



Assemblée générale

Dist.
GENERALE

A/44/510
10 octobre 1989
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Quarante-quatrième session
Point 82 b) de l'ordre du jour

DEVELOPPEMENT ET COOPERATION ECONOMIQUE INTERNATIONALE : COMMERCE ET DEVELOPPEMENT

Mesures économiques utilisées pour exercer une pression politique et économique sur les pays en développement

Rapport du Secrétaire général

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Pages</u>
I. INTRODUCTION	1 - 4	2
II. RESUME DES REPONSES RECUES DES GOUVERNEMENTS	5 - 18	3
III. RESUME DES REPONSES RECUES DES ORGANES ET INSTITUTIONS DES NATIONS UNIES	19 - 32	5
ANNEXE		
Rapport du Groupe d'experts		8

I. INTRODUCTION

1. Le présent rapport a été établi en application de la résolution 42/173 de l'Assemblée générale, en date du 11 décembre 1987. L'Assemblée y déplorait que certains pays développés continuent d'appliquer, en en accroissant la portée et l'ampleur, des mesures économiques en vue d'exercer, directement ou indirectement, une pression sur les décisions souveraines des pays en développement qu'elles visent. L'Assemblée demandait à la communauté internationale de prendre d'urgence des mesures efficaces pour éliminer le recours à des mesures coercitives contre les pays en développement, et réaffirmait que les pays développés doivent s'abstenir de menacer d'appliquer ou d'appliquer aux pays en développement des restrictions commerciales, des blocus, des embargos et d'autres sanctions économiques incompatibles avec les dispositions de la Charte des Nations Unies.
2. Dans la même résolution, l'Assemblée générale priait le Secrétaire général d'établir un rapport détaillé et exhaustif sur des mesures efficaces en vue d'éliminer le recours à des mesures coercitives contre les pays en développement, en tenant compte des renseignements pertinents fournis par les gouvernements et les organes et organismes intéressés des Nations Unies, des propositions faites pour suivre l'application des mesures économiques coercitives, ainsi que, s'il l'estimait nécessaire, des opinions et suggestions d'experts dont la compétence dans ce domaine était reconnue sur le plan international. Il convient de rappeler que le Secrétaire général a déjà présenté des rapports sur le même sujet à l'Assemblée générale, à sa trente-neuvième session (A/39/415), en application de sa résolution 38/197, du 20 décembre 1983; à sa quarantième session (A/40/596), en application de sa résolution 39/210, du 18 décembre 1984; à sa quarante et unième session (A/41/739), en application de sa résolution 40/185, du 17 décembre 1985; et à sa quarante-deuxième session (A/42/660), en application de sa résolution 41/165, du 5 décembre 1986.
3. Pour donner suite à la demande de l'Assemblée générale, le Secrétaire général a adressé une note verbale aux gouvernements de tous les Etats et aux organes et organismes intéressés des Nations Unies, les invitant à lui communiquer les informations nécessaires. Au moment de l'établissement du présent rapport, des réponses avaient été reçues des Etats ci-après : Afrique du Sud, Arabie saoudite, Chypre, Cuba, El Salvador, Iraq, Mongolie, République démocratique allemande, République dominicaine, République socialiste de Biélorussie, République socialiste soviétique d'Ukraine, Roumanie, Samoa et Union des Républiques socialistes soviétiques. Des réponses avaient également été reçues des organes et organismes des Nations Unies ci-après : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO), Conseil mondial de l'alimentation (CMA), Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Organisation mondiale de la santé (OMS), Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED).
4. On trouvera dans le présent rapport un résumé des réponses des gouvernements et des organismes cités ci-dessus, qui ne correspondent pas nécessairement aux vues du Secrétaire général. Cette réserve vaut aussi pour l'opinion des experts de renommée internationale qui fait l'objet de l'annexe au présent rapport.

/...

