. VERHOEVEN, *loc. cit.*, *supra*, note 93 à la p. 86) car l'on pourrait bien imaginer qu'une sanction soit conforme au droit international tout en manquant de base juridique en droit communautaire. L'on sait que dans ce cas, prévaudrait, en principe, le droit communautaire étant donné la tendance à l'affirmation de la suprématie du droit communautaire sur le droit international, et que, par ailleurs, l'État sanctionné pourrait invoquer la violation du droit constitutionnel de l'organisation (cas de l'Argentine lors de la crise des Malouines).

B. En droit international

Il est donc question de savoir si le droit international autoriserait les Communautés à prendre des sanctions à l'encontre d'États tiers. La réponse à une telle question ne saurait être générale tant elle peut varier en fonction des mesures arrêtées et des circonstances dans lesquelles elles sont édictées. Aussi convient-il, à un premier niveau de clarification de l'envisager au regard du droit international économique d'une part et du droit international général d'autre part.

1. Au regard du droit international économique.

Pour les États membres des Communautés, la compatibilité des sanctions économiques à l'encontre des États tiers peut s'apprécier à la fois au regard des statuts du Fonds Monétaire International (FMI), de l'Accord Général sur les tarifs douaniers et le commerce (G.A.T.T) ou des « Codes » de l'Organisation pour la Coopération économique et le développement (O.C.D.E.) auxquels ils sont tous parties. Hormis les sanctions économiques prises dans le cadre de la CPE, certains de ces États se sont servis de leur influence au sein de certaines de ces institutions internationales comme « moyen de pression économique » contre des États pour faire cesser certaines violations du droit international¹³¹.

Pour les Communautés européennes en tant qu'entité juridique autonome, le problème se pose essentiellement par rapport aux règles du GATT. Il y a en cette matière un transfert de compétence des États membres au bénéfice de la Communauté, et par la suite, une substitution de celle-ci à ceux-là¹³². La CJCE a reconnu cette substitution en conclusion de son raisonnement dans un arrêt fameux, *International Fruit Co.* du 12 décembre 1972 en déclarant « [...] qu'il apparaît dès lors que dans toute la mesure où, en vertu du traité CEE, la Communauté a assumé ces compétences précédemment exercées par les États membres dans le domaine d'application de l'Accord général, les dispositions de cet Accord ont pour effet de lier la Communauté »¹³³.

En pratique, la substitution, au moins partielle, de la Communauté aux États membres dans le cadre du GATT s'est manifestée lors des négociations du Tokyo Round ouverte en 1973. La Commission des Communautés avait reçu mandat de négociation du Conseil des Ministres. Une controverse opposa d'ailleurs à cette occasion le Conseil et la Commission sur l'étendue de la compétence de la Communauté en ce domaine. Selon la Commission cette compétence était exclusive et seul le Conseil devait approuver les accords de Tokyo Round au nom de la Communauté. Pour le Conseil au contraire, certains instruments juridiques du Tokyo Round pouvaient avoir une incidence dans d'autres domaines que celui des échanges commerciaux d'une part, et l'entrée en vigueur de certains de ces accords rendraient nécessaire la modification de certaines législations et réglementations d'autre part. Aussi, la plupart des instruments juridiques issus de ces négociations devraient-ils être signés selon la procédure des « accords mixtes »,

i.e. à la fois par la Communauté et les États membres. Le 17 décembre 1979, la Communauté signa les Accords du Tokyo Round selon les deux procédures : le *Protocole tarifaire se rapportant aux concessions communautaires sur les produits relevant du Traité CECA*, le *Code sur les obstacles techniques au commerce* (les normes) et l'*Accord sur les aéronefs civils* furent signés suivant la procédure des accords mixtes, alors que la communauté signa seul (compétence exclusive) tous les autres instruments juridiques¹³⁴. À compter du 1^{er} janvier 1980 les Accords de Tokyo Round devaient donc engager non plus seulement les États membres, mais aussi la Communauté qui devenait ainsi partie au GATT bien que n'étant pas signataire de l'Accord Général¹³⁵.

L'Argentine s'appuya sur cette situation pour élever, le 28 avril 1982, une « protestation énergique » auprès de la Commission des Communautés, à la suite de l'embargo décidé par un règlement de la CEE et une décision de la CECA (V. *supra*, Section I). Le même jour d'ailleurs, la 20^e réunion de consultation des ministres des affaires étrangères de l'OEA adopta une résolution déplorant, entre autres, « l'adoption par les États membres de la CEE [...] de mesures de coercition d'ordre économique et politique qui sont préjudiciables à la nation argentine [...] et sont incompatibles avec les dispositions [...] de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) »¹³⁶. Le gouvernement argentin opposait le même argument à la CEE.

La réponse juridique à ce grief était aisée puisqu'elle est clairement fournie par le GATT lui-même. Si la non-discrimination (art. XIII) et l'élimination générale des restrictions quantitatives (art. XI) sont les pierres angulaires de cet Accord, celui-ci aménage diverses exceptions à ces principes (Voir par exemple art. XII, XIV). En l'espèce l'état de guerre entre l'Argentine et un État membre de la Communauté autorisait celle-ci à déroger aux principes sus-évoqués (notamment à l'art. XI) sur la base de l'article XXI de l'Accord Général qui prévoit des « exceptions concernant la sécurité ». Cet article dispose qu'aucune de ses dispositions

« ne sera interprétée[s] [...] b) comme empêchant une partie contractante de prendre toutes mesures qu'elle estimera nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité [...] ii) se rapportant aux tarifs d'armes, de munitions et de matériel de guerre destinés directement ou indirectement à assurer l'approvisionnement des forces armées; iii) appliquées en temps de guerre ou en cas de grave tension internationale. »

De fait, la CEE se justifia dans une déclaration devant le GATT, le 7 mai 1982, en affirmant que la « Communauté et ses membres ont pris certaines mesures sur la base de leurs droits naturels dont l'article XXI de l'accord Général est une expression »¹³⁷. En revanche, les sanctions violant plus spécifiquement deux accords commerciaux conclus par la CEE avec l'Argentine, l'un sur les produits textiles, l'autre sur le mouton et l'agneau¹³⁸ paraissent, comme on l'a relevé judicieusement, plus difficiles à justifier au regard du GATT. N'étant pas justifiées par des intérêts, ces

131 Ainsi, par exemple, à la suite de la guerre des Malouines, l'Argentine s'est vue refuser un prêt du FMI; l'Ouganda d'Idi Amin a essuyé le même refus pour violation des droits de l'homme; la procédure de réadmission de la Pologne (au FMI) fut bloquée à la suite de l'état de siège dans ce pays en décembre 1981. Sur l'ensemble de la question, voir D. CARREAU, « Les moyens de pression économique au regard du FMI, du GATT et de l'OCDE », (1984-85) *R.B.D.I.* aux pp. 20-33.

132 V. F. CAPELLI, « Règlementation communautaire et Règlementation du GATT (Réflexion sur les rapports entre le droit communautaire et le droit international) », 1977, *R.M.C.* aux pp. 27-43; P. PESCATORE, *L'ordre juridique des Communautés européennes*, Liège, Presses Universitaires de Liège, 1975, aux pp. 147-48.

133 C.J.C.E. 12 décembre 1972 (*International Fruit Co.*), 21/24 Recueil 1972 aux pp. 1227-1228, spec. par. 10-15 et 18.

134 D. CARREAU, T. FLORY et P. JUILLARD, *Chronique de droit international économique*, (1979) *A.F.D.I.* 579, notamment le chapitre *Commerce* à la p. 580, rédigé par T. Flory.

135 V. E.-U. PETERMAN, « The EEC as a GATT member - Legal Conflicts Between GATT Law and European Community Law » dans *The European Community and GATT*, Netherlands, Kluwer - Deventer, pp. 24-63; C.-D. EHLERMANN, « Application of GATT Rules in the European Community », aux pp. 127-140; J.L. DEWOST, *loc. cit.*, *supra*, note 18 à la p. 230.