II. RESUME DES REPONSES RECUES DES GOUVERNEMENTS

5. Les gouvernements ont souligné que les mesures économiques de coercition, c'est-à-dire l'application de mesures économiques à des fins politiques, se présentaient sous des formes variées : embargo commercial et embargo sur le crédit, restrictions discriminatoires des exportations et des importations, dénonciations unilatérales d'accords en vigueur et restrictions spécifiques imposées à l'application d'accords de coopération scientifique et technique. Ils ont estimé que ces mesures étaient incompatibles avec les principes fondamentaux du droit international et de la Charte des Nations Unies, auxquels elles contrevenaient.

6. Certains gouvernements se sont dits inquiets de voir les pays développés recourir de plus en plus fréquemment à la menace ou à l'application de mesures de ce genre, qui sapaient la confiance des partenaires économiques internationaux et entravaient la sécurité économique internationale, laquelle devrait se caractériser par la stabilité, la fiabilité et l'absence d'aléas. Les mesures économiques de coercition touchaient le plus gravement les pays en développement, du fait de la relative faiblesse de leur développement économique et de l'asymétrie très accusée de l'interdépendance.

7. Certains pays socialistes ont fait valoir que l'imposition de mesures économiques de coercition dans les relations économiques Est-Ouest ressortissait souvent aux différences entre systèmes socio-économiques et aux politiques qui en découlent.

8. Le Gouvernement cubain s'est référé au décret du Président des Etats-Unis (Presidential Proclamation) interdisant l'émission dans des pays tiers de visas américains aux citoyens cubains et le commerce avec les entreprises implantées dans des pays tiers et décrites comme des "façades" cubaines; il s'est également référé à l'imposition de contrôles stricts sur les transferts d'argent ou de biens à destination de Cuba, dans lesquels il voyait des cas concrets de coercition économique. Il a également attiré l'attention sur la section 1911 de la loi des Etats-Unis de 1988 intitulée United States Omnibus Trade and Competitiveness, qui prévoit le renforcement des restrictions imposées aux importations cubaines.

9. Le Gouvernement chypriote a indiqué que la Turquie avait interdit aux navires battant pavillon chypriote d'utiliser les ports turcs ou d'y entrer, afin d'affaiblir l'économie de Chypre et d'exercer sur elle une coercition politique. Des mesures analogues avaient été appliquées pour restreindre l'utilisation des aéroports chypriotes par les avions volant dans l'espace aérien turc.

10. Le Gouvernement de la République démocratique allemande a rappelé que la Déclaration sur le renforcement de l'efficacité du principe de l'abstention du recours à la menace ou à l'emploi de la force dans les relations internationales, adoptée par l'Assemblée générale à sa quarante-deuxième session (résolution 42/22 du 18 novembre 1987), interdisait expressément d'appliquer des mesures économiques de coercition; la Déclaration devrait servir de référence pratique dans tous les domaines des relations internationales.

/...

11. Le Gouvernement iraquien a condamné vigoureusement les mesures économiques de coercition en tant qu'immixtion dans les affaires internationales des Etats souverains; ces mesures étaient en contradiction avec les dispositions fondamentales du droit international et des instruments pertinents des Nations Unies. Ces dernières devraient renforcer leurs activités touchant à la collecte d'informations et à la prévention de telles mesures.

12. Le Gouvernement mongol a condamné l'application de mesures économiques de coercition, en citant des cas particuliers et les effets néfastes qu'ils avaient eus sur les pays touchés; il a demandé que soient strictement respectées les normes établies du droit international et les dispositions des instruments pertinents des Nations Unies.