136 V. E. DAVID, *loc. cit.*, *supra*, note 37 à la p. 154.

137 Cité par J.L. DEWOST, *loc. cit.*, *supra*, note 18 à la p. 231.

138 CE, [1979] J.O.L. 298/2. et CE, [1980] J.O.L. 275/13; références citées par P. KUYPER et reprises E. DAVID, *op. cit.*, *supra*, note 37 à la p. 162.

sanctions constituent en l'occurrence un manquement de la Communauté à ses engagements internationaux et partant, « une violation du principe *pacta sunt servanda* »¹³⁹ — car dans le cadre du GATT on ne peut invoquer d'autres dérogations que celle prévue par l'accord Général sauf l'autorisation de l'organisation sur la base de l'article XXV al. 5¹⁴⁰. Et du coup ressurgit le problème de la validité des sanctions communautaires au regard des règles générales du droit international.

a. En droit international général

Les sanctions communautaires soulèvent un problème éminemment complexe au regard du droit international général : il exige, d'une part de sérier les sanctions en essayant de déterminer leur nature afin de dégager leur régime à la lumière du droit international, d'autre part de déterminer la nature juridique des Communautés européennes afin de savoir à quel titre elles agissent et si elles peuvent, à ce titre, exercer un pouvoir de sanction dans l'ordre international. Il ne saurait cependant être question ici d'exposés théoriques sur ces divers aspects du problème; il suffira de s'appuyer sur les points acquis et sur les tendances juridiques fortes pour conduire l'examen des questions soulevées.

Même si les Communautés européennes se rapprochent plus étroitement d'une entité de type fédéral, en particulier depuis l'adoption du Traité sur l'Union (Voir *infra*, Section III), elles ne constituent pas encore un État tel que traditionnellement défini en droit international. Certes, au regard du droit interne communautaire, elles ne s'assimilent pas non plus à une simple organisation internationale de type classique car elles bénéficient d'un important transfert des compétences des États membres qui lui confèrent des éléments de supranationalité. Mais au regard du droit international, elles apparaissent comme une organisation internationale, fut-elle d'un type particulier. Pour l'instant, on la considère comme telle en réservant pour la section III les analyses que suggèrent la nouvelle dynamique communautaire.

En tant qu'organisation régionale d'intégration, sujet autonome de droit international, les Communautés européennes peuvent-elles édicter n'importe quel type de sanctions à l'encontre d'États tiers? Pour répondre à cette question, il convient de distinguer entre les sanctions institutionnelles, individuelles ou collectives, et les institutions telles que les représailles et la rétorsion. Dans un cas, la validité juridique des sanctions communautaires sera appréciée au regard de la *Charte des Nations Unies*, dans l'autre par rapport aux pratiques généralement admises dans l'ordre international.

b. Au regard de la *Charte des Nations Unies*

En matière de « sanctions » on peut distinguer au regard de la *Charte* deux catégories de mesures : les mesures militaires et les mesures non militaires. Hors l'article 51 qui crée un « droit naturel de légitime défense individuelle ou collective, dans le cas où un membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée » et l'article 53 qui stipule que le Conseil de Sécurité « utilise, s'il y a lieu, les accords ou organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité », elle réserve aux Nations Unies (Conseil de Sécurité principalement, mais aussi Assemblée générale depuis la résolution Acheason « Union pour le maintien de la paix ») le monopole du droit d'utiliser la force

armée¹⁴¹. L'article 52 pourrait également servir de base juridique à une action militaire, mais dans la mesure où il ne peut s'appliquer qu'au règlement des affaires entre des États parties à un accord régional ou membres d'un organisme régional et pas à des États tiers, il est sans pertinence au regard de la présente étude.

En pratique la question s'est posée de savoir si l'article 51 pouvait justifier les sanctions communautaires contre l'Argentine lors de la guerre des Malouines. Une opinion est de dire qu'une organisation internationale ne peut jamais être que « l'agent d'exécution d'un projet interétatique » et qu'elle n'a dès lors « ni titre, ni fonction à réclamer même subsidiairement » le droit d'exercer la « police » lorsque ses droits propres ne sont pas en « cause ». Dès lors, « il faut en conclure que lorsque sont en cause les droits de ses membres, l'organisation n'est pas autorisée à prendre des sanctions »¹⁴². Seuls les États membres sont habilités à le faire. Suivant cette opinion la Communauté européenne n'était pas fondée à édicter des sanctions contre l'Argentine parce qu'elle n'a aucun pouvoir de sanction à l'égard d'un État tiers. Elle a compétence pour prendre des « mesures d'exécution » « lorsque, de par sa nature une telle mesure relève de sa compétence exclusive aux termes du traité CEE »¹⁴³.

Cette manière d'envisager le problème ne semble pas avoir exploité toutes les potentialités de la *Charte* sur ce point. Il est possible en effet de fonder les mesures communautaires sur l'article 51 précité. Non seulement le Royaume-Uni était parfaitement en droit, dans cette affaire, de faire usage de son droit de légitime défense individuelle, mais les États membres et la Communauté étaient fondés à faire usage eux aussi, de leur droit de « légitime défense collective »¹⁴⁴. La Communauté l'était d'autant plus que les États membres lui ont transféré, comme on l'a vu, certaines compétences dans le domaine économique (politique commerciale commune) dont l'exercice est nécessaire pour l'édiction des sanctions¹⁴⁵.

La difficulté surgit cependant lorsque l'on suggère que le soutien de la Communauté au Royaume Uni aurait pu aller jusqu'à des opérations militaires, et qu'elle sont *a fortiori* fondées si elles se limitent à des sanctions économiques¹⁴⁶. Car le problème reste de savoir si, comme le pensent certains auteurs¹⁴⁷, le droit de légitime défense collective se limite aux seuls États victimes d'une agression armée ou à ceux liés par un accord particulier de défense. Il semble que rien dans les travaux préparatoires de l'article 51 n'autorise une telle interprétation¹⁴⁸.

Une telle réponse n'est pourtant pas satisfaisante, car l'on se demande sur quelle base des États qui n'ont entre eux des liens

141 Voir J.-P. COT et A. PELLET, dir., *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article sous la direction de Jean-Pierre Cot et Alain Pellet*, 2^e éd., Paris, Economica, 1991; spéc. pour l'art. 51, Antonio Cassese, aux pp. 771-792, et pour les art. 52 et 53, Edem Kodjo, aux pp. 797-831.

142 V. J. VERHOEVEN, « Communautés européennes et sanctions internationales », *op. cit.*, *supra*, note 93 à la p. 88.

143 *Id.*, à la p. 95.

144 V. J.L. DEWOST, *loc. cit.*, *supra*, note 19 à la p. 232; E. DAVID, *loc. cit.*, *supra*, note 37 à la p. 158.

145 Au regard du droit international cela ne peut cependant être justifié par « la nature spécifique de la Communauté » qui conduirait à considérer « qu'une grave violation des intérêts légitimes de l'un des États membres peut être considérée comme une violation des intérêts de tous les États membres, laquelle permet à la Communauté d'exercer un droit de légitime défense collective » (DEWOST, *loc. cit.*, *supra*, note 19 à la p. 232), mais uniquement par le fait que la *Charte* reconnaît ce droit de légitime défense collective à tous les États réunis au sein d'une organisation internationale, qu'elle soit universelle (ONU) ou régionale (Communautés européennes en l'occurrence); car comme on l'a indiqué précédemment les Communautés européennes sont, au regard du droit international, une organisation internationale et rien d'autre.

146 V. E. DAVID, *loc. cit.*, *supra*, note 37 à la p. 158.

147 Voir ceux cités par E. DAVID, *id.*, aux notes 23 et 24.

148 *Id.*, à la p. 158 et les auteurs qu'il cite dans le même sens à la note 26.