13. Le Gouvernement roumain a souligné que les mesures économiques de coercition étaient incompatibles avec le droit international et contraires aux principes et aux objectifs fondamentaux de la Charte des Nations Unies et des autres instruments pertinents des Nations Unies. Il tenait pour une ingérence inadmissible dans les affaires intérieures du pays le fait que les Etats-Unis aient tenté de subordonner l'octroi à la Roumanie du traitement de la nation la plus favorisée dans leurs échanges avec elle à des considérations qui n'avaient rien à voir avec les relations commerciales. C'est pourquoi la Roumanie avait dû déclarer qu'elle n'accepterait plus le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée tant que seraient maintenues les conditions discriminatoires imposées par les Etats-Unis. Une politique analogue de pressions et de contraintes à visées politiques avait récemment été appliquée par certains organes des Communautés européennes dans leurs relations avec la Roumanie. C'est ainsi notamment qu'une résolution adoptée par le Parlement européen le 16 mars 1989 contenait des menaces de sanctions économiques à l'encontre de la Roumanie.

14. Le Gouvernement samoan a évoqué les mesures économiques de coercition appliquées par les pays développés contre les pays en développement dans les domaines suivants : termes de l'échange et avantages comparatifs; modalités de l'aide et assistance extérieure; souveraineté sur les eaux territoriales; souveraineté sur l'espace aérien; exode des compétences des pays en développement; évolution des grandes monnaies par rapport aux monnaies faibles et vulnérables des pays en développement.

15. Le Gouvernement saoudien a déclaré que les mesures économiques de coercition les plus dangereuses que les pays développés pouvaient appliquer à l'encontre des pays en développement étaient le gel des avoirs et des moyens financiers. Elles créaient en effet un climat de méfiance et d'instabilité dans l'économie mondiale; il fallait y remédier d'urgence.

16. La République socialiste soviétique d'Ukraine s'est déclarée en faveur d'une application stricte des dispositions du droit international et des instruments pertinents des Nations Unies pour prévenir l'application de mesures économiques de coercition. Le contrôle des exportations de technologie par le Comité de coordination des contrôles multilatéraux des exportations a été cité comme exemple précis de coercition d'inspiration politique exercée sur les pays socialistes.

17. Le Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques a fait savoir qu'en dépit des multiples résolutions adoptées par l'Assemblée générale contre des mesures économiques de coercition, des traitements discriminatoires restaient appliqués dans les relations économiques internationales pour des raisons essentiellement politiques. On pouvait citer par exemple les mesures imposées à Cuba, au Nicaragua, au Panama, à la Jamahiriya arabe libyenne et à d'autres pays en développement, ainsi que les sévères restrictions appliquées par un certain nombre de pays occidentaux au niveau du Comité de coordination des contrôles multilatéraux des exportations à l'exportation de technologies, en direction des pays socialistes. Les Nations Unies devraient relancer le dialogue universel sur une grande échelle, en vue de créer un consensus en faveur de l'harmonisation de normes juridiques universellement reconnues s'opposant aux mesures économiques de coercition.

18. Certains gouvernements ont renouvelé leurs propositions antérieures tendant à établir, dans le cadre des Nations Unies, un mécanisme qui suivrait l'actualité, collecterait des renseignements, élaborerait des normes et proposerait des moyens de prévenir l'imposition de mesures économiques de coercition.

III. RESUME DES REPONSES RECUES DES ORGANES ET INSTITUTIONS DES NATIONS UNIES

19. L'OMS a fait savoir qu'à la demande d'un certain nombre d'Etats Membres, une question subsidiaire relative à l'embargo sur les fournitures médicales et à ses répercussions sur la santé publique avait été inscrite à l'ordre du jour de la quarantième Assemblée mondiale de la santé. Celle-ci avait décidé de renvoyer la question au Conseil exécutif, pour un examen préliminaire. Par la suite, elle avait été saisie d'un projet de résolution relatif à l'embargo sur des fournitures médicales et ses répercussions sur les soins de santé. Après délibération, elle avait renvoyé ce projet au Conseil exécutif.