139 E. DAVID, *Ibid.*

140 Voir les remarques de VERHOEVEN sur le rapport de A. BEIRLAEN, « Economic Coercion and Justifying Circumstances », (1984-85) *R. B. D. I.* à la p. 77.

juridiques d'aucune sorte pourraient exercer un droit de « légitime défense collective ». Cette hypothèse aboutirait à la propagation de l'anarchie si justement redoutée en matière de recours à la force et dont l'un des objectifs primordiaux de la *Charte* était de la conjurer. C'est pourquoi l'exercice de la légitime défense collective exige « qu'il existe un lien précédent (par exemple un traité entre les deux États qui agissent en légitime défense ou, en l'absence de celui-ci une requête explicite de la part de la victime de l'agression) »¹⁴⁹. Même en admettant qu'une organisation internationale peut exercer, au nom des États membres, un droit de légitime défense collective, il faut encore préciser qu'elle ne le peut qu'avec les moyens correspondant à son objet: l'ONU exerce ce droit à travers le Conseil de Sécurité voire de l'Assemblée générale, au nom des États membres, en décidant des mesures non militaires et au besoin des mesures militaires parce que les articles 41 et 42 de la *Charte* l'y autorisent. Il s'ensuit que si la Communauté pouvait prendre des sanctions économiques (l'article 51 ne prescrit aucun type de mesures en particulier) contre l'Argentine dans le cadre d'une action en légitime défense collective au nom des dix États membres d'alors, c'est bien parce qu'elle pouvait s'appuyer sur son traité constitutif; mais elle n'aurait pu recourir à la force armée qu'en violation du droit international et de son propre droit originaire.

À la vérité, la personnalité juridique de la Communauté tend à s'effacer derrière celle des États membres au regard du droit international; la Communauté agit en cette matière moins comme une personne juridique autonome que comme une collectivité d'États¹⁵⁰ agissant à travers une structure formelle. Elle ne peut prendre même des sanctions économiques contre un État tiers qu'au prix d'une certaine hardiesse juridique comme le montrent en particulier ses règlements édictant des sanctions à l'encontre de l'Irak et du Koweït lors de la crise du Golfe. Dans le règlement (CEE) n° 877/82 relatif à la guerre des Malouines, le Conseil de la Communauté se contentait d'indiquer que les « Dix » s'étaient déjà consultés au titre de l'article 224 et que « pour cette raison, les États membres ont décidé de recourir à l'adoption d'un règlement du Conseil en vertu du traité ». Dans le règlement (CEE) n° 2340/90, la formulation est plus subtile et laisse croire que la Communauté n'a pas agi de façon autonome, mais sur la base d'une entente avec les États membres appelés, eux, en tant que Membres des Nations Unies, à appliquer les sanctions arrêtées par le Conseil de Sécurité :

Considérant que, devant le refus de l'Iraq de se conformer à la résolution 660, le Conseil de Sécurité des Nations Unies a arrêté la résolution 661 (90), du 6 août 1990, instituant l'embargo sur le commerce avec l'Iraq et le Koweït; Considérant que la Communauté et ses États membres sont convenus de recourir à un instrument communautaire afin d'assurer une mise en oeuvre unifiée dans la Communauté des mesures concernant les échanges avec l'Iraq et le Koweït décidées par le Conseil de Sécurité des Nations Unies.

La formule de ce dernier paragraphe est reprise *in extenso* au troisième paragraphe du préambule du règlement (CEE) n° 3155/90 (étendant et modifiant les mesures du règlement n° 2340/90) qui ajoute significativement le paragraphe suivant :

Considérant que, par la résolution n° 670 (1990), le Conseil de Sécurité des Nations Unies a décidé que les États prendront toutes mesures appropriées afin d'assurer une application efficace de l'embargo dans le domaine du transport aérien.

Il y a là des indications essentielles pour l'examen du problème du pouvoir de sanction des Communautés européennes au regard de l'article 51 de la *Charte*. Il s'en dégage, d'une part, comme une reconnaissance implicite de l'absence d'un pouvoir de sanction autonome des Communautés européennes au titre de cet article, d'autre part et conséquemment, l'idée très nette que la Communauté agit dans ce cas comme un délégataire provisoire des États membres pour répondre au seul souci « d'assurer une mise en oeuvre unifiée »¹⁵¹ des mesures édictées par le Conseil de Sécurité s'imposant à tous les États membres des Nations Unies en vertu de l'article 25 de la *Charte*.

Les sanctions communautaires pouvaient-elles être placées sous l'empire de l'article 53 de la *Charte*?

On ne saurait l'affirmer. Cet article dispose en effet : « Le Conseil de Sécurité *utilise*, s'il y a lieu, les accords ou organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité. Toutefois, aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu des accords régionaux ou des organismes régionaux *sans l'autorisation du Conseil de Sécurité*. »

Or, en l'espèce, le Conseil de Sécurité n'avait nullement cherché à utiliser les Communautés européennes et les sanctions communautaires n'étaient pas du tout une application de « mesures coercitives » arrêtées sous l'autorité du Conseil de Sécurité, puisque la résolution 502 dudit Conseil adoptée le 3 avril 1982 qualifiant l'action de l'Argentine d'« invasion » et affirmant l'existence d'une « rupture de la paix » exigeait seulement « la cessation immédiate des hostilités », « le retrait immédiat de toutes les forces argentines des îles Falklands » et demandait aux deux gouvernements concernés « de rechercher une solution diplomatique à leurs différends », mais n'indiquait pas des sanctions à prendre. Sans même entrer dans la controverse sur le point de savoir si l'« action coercitive » mentionnée à l'article 53 implique uniquement l'emploi de la force armée ou non, et en admettant même qu'elle doit s'entendre aussi bien des mesures citées à l'article 41 que celles envisagées à l'article 42, il reste qu'elle ne peut être prise qu'avec l'autorisation du Conseil de Sécurité. C'est certainement par une lecture cursive que l'on a cru pouvoir tirer argument de la sentence arbitrale du 9 décembre 1978 dans l'affaire concernant l'*Accord relatif aux services aériens du 27 mars 1946 entre les États-Unis d'Amérique et la France*¹⁵². On a tendance à perdre de vue le fait que si le tribunal de céans déclare que « chaque État apprécie lui-même sa situation juridique au regard des autres États » et a, en présence d'une situation « qui comporte à son avis la violation d'une obligation internationale par un autre État, [...] le droit [...] de faire respecter son droit par des « contre-mesures », il ponctue et nuance son affirmation — en admettant qu'elle soit applicable aux organisations internationales — par les formules : « abstraction faite des engagements spécifiques découlant des traités particuliers et notamment des mécanismes institués dans le cadre des organisations internationales » et « sous réserve des règles générales du droit international relatives aux contrain-

151 Si c'est vraiment la seule raison, les États membres de la Communauté ne peuvent-ils y parvenir dans le cadre de la CPE?

152 *Compromis d'arbitrage signé à Washington le 11 juillet 1978*, Recueil des sentences arbitrales, vol. XVIII, Nations Unies, p. 458 à la p. 483, para. 81. Pour appuyer l'idée d'un pouvoir de sanction décentralisé à tous les États, nombre d'auteurs tirent partie de cette sentence dont on peut raisonnablement s'interroger sur la valeur jurisprudentielle.

149 A. CASSESE, Commentaire de l'art 51, dans *op. cit.*, supra, note 127 à la p. 787.

150 V. E. ZOLLER, *op. cit.*, supra, note 2 à la p. 104; et dans le même sens, J. VERHOEVEN, *loc. cit.*, supra, note 93.

tes armées ». Or, précisément, les « mécanismes » de l'ONU et les « règles générales du droit international relatives aux contraintes armées » réservent l'emploi de la force au Conseil de Sécurité. Il est donc inexact de dire que les sanctions économiques de la Communauté contre l'Argentine « ne violaient certainement pas l'article 53 de la Charte »¹⁵³. On pouvait d'autant moins les baser sur cet article que l'Argentine n'est pas membre de la CEE, alors que les mesures envisagées par l'article 53 ne peuvent s'appliquer qu'aux États parties aux accords régionaux ou membres des organismes régionaux considérés. À cet égard, l'article 53 doit être lu en relation avec l'article 52.

c. Au regard des pratiques généralement admises dans l'ordre international

Faut-il considérer qu'en dehors des hypothèses prévues aux chapitres VII et VIII de la Charte toute sanction communautaire à l'encontre d'un État tiers est exclue? Cela reviendrait à englober dans la règle de l'interdiction du recours à la force posée par l'article § 4 de la Charte, toutes les formes de sanctions, y compris les mesures économiques. Or, il semble, au regard des travaux préparatoires et de la résolution portant déclaration sur les principes des relations amicales et de coopération entre les États (Rés. 2 625 (XXV)), que le mot « force » doit être interprété restrictivement comme se référant à la seule force armée¹⁵⁴, à l'exclusion donc des sanctions économiques¹⁵⁵.