20. L'OMS a insisté sur le fait qu'elle ne disposait pas du pouvoir supranational qui lui permettrait d'obliger les Etats refusant de libérer des fournitures médicales, pour des raisons notamment politiques, de revenir sur leur décision et de fournir à d'autres Etats les médicaments et le matériel médical considérés. L'Assemblée mondiale de la santé pouvait cependant jouer de son autorité morale auprès des Etats concernés. Le Directeur général pouvait intervenir sans que l'Assemblée ni le Conseil exécutif aient pris une résolution ou une décision expresse. Ainsi, à la demande d'un Etat membre qui considérerait qu'un autre Etat membre le privait de fournitures médicales pour une raison quelconque, le Directeur général pouvait agir de manière à assurer le transfert des fournitures, soit par l'Etat membre qui les retenait, s'il consentait à passer par le canal de l'OMS, soit par un autre Etat membre. Si, malgré ses efforts, le Directeur général ne parvenait pas à trouver de solution satisfaisante, il pouvait saisir l'Assemblée.

21. Dans sa réponse, la CEPALC a cité les décisions 222 et 226 du Conseil latino-américain du Système économique latino-américain, qui traitent expressément de l'embargo commercial à l'encontre du Nicaragua. La CEPALC a indiqué que des mesures économiques de coercition étaient souvent utilisées par certains pays

/...

industrialisés pour exercer des pressions politiques sur les pays en développement, et que leur application se traduisait souvent par une crise économique grave dans l'Etat concerné.

22. La CEPALC s'est également référée à la décision 112 du Conseil latino-américain qui, à l'article 3, a condamné l'application de mesures économiques illégales et arbitraires de coercition à l'encontre de certains pays en développement, aux fins de fragiliser leur souveraineté nationale sur leurs territoires et leurs ressources naturelles et économiques et d'en entraver le plein exercice, et de faire obstacle aux politiques économiques et sociales que chacun d'eux s'était fixées par décision souveraine de son peuple et de son gouvernement.

23. La CEPALC a également déclaré que l'emploi de telles mesures contre un Etat Membre était contraire au droit international et violait la Charte des Nations Unies, la Charte des droits et des devoirs économiques des Etats, la Charte de l'Organisation des Etats américains et l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

24. La CESAO a condamné l'emploi de toute mesure de coercition par un Etat contre un autre et s'est déclarée entièrement en faveur des efforts d'élimination des mesures économiques restrictives appliquées sous quelque forme que ce soit par les pays développés aux pays en développement pour les obliger à modifier leur politique intérieure et leur politique étrangère.

25. D'une manière générale, aucun pays de la CESAO n'avait pas fait savoir qu'il faisait l'objet de restrictions commerciales à finalité extra-économique. Pourtant, la République arabe syrienne avait rappelé de précédents exemples d'application directe de mesures restrictives par un pays développé, sous forme de suspension des programmes d'aide économique et technique et de restrictions au transfert de technologies, le tout pour des raisons politiques.

26. La CESAO a indiqué que les mesures économiques de coercition visant à faire pression ou à exercer un contrôle sur les processus internes de prise de décision, qu'il s'agisse du domaine politique ou économique, n'étaient que l'une des formes de la coercition économique. Il y avait aussi les politiques commerciales visant à restreindre les débouchés des pays en développement sur le marché des pays développés. Les pays de la CESAO avaient signalé qu'ils avaient été soumis à de telles restrictions, pourtant contraires aux dispositions du GATT.

27. Ces pratiques commerciales restrictives compromettaient le commerce mondial et entravaient le développement économique des pays affectés, en faussant les mécanismes de fixation des prix et de répartition des ressources.

28. Au niveau de la prévention et de la surveillance des mesures économiques de coercition, la CESAO a avancé les propositions suivantes :

a) Intervention active de la CNUCED, afin que tous les Etats membres appliquent les principes et les règles qui interdisent la coercition économique;

/...

b) Renforcement du système du GATT, par amélioration des mécanismes de suivi et d'examen des politiques commerciales des Etats membres, avec mécanismes de surveillance permettant d'identifier rapidement et de porter à l'attention de l'Etat membre concerné toute mesure économique de coercition visant un pays en développement;

c) Renforcement de la coopération entre pays développés et pays en développement, de manière à abaisser les barrières commerciales et à faire reculer le protectionnisme et les politiques commerciales restrictives.