Cette clarification étant faite, le problème de la validité juridique des sanctions communautaires dans l'ordre juridique international doit être discuté au regard de la notion de rétorsion d'une part et de ce que l'on désigne aujourd'hui du terme générique de « contre-mesure légitime » qui n'est pas autre chose que l'institution classique des représailles non militaires¹⁵⁶.

La rétorsion est une mesure licite consistant en la suppression unilatérale d'avantages accordés à un autre État. Elle ne constitue donc pas une violation du droit international, et ne doit pas non plus, en tant que mesure licite, être justifiée par une violation antérieure du droit international. Il s'agit d'un acte inamical posé en réaction à un autre acte inamical. C'est une pratique courante entre les États, mais aucun argument juridique n'empêche qu'elle soit admise en ce qui concerne les organisations internationales, et en l'occurrence les Communautés européennes¹⁵⁷. Les Communautés peuvent donc prendre des mesures de rétorsion à l'encontre d'un État avec lequel elles ont des relations commerciales sur la base d'accords d'association, de la Convention ACP/CEE ou d'autres types d'accords. Mais au regard de la définition de la rétorsion, on ne saurait qualifier comme telle des mesures qui furent prises par la Communauté (Commission) contre la Pologne en 1980 (*supra* n° 29) et contre l'URSS lors de la crise afghane en 1979 (*supra* n° 30), car dans les deux cas la suppression par la Communauté des avantages commerciaux ne répondait

nullement à des mesures du même type prises par les États concernés vis-à-vis de la Communauté, mais à des violations du droit international. L'appréciation de la rétorsion reste en tout cas difficile en pratique, la limite avec les représailles étant parfois très mince.

Les « contre-mesures » que l'on assimilera aux représailles non armées sont des actes de contrainte contraire au droit, pris pour répondre à des actes également contraires au droit; c'est la réponse de l'illicite à l'illicite. Son but est d'imposer à l'État violateur du droit international le retour à la légalité¹⁵⁸. Avant même de chercher à savoir si les Communautés européennes peuvent recourir à de telles mesures, il faut sans doute poser la question plus générale de savoir si le droit international positif les autorise. La controverse doctrinale est nourrie sur cette question, le débat ayant lieu sur un terrain extrêmement friable où, face à une pratique toujours controversée et en l'absence de règles clairement établies, certains auteurs tirent le maximum de deux décisions juridictionnelles (l'une arbitrale l'autre « judiciaire »)¹⁵⁹ consacrant la notion de « contre-mesures » légitimes et du brouillon des travaux de la CDI sur la responsabilité internationale des États¹⁶⁰. Sans chercher à présenter l'opinion de chaque auteur avec toutes les nuances que l'on peut relever d'un auteur à l'autre on indiquera que de manière générale, ce courant de la doctrine soutient que les représailles non militaires sont possibles en droit international¹⁶¹. Rien dans la Charte des Nations Unies ne permet de le contester. Ni les pouvoirs du Conseil de sécurité, ni ceux de l'Assemblée générale ne peuvent être interprétés comme dépouillant les États de leurs droits en cette matière¹⁶². Mieux encore, aucune base juridique pertinente n'empêche un État tiers de prendre des mesures coercitives à l'encontre d'un État « fautif ». Et il n'est nullement nécessaire de rattacher un tel droit à l'*actio popularis*¹⁶³. Cette opinion va donc plus loin que celle qui n'envisageait le droit décentralisé des représailles non militaires que comme moyen de suppléer la carence d'un organe de la force centralisé dans la société internationale, le temps de « permettre l'intervention des détenteurs officiels de la force »¹⁶⁴. Les contre-mesures constituent aussi un fait justificatif qui exclut la responsabilité internationale de son auteur¹⁶⁵. En les assimilant aux représailles, on peut dire qu'elles doivent tout au plus répondre à une série de critères¹⁶⁶ dont on peut douter qu'ils aient jamais été entièrement respectés par quelque État.

À vrai dire le débat n'est pas neutre et la position des auteurs tend à varier suivant les cas et les intérêts en cause¹⁶⁷. Certes on ne peut démontrer qu'en l'état actuel du droit positif le droit international interdit le recours à la contrainte militaire. Mais on affirme le contraire qu'en se basant sur « quelque raisonnement de principe »¹⁶⁸, en faisant des déductions logiques ou en transformant le

153 E. DAVID, *loc. cit.*, *supra*, note 30 à la p. 160.

154 V. C.H.M. WALDOCK, « The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law » (1952) II *R.C.A.D.I.* 45 à la p. 492; E. DAVID, *loc. cit.*, *supra*, note 30 à la p. 157 et les références qu'il donne aux notes 14 et 19; contre Hans KELSEN, « Théorie du Droit international public », (1953) III *R.C.A.D.I.* 49.

155 V. A. BEIRLEAN, *loc. cit.*, *supra*, note 126 aux pp. 69 et suiv. et les références qu'il donne à la note 80.

156 V. C. LEBEN, *loc. cit.*, *supra*, note 2 à la p. 65. Les notions de rétorsion et de représailles ont été abondamment étudiées. Elles font l'objet d'une bibliographie foisonnante inlassablement reprise par les auteurs qui ont réexaminés ces notions : voir par exemple C.H.M. WALDOCK, *loc. cit.*, *supra*, note 140; par J.C. VENEZIA dans son étude « La notion de représailles en droit international public », (1960) *R.G.D.I.P.* 465 et suiv. ou encore A. BEIRLEAN, *loc. cit.*, *supra*, note 141 à la p. 57.

157 V. C.-D. EHLERMANN, *loc. cit.*, *supra*, note 47.

158 V. J.C. VENEZIA, *loc. cit.*, *supra*, note 142 aux pp. 467-48.

159 *Compromis d'arbitrage signé à Washington le 11 juillet 1978*, *supra*, note 152 et *Personnel diplomatique de l'Ambassade des États-Unis à Téhéran*, Arrêt C.I.J. Recueil, 1980, à la p. 3.

160 Projet d'article 30 du *Rapport Ago de 1979*, *op. cit.*, *supra*, note 2 à la p. 115.

161 V. C. LEBEN, *loc. cit.*, *supra*, note 2 à la p. 65.

162 V.E. ZOLLER, *op. cit.*, *supra*, note 2 aux pp. 112-113.

163 *Id.* à la p. 117.

164 V. C. LEBEN, *loc. cit.*, *supra*, note 2 à la p. 66; C.H.M. Waldock disant la même chose au sujet du droit de recours à la force armée dans l'ordre international. V. *loc. cit.*, *supra*, note 140 à la p. 488.

165 V. en ce sens; H. LEBEN, Cours précité; J.C. VENEZIA, *loc. cit.*, *supra*, note 6, à la p. 468.

166 A. BEIRLEAN en énumère 8 dans *loc. cit.*, *supra*, note 126 à la p. 62.

167 V. C. LEBEN en donne un aperçu dans *loc. cit.*, *supra*, note 2 aux pp. 103 et 105.

168 *Id.* à la p. 65.

projet d'article 30 du rapport de la CDI en droit positif. Mais l'on perd de vue qu'en admettant la possibilité pour un État de sanctionner un État tiers, l'on ouvre nécessairement la voie à l'action publique internationale dont le premier Rapporteur de la CDI sur le thème évoqué relevait qu'elle comportait des risques¹⁶⁹ et auquel le second Rapporteur s'opposa en arguant qu'un État « ne peut s'arroger le rôle de 'policier' de la communauté internationale »¹⁷⁰.

La volonté d'étendre le pouvoir de sanction même non-militaire, à chacun des membres de la Communauté internationale résulte, quoiqu'on prétende, d'« un examen des réalités de la société internationale »¹⁷¹ et non pas du droit international positif. Elle traduit l'inclination du juriste devant une situation où le grippage du Conseil de Sécurité au moins jusqu'à la guerre du Golfe de 1990 avait entraîné une mutation de la légitime défense qui tendait à se détacher du système de la *Charte* pour devenir une institution autonome ayant elle-même sa propre fin¹⁷². On devrait donc retenir la justice privée comme une exception d'illégalité en droit international résultant de la défaillance du système des Nations Unies au lieu de prétendre lui trouver des bases juridiques dans le droit positif. Car plus encore que de ses normes, le droit international souffre de la délinquance de ses sujets. Il serait à craindre alors que l'on en vienne à déstabiliser totalement un ordre juridique en lui-même déjà fragile. Ce n'est pas parce qu'un fait existe qu'il est une réalité juridique, ou mieux, qu'il est automatiquement admis par le droit. La force et l'inégalité sont des données des relations internationales. Elles n'ont pas un fondement juridique incontestable.

Ce qui est contestable pour les États est-il admis pour les organisations internationales? Dans le cas des Communautés européennes — et cela est valable pour toutes les organisations internationales — le pouvoir d'arrêter des sanctions contre des États tiers ne pourrait être reconnu que dans deux hypothèses : d'une part, il faudrait que les Communautés agissent conformément à une résolution du Conseil de Sécurité. Dans cette hypothèse les mesures communautaires ne sont qu'une application d'une décision de l'instance juridiquement habilitée à édicter des sanctions; ce fut le cas pour les sanctions communautaires contre la Rhodésie, contre l'Afrique du Sud et contre l'Iraq et le Koweït. D'autre part, en l'absence d'une décision du Conseil de Sécurité, il faudrait à tout le moins que les « contre-mesures » communautaires soient prises en réponse à une violation de ses droits propres en tant qu'organisation. Car si l'on peut admettre que la défaillance du Conseil de Sécurité autorise les États à recourir à la justice privée en vue de la défense de leurs droits subjectifs, on ne voit pas pourquoi il en irait différemment pour les organisations internationales. Mais l'on doit constater, suivant cette ligne de réflexion, que les Communautés européennes, comme telles, paraissent n'avoir jamais été atteintes dans leurs droits subjectifs, ni victimes de sanctions des tiers. Dès lors, les sanctions communautaires contre la Pologne et l'URSS lors de la crise polonaise, et contre l'URSS lors de la crise afghane constituaient des violations du droit international en tant qu'elles s'apparentaient à des mesures de représailles contre des États tiers. Les sanctions contre l'Argen-

tine n'y échappent que dans la mesure où l'on pourrait les ranger, comme nous l'avons fait précédemment, dans l'exercice par les États membres de leur droit de légitime défense collective à travers la Communauté, laquelle avait « agi » en l'espèce au moyen de mesures commerciales — les seules qui correspondaient en cette circonstance à des objets de Communauté.

Ces objets ne tarderont certainement pas à s'allonger — et corrélativement le pouvoir de sanction communautaire — à la faveur de la nouvelle dynamique communautaire amorcée en 1986 et qui franchira un nouveau seuil en 1993¹⁷³.

III. Perspectives

On n'est plus dans le droit communautaire *stricto sensu*. De l'Acte unique européen (AUE) au *Traité sur l'Union*, on explore les voies de droit qui pourront demain transformer ce qui relève aujourd'hui de la coopération politique en acte communautaire. C'est bien d'ouverture sur l'avenir qu'il s'agit. On relèvera d'abord que les dispositions de l'AUE consacrées à la CPE, lors même qu'elles n'apportent pas d'innovations spectaculaires, constituent de ce point de vue un premier jalon sur la voie de l'unification de la politique étrangère des États membres des Communautés européennes grâce à la formalisation et à l'institutionnalisation de la pratique antérieure (A). Mais c'est le projet de *Traité sur l'Union* qui ouvre réellement des perspectives nouvelles à cet égard à travers sa dynamique.

A. L'Acte unique européen et l'institutionnalisation de la politique de coopération en matière de politique étrangère

Les États membres n'ont pas voulu se dessaisir de leurs compétences en matière de politique étrangère au profit de la Communauté, bien que l'on relève déjà dans le *Traité de Rome* instituant la CEE une dialectique entre l'État et l'organisation¹⁷⁴. C'est pourquoi il ont créé la CPE, structure autonome non communautaire, même si elle entretient d'étroites relations avec les institutions de la Communauté. Deux arguments permettent néanmoins de l'inscrire dans la dynamique qui conduit à l'émergence d'une politique étrangère commune dans le cadre communautaire: d'une part la dynamique propre de la CPE résultant de la dialectique entre la position de l'État membre et sa soumission à la décision commune; d'autre part, l'institutionnalisation de la CPE à travers un Secrétariat permanent qui lui offre un embryon de structure et une plus grande imbrication avec les institutions communautaires.

1. La dynamique propre de la CPE : dialectique de la compétence nationale et de la décision commune en matière de politique étrangère.

La CPE a désormais une base juridique constitutionnelle dans le titre III, article 30 de l'AUE, mais elle demeure distincte des structures et des procédures communautaires. Le texte du titre III a été élaboré, en effet, par le Comité politique dans un cadre distinct de celui qui était établi pour le volet communautaire et dans l'hypothèse où le texte devait se suffire à lui-même, puisque la question de l'unicité de l'Acte était laissée en suspens. Cependant

169 V. *Rapport Ago de 1979, op. cit., supra*, note 2 à la p. 45.

170 V. 3^e *Rapport Riphagen, 5 mai 1982, A/CN.4/354/ add. 2 § 131, à la p. 7*; pour une vue complète des débats sur la question en relation avec le problème de responsabilité internationale des États, voir M. DUPUY, « Le fait générateur de la responsabilité internationale des États » (1984) 5 *R.C.A.D.I.* 9; DUPUY « Observations sur la pratique récente des sanctions de l'illégitime » (1983) *R.G.D.I.* p. 505; et « Observations sur le « crime international de l'État », (1980) *R.G.D.I.* aux pp. 449 et ss.

171 C. LEBEN, *loc. cit., supra*, note 2 à la p. 67.

172 V. J. COMBACAU, dans H. THIERRY, *Droit international public*, 3^e éd., Paris, Montchrestien, 1981 à la p. 503.

173 1992 deviendra, dans l'optique de la construction de l'Europe communautaire, un double symbole : celui du passage au grand Marché unique à compter de la fin de l'année, et celui de la signature du *Traité sur l'Union* adopté à Maastricht en décembre 1991.

174 V. J. RAUX, *Les relations extérieures de la Communauté économique européenne*, Paris, Cujas, 1966, à la p. 557

le titre III ne peut être complètement isolé de l'ensemble de l'Acte unique puisque les dispositions importantes concernant la coopération politique figurent aussi bien dans le préambule que dans les dispositions communes¹⁷⁵. De plus, l'objectif de cette coopération politique est bien de « formuler et de mettre en oeuvre en commun une politique étrangère européenne » (art. 30 al. 1). La CPE se conçoit en effet comme un processus d'information, de consultation et d'action communes des « Douze » dans le domaine de la politique étrangère en vue de maximiser leur influence sur les affaires internationales à travers une approche européenne unique et cohérente des problèmes¹⁷⁶. L'article 30 crée à cet égard à la fois une obligation de moyen consistant en un engagement contraignant d'informer et de consulter (al. 2a) et b)) et une obligation de résultat, plus souple, consistant en la position d'actions communes. Même si chaque État membre garde la liberté d'arrêter des positions divergentes par rapport à celles des autres et de mener des actions personnelles en cette matière, il ne peut plus ignorer totalement ses engagements et les obligations qui en découlent; à cet égard, il y a lieu de dire que la pratique des « Douze » est en accord avec l'article 30 depuis l'entrée en vigueur de l'Acte Unique.