29. La CESAP a déclaré que la Charte des droits et des devoirs économiques des Etats voulait qu'aucun Etat membre ne fût l'objet de mesures économiques de coercition empêchant d'exercer librement et pleinement ses droits souverains. La résolution des problèmes de développement et la restructuration des relations économiques internationales sur des bases justes et équitables étaient souvent entravées par les mesures de coercition prises à l'encontre des pays en développement.

30. La CESAP a indiqué que les mesures économiques de coercition empruntaient souvent des formes telles que les pays en développement ne pouvaient toujours en percevoir immédiatement les conséquences. Elle a cité à ce propos, entre autre, les problèmes particuliers liés aux barrières et aux obstacles commerciaux, aux barrières non tarifaires, au commerce des services, aux flux internationaux de capitaux, à l'aide publique au développement, au système généralisé de préférences, aux activités des sociétés transnationales et à la dette extérieure.

31. Le Conseil mondial de l'alimentation a de nouveau exprimé les inquiétudes que lui inspiraient les mesures économiques de coercition, il a déclaré qu'il s'opposait fermement à ce que l'on fasse de l'alimentation une arme politique.

32. La CNUCED a réuni un groupe spécial d'experts de notoriété internationale, chargé d'examiner les multiples facettes du problème de la définition, du fondement juridique et de l'évaluation des effets des mesures économiques de coercition. On trouvera en annexe au présent rapport les conclusions et les principales propositions des experts.

ANNEXE

Rapport du Groupe d'experts

1. Rappel

1. En réponse à la résolution 42/173 de l'Assemblée générale, en date du 11 décembre 1987, et suite à la demande du Directeur général au développement et à la coopération économique internationale, le Secrétaire général de la CNUCED a réuni à Genève un groupe d'experts, du 1er au 3 mai 1989, et l'a chargé d'étudier comment on pourrait éliminer le problème des mesures économiques de coercition appliquées aux pays en développement. On trouvera en appendice la liste des experts.
2. La CNUCED avait déjà demandé une étude sur la question 1/. Cette étude, et les rapports précédents de l'ONU 2/, ont servi de base aux délibérations des experts.
3. Les experts se sont penchés sur un certain nombre de questions complexes touchant aux limites des mesures économiques de coercition. Bien qu'ils aient pu s'entendre largement sur de nombreux points, ils ont admis que certaines questions appelaient un examen plus poussé. On trouvera ci-dessous un résumé des opinions échangées.

2. Etat actuel du droit international

4. Selon les experts, si l'on mettait pour l'instant de côté les difficultés que présente la définition des mesures économiques de coercition, le droit international ne contenait pas de critère établi pour déterminer à partir de quel moment les mesures économiques deviennent excessives. Le système juridique international n'offre pas non plus les mécanismes qui permettraient de superviser l'application de ces mesures et d'y trouver une réponse.
5. Ces lacunes du droit international subsistent, malgré les louables efforts entrepris dans le passé - par la voie de traités, de déclarations et de résolutions d'organismes internationaux - pour élaborer des normes circonscrivant l'emploi des mesures économiques de coercition. Le GATT était la grande exception (voir sect. 4 ci-dessous).

3. Définition des mesures économiques de coercition

6. En théorie, il y a une vaste gamme d'activités économiques qui pourraient être qualifiées de mesures économiques de coercition. Les Etats et les organismes qu'ils dirigent entreprennent, ou font entreprendre, tous les jours des activités économiques internationales de nature très diverse. On peut les regrouper, grosso modo, en cinq grandes catégories, dont chacune représente une restriction imposée :

a) Aux programmes publics bilatéraux - aide extérieure, crédit à des conditions de faveur, droits de pêches, droits d'escale des avions;

- b) Aux exportations du pays qui impose les mesures (l'Etat "auteur");
- c) Aux importations en provenance du pays qui fait l'objet des mesures (l'Etat "visé");

d) Aux transactions financières privées - comptes bancaires, prêts commerciaux, prêts à l'investissement;

e) Aux activités des institutions financières internationales, comme le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et les banques régionales de développement.