En dépit du caractère indicatif voire exhortatif des dispositions de l'article 30, les décisions prises en vertu de cet article échappent à chacun de ses créateurs parce qu'elles sont une confluence des volontés, la volonté individuelle se dissolvant dans la volonté commune. « Acceptée volontairement — et par consensus — la position commune, comme 'l'acquis communautaire' dans le domaine des traités, échappe ainsi à ses auteurs et — même s'ils ont du mal à l'admettre — réduit dans le domaine où elle s'exprime la marge de manoeuvre de la souveraineté nationale »¹⁷⁷. En effet, comme le remarquait un auteur en 1980 déjà:

« les pays membres ne peuvent plus tout à fait se dégager des déclarations qu'il ont faites en commun, des démarches effectuées ou des votes émis, ni tout à fait échapper aux conséquences de ces actes. Chaque prise de position commune constitue, surtout si elle est répétée, un acquis particulier à partir duquel ils pourront éventuellement progresser mais sur lequel il serait plus difficile de revenir »¹⁷⁸.

Bien sûr, cette transcendance de l'acte par rapport à ses auteurs ne lui confère pas pour autant le caractère communautaire puisqu'il n'émane pas d'un organe communautaire. Il n'empêche que dans certains cas, ils acquièrent virtuellement ce caractère en raison de l'imbrication entre le communautaire et l'intergouvernemental (v. *supra* n^{os} 36 et 37).

2. L'institutionnalisation de la CPE : dédoublement et imbrication avec les structures communautaires

En dotant la CPE de structures, notamment une présidence tournante, un Comité politique, un groupe de correspondants européens, des groupes de travail et un Secrétariat établi à Bruxelles qui assiste la présidence dans la préparation et la

mise en œuvre des activités de la coopération politique (art. 30 al. 10a) à g)), l'AUE a renforcé la confusion qui existe aux yeux des États tiers entre le communautaire et l'intergouvernemental. Il laisse apparaître comme un dédoublement des structures chargées de la conduite des actions extérieures des Communautés, d'autant que dans certains cas, la CPE apparaît comme un cadre préparatoire des décisions communautaires.

De surcroît, certaines instances communautaires participent activement aux travaux de la CPE : c'est le cas de la Commission qui y est « pleinement associée » (art. 30 al. 3b) et dont un des membres est représenté aux réunions des ministres des Affaires étrangères qui se réunissent au moins quatre fois par an dans le cadre de la coopération politique ; c'est aussi celui du Conseil puisque les ministres peuvent traiter également des questions de politique étrangère dans le cadre de la CPE à l'occasion des sessions dudit Conseil (art. 30 al. 3a); c'est enfin celui du Parlement européen car au terme de l'article 30 al. 4, les Hautes Parties contractantes « assurent l'association étroite » dudit Parlement à la CPE dont la présidence informe régulièrement le Parlement des thèmes de politique étrangère examinés dans le cadre des travaux de cette structure de coordination intergouvernementale et veille à ce que les vues du Parlement « soient dûment prises en considération dans ces travaux » (art. 30 al. 4). Cette évolution dilate et rend floue la frontière entre sanctions communautaires et sanctions intergouvernementales. Vu des États tiers, il serait fort difficile dans ces conditions de percevoir la différence dans ce qui apparaît manifestement comme des subtilités de l'organisation internes des Communautés européennes. Même si la distinction entre les actes communautaires et ceux de la CPE est établie sur le plan juridique, il est, au fond, exact de dire :

« EPC and the Community together form an integral part of the European identity projected outside world. »¹⁷⁹

La cristallisation par l'AUE de l'action des « Douze » sous la bannière des Communautés en fait une action communautaire potentielle que la nouvelle dynamique créée par la perspective de l'Union européenne transformera probablement en action communautaire *stricto sensu*.

B. Le Traité sur l'Union et le pouvoir de sanction d'une entité à vocation fédérale

Après bien des péripéties, l'idée d'une « Union européenne » semble avoir enfin abouti au Sommet européen de Maastricht de décembre 1991. Le projet de Traité de l'Union examiné et approuvé dans ses grandes lignes a en effet été signé, après mise en forme, le 7 février 1992 à Maastricht sous le titre de Traité sur l'Union Européenne¹⁸⁰.

Le rapport Tindemans présenté en janvier 1976 sur l'Union avait subi des modifications à travers un nouveau rapport des ministres des Affaires étrangères présenté à Londres en octobre 1981, suivi de la « Déclaration solennelle sur l'Union européenne » adoptée par le Conseil européen de Stuttgart en juin 1983 réaffirmant le rôle que l'Europe pourrait jouer en matière de maintien de la paix « en s'exprimant d'une seule voix en politique étrangère, y compris sur les aspects politiques et de la sécurité ». Mais tout cela n'avait donné lieu à aucune mise en forme juridique globale, et

175 Sur les conditions d'élaboration de l'Acte Unique, voir Jean DE RUYT, *L'Acte Unique Européen* (commenté par), 2^e éd., Bruxelles, Éd. de l'Université de Bruxelles, 1989, aux pp. 227-228.

176 V. *European Political Cooperation Documentation Bulletin* (ci-après EPC), fascicule publié par les Communautés européennes, 1988, p.15; notamment à la p. 5.

177 J. De Ruyt, *op. cit.*, *supra*, note 161 à la p. 232.

178 À LA P. de SCHOUTHEETE, *La coopération politique européenne*, 1^{ère} éd., Bruxelles, Éd. Labor, 1986 à la p. 162.

179 EPC, *op. cit.*, *supra*, note 162 à la p. 7.

180 Ce Traité a été publié ensemble avec le Traité CEE dans sa dernière rédaction consécutive à L'AUE en un volume unique par le Bureau des Communautés européennes à Paris, dans la Collection 10/18 à l'UGE, Paris, 1992, à la p. 628.

restait en tout cas insuffisant pour que l'on parla d'une politique étrangère européenne¹⁸¹.

La première formalisation juridique de l'idée d'Union européenne voit le jour avec le projet de la présidence luxembourgeoise d'un « Traité sur l'Union » du 18 juin 1991¹⁸². Ce projet luxembourgeois a été ensuite repris, pour l'essentiel, par la présidence néerlandaise. Les principes fondamentaux, les orientations générales et l'esprit du projet de la présidence luxembourgeoise étaient donc contenus dans le projet de texte mis en discussion à Maastricht. Relativement au pouvoir de sanction communautaire, on peut relever que les chefs d'État et de gouvernement des « Douze » ont accepté l'idée d'une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et les dispositions y afférant. Or, au regard du Traité, la PESC ouvre une perspective pour des « actions communes » obligatoires des États membres. On peut y voir, en considération de la dynamique fédérale contenue dans ce texte, un mouvement vers une politique étrangère européenne et conséquemment une politique communautaire unique en matière de sanctions internationales.

1. La PESC ou la perspective d'une politique étrangère européenne

Par le Traité sur l'Union, la Communauté tend donc à sortir du domaine économique dans lequel elle s'est originellement spécialisée. En particulier, la PESC¹⁸³ consacre une vieille ambition des États membres d'avoir une politique étrangère commune. Cette ambition esquissée au début des années 60 s'est heurtée régulièrement à la souveraineté des États membres. Le passage de la CPE à une véritable politique étrangère commune accentue le caractère unitaire de la Communauté et consacre la perspective fédérale de l'Union avec à la clé, l'existence d'une véritable diplomatie européenne appuyée sur un droit de légation active¹⁸⁴. « On sait en effet l'importance que revêt la politique étrangère dans le processus de fédéralisation des ensembles étatiques »¹⁸⁵. L'article A du projet luxembourgeois soulignait d'ailleurs très clairement le caractère évolutif de cette nouvelle structure unitaire : l'« Union est à vocation fédérale ». Cette « clause évolutive fédérale » qui a suscité les réticences de certains États membres¹⁸⁶ était renforcée par le rôle assigné au Conseil et à la Commission qui « assurent la cohérence des actions menées au titre de la politique étrangère et de sécurité commune avec les actions menées par la Communauté dans le cadre des relations extérieures et de la politique de coopération au développement, ainsi que dans tous les autres domaines des relations extérieures de la Communauté » (art. B).

Aux termes de l'article J. 1 et 2 du Traité du 7 février 1992 : « L'Union et ses États membres définissent et mettent en oeuvre une politique étrangère et de sécurité commune [...] couvrant tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité ».

Dans cette optique, la PESC vise :

- la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux et de l'indépendance de l'Union;
- le renforcement de la sécurité de l'Union et de ses États membres sous toutes ses formes;
- le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, conformément aux principes de la *Charte des Nations Unies*, ainsi qu'aux principes de l'*Acte final d'Helsinki* et aux objectifs de la *Charte de Paris*;
- la promotion de la coopération internationale;
- le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Par l'unicité de sa représentation extérieure à travers la présidence (même si cette représentation peut prendre, le cas échéant, la forme d'une *Troika* : présidence de l'Union - État ayant assuré la présidence - État devant assurer la présidence suivante) l'Union se présente comme une entité unique et unie dans les relations internationales. L'article K du projet luxembourgeois renforçait cette impression en stipulant que « l'action commune une fois définie dans ses objectifs et ses moyens lie chaque État membre dans la conduite de son action internationale ». Moins direct dans sa formulation, l'article J | - 4 du *Traité de Maastricht* n'en formule pas moins une obligation similaire : « les États membres appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle. Ils s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force cohérente dans les relations internationales ». Cette obligation est renforcée par le pouvoir dévolu au Conseil de veiller au respect de ces principes.

On est donc bien sorti de la CPE où l'État membre n'était pas formellement lié par la décision commune, et l'on consacre ainsi à distance la proposition Tindemans qui indiquait dans son rapport de 1976 que le passage de la coordination à une politique étrangère commune impliquait que les décisions communes fussent obligatoires pour tous, les tendances minoritaires devant se rallier aux vues de la majorité à l'issue des débats¹⁸⁷.

Certes, la politique étrangère et de sécurité commune ne fait pas disparaître totalement les États membres derrière l'Union, et déjà, la Commission dénonçait la non-communautarisation de la PESC dans le projet de Traité du 18 juin 1991¹⁸⁸. Néanmoins, la politique étrangère de l'Union sera le résultat d'une démarche conjointe et concertée entre l'Union et les États membres puisqu'ensemble ils « définissent et mettent en oeuvre » une PESC « qui a pour mission de renforcer l'identité et le rôle de l'Union comme entité politique sur la scène internationale. » (art. A). Au demeurant, le Conseil arrête les mesures d'application nécessaires à la mise en oeuvre de la PESC et sur un plan structurel, la présidence de la PESC est assistée par le Secrétariat du Conseil. Selon un auteur, on pourrait voir dans une telle structure « un embryon de Ministère des Affaires étrangères » (D. Vignes). En outre, le Conseil assure la confidentialité des travaux de la PESC. En définitive, les dispositions relatives à la PESC prévoient un « dépassement progressif d'une obligation systématique de coo-

181 V. J. BUURINET et M. TORRELLI, *Les relations extérieures de la Communauté économique européenne*, Paris, Presses Universitaires de France, Coll. Que Sais-je?, 1980 aux pp. 38-46.

182 Pour un commentaire de ce projet de traité, voir D. VIGNES, « Le projet de la présidence luxembourgeoise d'un "Traité sur l'Union" », inédit, à la p. 51.

183 Le projet luxembourgeois k-i consacrait 15 articles et une Déclaration. Le Traité de Maastricht lui en consacre 11 et une Déclaration. L'article J dispose : « Il est institué une politique étrangère et de sécurité commune, régie par les dispositions suivantes ».

184 Toutes choses que la Commission essaie de mettre en oeuvre aujourd'hui sans toutefois en avoir la compétence ni le pouvoir. En effet la Commission tend à devancer le droit en nommant des « Ambassadeurs » auprès de certains États. Ainsi par exemple, l'Ambassadeur de la CEE à Yaoundé (Cameroun) a-t-il présenté ses lettres de créances au Chef de l'État camerounais en même temps que des Ambassadeurs accrédités par divers pays en juillet 1991.

185 R.J. DUPUY, « Du caractère unitaire de la Communauté Économique Européenne dans ses relations extérieures », (1963) *A.F.D.I.* 779 à la p. 781.

186 C'est le cas en particulier de la Grande-Bretagne; V. D. VIGNES, *op. cit.*, *supra*, note 167 à la p. 8 à propos du projet luxembourgeois.

187 V. J. De RUYT, *op. cit.*, *supra*, note 161 à la p. 233. BOURRINET ET TORRELLI, *op. cit.*, *supra*, note 166 à la p. 41.

188 D. VIGNES, *op. cit.*, *supra*, note 167 à la p. 11.

pération » — qui constituait l'axe central de la CPE — « par la mise en oeuvre graduelle d'actions communes obligatoires »¹⁸⁹.

2. De la PESG à une politique communautaire des sanctions

Les actions communes sont plus qu'une position commune, non seulement parce qu'elles ne sont pas individuelles — même si elles n'excluent pas totalement une mise en oeuvre nationale — mais surtout en raison de leur caractère obligatoire pour tous les États membres. Par ailleurs, parmi les dispositions du Traité de Maastricht modifiant le Traité CEE, il est prévu que suite à une position commune ou à une action conjointe décidée dans le cadre de la PESG, la Communauté peut rompre, si nécessaire, ses relations économiques avec tout État tiers. Telles sont précisément les stipulations de l'article 228A, cité ci-après.

Le silence du projet luxembourgeois sur le contenu d'une action commune a été heureusement réparé par le Traité de Maastricht : il s'agit d'action économique dans la mesure où l'article 228A parle clairement d'une « action commune visant à interrompre ou à réduire, en tout ou en partie, les relations économiques avec un ou plusieurs pays tiers ». L'article J 4 étend du reste la PESG à « l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union Européenne y compris la définition à terme d'une politique de défense commune qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune. » En attendant l'avènement de cette dernière, l'Union peut, d'ores et déjà, demander à l'Union de l'Europe occidentale (UEO) « qui fait partie intégrante du développement de l'Union Européenne, d'élaborer et de mettre en oeuvre les décisions et les actions qui ont des implications dans le domaine de la défense. Le Conseil, en accord avec les institutions de l'UEO, adopte les modalités pratiques nécessaires » (art. J 4-2).

S'il n'institue pas une politique de défense commune, le Traité de Maastricht consacre par cette disposition une politique d'action militaire commune. L'on comprend pourquoi certains États membres des Communautés avaient tant souhaité que ce Traité fût devenu du droit positif afin de donner aux Communautés des moyens juridiques pour agir plus efficacement sur le théâtre Yougoslave.

Quoiqu'il en soit, le mutisme du projet luxembourgeois sur l'étendue de l'action commune n'était assurément pas de nature à faciliter les choses au moment de la mise en application effective de la PESG. On avait pu en juger au début de la crise yougoslave où les « Douze », tout en s'abstenant, avaient fait une anticipation sur le Traité de l'Union. Devant la gravité de la guerre civile, les États membres convenaient tous qu'il fallait faire quelque chose. Mais quels types d'actions entreprendre? Une médiation, des mesures économiques, une action militaire? Néanmoins, la Communauté a affiché dans cette crise, au départ, une position « cohérente et unie » : le Président du Conseil, M. Hans van den Broek, déclarait, le 4 juillet 1991, que la reconnaissance de l'indépendance de la Croatie et de la Slovénie était prématurée, mais que les « Douze » n'allaient pas se croiser les bras et attendre qu'un cessez-le-feu appliqué à 100% fût mis en place. Il indiquait qu'il soumettrait à ses collègues, à La Haye le 7 juillet, l'idée de M. Baker de suspendre la vente d'armes à la Yougoslavie¹⁹⁰. Le ministre des Affaires étrangères belge, Mark Eykens, déclarait le même jour qu'à cette réunion de La Haye il allait faire des propositions concrètes sur une procédure à suivre pour envoyer des observateurs du Conseil pour la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE) dans ce pays. Lors de cette réunion, les « Douze »

décidèrent d'envoyer une autre *Troïka* en mission à Belgrade, dès que possible, à un niveau ministériel. La déclaration adoptée à l'issue de la rencontre confirme l'anticipation des « Douze » sur le *Traité de l'Union* puisqu'elle affirme :

« The Twelve have to consider again their position in the event of any further breach of the cease-fire in particular should unilateral military action be taken [...]