7. Les experts se sont accordés à penser que beaucoup de ces activités pouvaient être considérées comme normales. Chercher à les limiter serait malvenu, et irait même à l'encontre du but recherché. Le problème revenait donc à déterminer les activités qu'il convenait d'interdire ou de restreindre.

8. Certains experts ont également estimé que les "sanctions économiques" différaient des "mesures économiques de coercition", objet de la réunion, encore que les participants ne s'entendissent pas nécessairement sur ce qui les distinguait. En tout état de cause, ils ont en général préféré éviter l'expression "sanctions économiques" lorsqu'il s'agissait de définir les mesures économiques de coercition.

9. Les experts ont estimé que l'intention du pays "auteur" était à considérer parmi les éléments constitutifs de l'activité économique de coercition, c'est-à-dire d'une activité à éliminer ou à restreindre. On pouvait considérer comme intention acceptable celle de l'Etat qui cherche à provoquer un changement dans la politique non économique - nationale ou étrangère - d'un autre Etat. Cela valait aussi pour l'intention à finalité non économique, visant par exemple à influencer l'autre Etat dans le choix de son gouvernement, de sa politique étrangère à l'égard de pays tiers ou dans la manière dont il laisse les particuliers et les groupes exercer leurs divers droits politiques et civils.

10. Le critère de l'intention excluait cependant bon nombre d'activités économiques, dont l'une des plus importantes serait celle qui a pour objet de faire modifier par un Etat ses barrières tarifaires ou non tarifaires. D'une manière générale, les experts ont estimé qu'il serait excessif et mal venu, à ce stade de la réflexion, d'élargir la notion embryonnaire de mesures économiques de coercition à toute la gamme, vaste et complexe, des activités économiques à finalité économique de l'Etat "auteur". Certains des experts ont fait remarquer que le GATT offrait un cadre juridique international bien développé qui couvrait déjà bon nombre de ces activités économiques à finalité économique.

11. La plupart des experts ont également jugé que pour qu'une mesure économique, puisse être qualifiée de coercition, il fallait qu'elle eût des répercussions sur l'Etat "visé". Si le droit international et le droit national interdisent dans de nombreux cas les "tentatives", au sens d'ébauches d'action, la plupart des experts ont jugé que le concept encore flou de mesures économiques de coercition devait, au départ au moins, être concentré sur les cas où il y a dommage effectif. Tels étaient sans doute les cas les plus importants. Les experts sont également

/...

convenus que ce document devait être au moins "concret", c'est-à-dire nettement observable.

12. Le quantum des effets des mesures a fait cependant l'objet de débats considérables et de quelques dissensions. Certains experts jugeaient que ces effets devaient être "graves". D'autres, que le critère se dédoublait : d'une part, l'Etat "auteur" devait être en position dominante par rapport à l'Etat "visé"; d'autre part, les conséquences des mesures devaient être "graves" ou "concrètes". Les experts en faveur du critère strict souhaitaient que l'accent fût mis sur les cas les plus importants, ceux où l'on pouvait constater des pertes et des perturbations économiques et des obstacles aux efforts de développement.

13. Les experts qui hésitaient à préciser l'étendue des effets à considérer craignaient surtout que les discussions dont cette détermination serait sans doute l'occasion ne deviennent un prétexte pour se dispenser d'élaborer des règles contre les mesures économiques de coercition. A leur sens, il ne fallait pas trop restreindre la définition, ni y laisser une lacune involontairement.

14. Bien qu'il y ait généralement reconnu qu'il fallait qu'il y eût certains effets, tous les experts ont jugé que ces effets devaient résulter des menaces économiques de l'Etat "auteur" autant que de l'application effective des mesures de coercition. En effet, si l'Etat "auteur" menace d'embargo commercial l'Etat "visé" pour lui faire modifier sa politique à l'égard d'un pays tiers, l'éventualité de cet embargo peut avoir de graves répercussions dans l'économie de l'Etat visé.

15. Pour mesurer donc les effets, la plupart des experts sont convenus qu'il ne fallait pas tenir compte, dans la détermination de l'effet minimal, des avantages que le pays "visé" pouvaient recevoir en compensation d'un Etat tiers. Ces avantages compensatoires pouvaient apparaître quand l'Etat tiers commençait à acheter les exportations du pays "visé" après embargo par l'Etat "auteur". Plusieurs experts ont constaté qu'il serait souvent difficile de prendre en compte ces compensations : comment savoir par exemple si les mesures prises par l'Etat tiers visent à compenser ou relèvent simplement de l'activité commerciale normale? Le calcul serait compliqué encore par le fait que l'Etat "visé" pourrait avoir à payer, sous une forme pas toujours évidente, les nouveaux arrangements conclus avec le pays tiers.

16. D'un autre côté, certains experts ont pris note de l'opinion générale du Groupe, exposée ci-dessus, selon laquelle les mesures prises par l'Etat "auteur" devaient se traduire par certains effets économiques pour être qualifiées de coercitives. Si l'action d'un pays tiers fait plus que compenser l'action de l'Etat "auteur", il faut se demander si la condition de l'effet minimal est alors satisfaite.

17. Les experts se sont longuement penchés sur le point de savoir si les activités économiques à effets positifs - et non plus seulement négatifs - devaient, à ce stade de la réflexion, être couvertes par la notion de mesures économiques de coercition. Les activités positives sont celles qu'entreprend un pays qui offre un avantage, une sorte de "carotte" à un autre pour l'inciter à évoluer sur le plan économique ou politique. L'exemple type en serait l'aide étrangère bilatérale. Le pays qui en bénéficie peut fort bien en payer le prix, sous telle ou telle forme subtile, en termes par exemple de perte relative de son indépendance.

/...

18. Les experts ont en général reconnu que seules les activités économiques négatives, comme l'embargo commercial ou le blocage des avoirs, pouvaient être considérées comme coercitives. Il ne semblait pas pour l'instant judicieux d'inclure aussi les activités économiques positives. Bien que ces dernières puissent avoir des effets concrets sur le pays visé, il convenait d'encourager les relations avantageuses entre les pays. Essayer d'approfondir la question des motifs subjectifs, de l'octroi par exemple d'une aide bilatérale, aboutirait sans doute à une impasse et risquerait de rendre plus difficile aux pays bénéficiaires l'accès à l'aide étrangère.

4. Exceptions permises

19. Les experts se sont accordés à penser qu'il fallait limiter, en nombre et en portée, les exceptions au critère ainsi dégagé. Ils ont dit craindre que ces exceptions ne soient l'occasion d'abus ou, à tout le moins, qu'elles ne soulèvent des problèmes d'interprétation. Il semblait d'autre part que le critère initial avait été défini de manière relativement étroite, de telle sorte que la plupart des activités économiques acceptables n'étaient pas couvertes par la notion de mesures économiques de coercition, telle qu'entendue jusque-là.

20. D'une manière générale, les experts ont estimé qu'il fallait prévoir une exception pour les cas de légitime défense ou mettant la sécurité en cause. C'est ainsi qu'un Etat pourrait entreprendre ce qui passerait autrement pour une activité économique de coercition si sa sécurité l'exigeait. Néanmoins, la plupart des experts considéraient que l'exception devait être étroitement circonscrite.