Announces that the Community and its member States have decided on an embargo of arms and military equipment, applied to the whole Yugoslavia. [La Grande-Bretagne avait déjà décidé de telles mesures]. »¹⁹¹

Ces mesures communautaires arrêtées en toute autonomie, sans décision préalable du Conseil de Sécurité des Nations Unies, après une confrontation démocratique des thèses en présence et suivant une logique fédérale constituent l'expression *de facto* d'une politique européenne commune en matière de sanctions internationales; elles montrent que les « Douze » sont unis même s'ils ne sont pas nécessairement un ensemble monolithique¹⁹².

Par la suite, la Communauté envoya également en Yougoslavie un médiateur en la personne du président du Conseil constitutionnel français, M. Robert Badinter. Avant le départ de la *Troïka* communautaire (van den Broek, Poos et Pinheira plus le Représentant de la Commission, M. Matutes), M. van den Broek déclara qu'à son avis, à moins que la violence ne cesse,

« Then probably further appeals will be launched in favour of sending something like a peace force to the country, probably through WEU. »

La veille, M. Poos avait déclaré dans le même sens :

« We could be obliged to envisage a sort of military intervention force. »

et Hans Dietrich Gensher avait affirmé quelques jours plus tôt :

« if the development of European peace force units is considered as useful by all parties [...] then neither CSCE nor WEU should refuse it. »¹⁹³

Ces déclarations concordantes sur la volonté de la Communauté et des « Douze » d'intervenir directement et au besoin militairement en Yougoslavie dans le cadre d'une guerre civile s'inscrivent incontestablement dans la logique de la PESG et donc dans celle du Traité sur l'Union. En l'occurrence la Communauté entendait exercer une prétention juridiquement contestable, mais aujourd'hui à la mode dans les milieux internationaux : un « droit d'ingérence » dicté à la fois par des considérations humanitaires¹⁹⁴ et par le souci de préserver l'image d'une Europe qui se veut civilisée en défendant les valeurs d'une civilisation dont la Yougoslavie partage l'héritage.

L'envoi d'une force communautaire de paix en Yougoslavie n'a pas eu lieu, parce qu'à l'analyse même ses plus ardents défenseurs ont réalisé qu'il manquerait de base juridique. Car même s'il est revenu après sur sa position initiale, M. Gensher avait raison lorsque, réagissant à la proposition du Secrétaire général du CDU, M. Volker Ruche, d'envoyer une telle force dans ce pays en partie ravagé par la guerre, il fit remarquer le 2 août 1991, que

191 *Id.*, n° 5519 du 6 juillet 1991.

192 *Id.*, n° 5530 8/9 juillet 1991.

193 *Id.*, n° 5548 du 3 août 1991.

194 M. VAN DEN BROEK disait : «The Community does not support Belgrade but Yugoslavia and the Yugoslavia people : it is up to the later to decide upon it's own fate».

189 *Id.*, à la p. 12.

190 V. *Agence Europe*, n° 5528 du 5 juillet 1991.

« Such a force does not exist within the Community, and, anyway, to deploy it there would need the approval of all the parties in Yugoslavia, which is not the case today. »¹⁹⁵

Un tel envoi aurait été en tout état de cause illégal tant au regard du droit communautaire (en tant qu'anticipation sur des règles non encore établies) que du droit international. C'est pourquoi, renonçant à intervenir elle-même et appuyant une proposition de la France, la Communauté a préféré en définitive demander au Conseil de Sécurité d'envoyer une force d'intervention en Yougoslavie.

Il est clair, au regard des mesures récentes prises par le Conseil de Sécurité des Nations dans la crise Yougoslave, que la Communauté aurait pu mener des actions entrant dans le cadre des mesures de sécurité vis-à-vis de ce pays, si seulement le Traité de l'Union était déjà entré en vigueur. En effet, le Conseil de Sécurité a adopté, le 13 août 1992, les résolutions 770 (1992) et 771 (1992) sur la Bosnie-Herzégovine¹⁹⁶ dont la première autorise l'usage de la force pour protéger les couloirs humanitaires et l'acheminement de l'assistance humanitaire et dont la seconde condamne les pratiques d'« épuration ethnique » et exige un accès immédiat et permanent à tous les camps, prisons et centres de détention existant dans le territoire de l'ex-Yougoslavie. Plus particulièrement, la résolution 770 donne un mandat d'agir à titre national ou dans le cadre des organisations régionales : c'est la procédure de l'article 53 de la *Charte des Nations Unies*. La Communauté aurait pu alors demander, sur la base de l'article J. 4-2 précité du *Traité de Maastricht*, à l'union de l'Europe Occidentale de mettre en oeuvre les décisions prises par elle à ce sujet.

L'option fédérale¹⁹⁷, en donnant une plus grande unité aux Communautés européennes et à leurs relations extérieures, facilite, en même temps, la détermination de leur nature juridique au regard du droit international : elle leur confère un statut d'entité de type fédéral, i.e., en définitive celui d'un *État composé*. Ce statut juridique facilitera certainement à l'avenir l'analyse du pouvoir de sanction de la nouvelle Communauté ainsi transfigurée par le Traité sur l'Union dans la mesure où elle est appelée, à terme, à entrer dans la catégorie des sujets originaires du droit international que sont les États. En ce sens l'étude des Communautés européennes sortira du cadre de l'étude des organisations internationales pour s'inscrire progressivement dans une optique statologique. Il serait judicieux dans cette perspective qui s'applique dans la future Union européenne — qui sera forcément une fédération souple dont les membres conserveront une part de souveraineté — un des principes des plus séduisants du fédéralisme : le « principe de subsidiarité »¹⁹⁸ ou « de répartition adéquate des tâches »¹⁹⁹. En matière de sécurité extérieure de la Communauté ou de sanction militaire cela reviendrait à confier à l'Union le pouvoir de décider des actions à entreprendre ainsi que des moyens à mettre en œuvre pour des situations de crises « exigeant une action d'ensemble de la Communauté en fonction des divers États membres » (le cas par exemple de l'intervention dans le Golfe, hypothèse d'une intervention en Yougoslavie) et à laisser aux États membres le pouvoir d'agir en cas « d'une crise périphérique

limitée » engageant leurs relations bilatérales et face à laquelle ils auraient la possibilité d'agir individuellement ou à deux (ex. crises du Tchad, du Rwanda, du Zaïre) en demandant le cas échéant l'appui d'autres États membres notamment si la crise déborde par son ampleur le cadre bilatéral²⁰⁰.

L'Europe pourrait ainsi relayer ou prolonger efficacement l'action de maintien de la paix des Nations Unies et aider à dissiper les inquiétudes grandissantes des pays du Sud en devenant un pôle de puissance alternatif au pôle américain qui tend à conduire de façon solitaire les relations internationales depuis la chute du mur de Berlin, la disparition du Pacte de Varsovie et l'éclatement de l'URSS.

Texte mis à jour au 30 août 1992.

195 V. *Agence Europe*, no 5547, 2 août 1991.

196 Voir, « Les résolutions 770... » et « ...et 771 », *Le Monde*, 15 août 1992, à la p. 3.

197 Elle est désormais au centre du débat politique européen. V. *Agence Europe*, n° 5519 des 24-25 juin 1991; et diverses réactions des milieux politiques après le Sommet de Maastricht des 9-11 décembre 1991.

198 Sur ce principe et de manière générale sur les principes du fédéralisme, voir Guy HÉRAUD, *Les principes du fédéralisme et de la fédération européenne*, Nice, Presses d'Europe, 1968, aux pp. 43 et s.

199 D. SIDJANSKI, « Objectif 1993 : Une Communauté fédérale européenne » (1990) 342 *R.M.C.* 687 à la p. 690; D. SIDJANSKI « Actualité et dynamique du fédéralisme européen », (1990) 341 *R.M.C.* aux pp. 655 et suiv.

200 *Ibid.*