21. Certains experts pensaient d'autre part que d'autres exceptions prévues dans l'Accord général à l'article XX notamment, pouvaient aussi être autorisées. D'autres ont fait remarquer que la plupart de ces exceptions étaient conçues du point de vue de l'activité économique à finalité économique, et non de l'activité à finalité extra-économique, comme celle dont traitait la réunion.

22. Certains experts ont proposé une exception générale, écartant les activités découlant des obligations des traités internationaux. L'idée n'a pas été reprise, mais il était tenu pour acquis qu'il fallait assurément prévoir une règle reconnaissant au moins aux Etats la possibilité de prendre les mesures économiques découlant d'une résolution prise par le Conseil de sécurité conformément à l'Article 41 de la Charte des Nations Unies. Les mesures prises à l'encontre de l'Afrique du Sud en étaient un exemple.

23. Certains experts ont suggéré une exception autorisant les activités tendant à protéger les droits de l'homme. D'autres ont estimé que ce serait ouvrir la porte à des activités qui ne seraient pas autrement autorisées.

24. Un expert a proposé une exception pour les activités faisant réponse à une infraction par l'Etat "visé" à une obligation internationale entraînant un dommage matériel n'ayant pas fait l'objet d'une juste indemnisation. Cette réponse devrait obéir au principe de l'équivalence (voir la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969). En outre, l'Etat resterait tenu de l'obligation que lui fait l'Article 33 de la Charte des Nations Unies de rechercher une solution pacifique au différend. D'autres experts se sont demandé s'il était bien nécessaire de prévoir une exception explicite pour une telle situation.

/...

5. Mécanismes

25. D'une manière générale, les experts ont considéré que les activités relevant de la juridiction du GATT devaient rester évaluées par celui-ci. Ils considéraient qu'il fallait favoriser l'amélioration des mécanismes de règlement des différends du GATT.

26. Le grand problème du GATT était qu'il ne couvrait guère les situations dans lesquelles pouvaient s'appliquer les mesures de coercition. D'abord, certains Etats "visés" actuels n'y étaient pas parties, dont le Panama, la Jamahiriya arabe libyenne et la République islamique d'Iran. Ensuite, le GATT portait essentiellement sur le contrôle des importations et les programmes publics (par exemple les subventions) influant sur le prix des importations. Bien que l'on s'efforçât d'élargir la portée de l'Accord général à la session de négociations d'Uruguay sur le commerce multilatéral, son application aux contrôles des exportations, aux contrôles financiers et aux programmes officiels bilatéraux restait inégale.

27. Enfin, en ce qui concerne même les contrôles des importations (ou des exportations dans les cas où l'Accord général peut ne pas s'appliquer), certains experts ont fait remarquer que le cadre actuellement fourni par le GATT permettait de larges exceptions aux règles qu'il posait, à telle enseigne que pouvaient être tolérées des mesures économiques qui passeraient autrement pour coercitives. D'autres experts ont cependant constaté que des améliorations avaient été apportées aux mécanismes de règlement des différends au cours des négociations d'Uruguay et que l'on pouvait en apporter d'autres encore. Ces changements, ont-ils expliqué, feraient disparaître certaines des difficultés rencontrées par le passé lorsqu'il fallait s'entendre, par exemple, sur les termes de référence. Tout en se félicitant de cette évolution, d'autres experts se sont demandé s'il ne convenait pas de resserrer encore la gamme des exceptions et de renforcer le mécanisme de règlement des litiges du GATT.

28. En tout état de cause, il y aurait à l'avenir des activités économiques en dehors de la juridiction du GATT, dans le cas par exemple d'un Etat non partie ou d'une activité économique se situant hors du champ de l'Accord général. En tels cas, ont conclu les experts, l'Organisation des Nations Unies devrait désigner un "service institutionnel" pour recevoir les plaintes, établir les faits, évaluer les activités considérées et faire rapport aux Nations Unies.

29. Ils ont longuement débattu de la nature de ce service institutionnel. Beaucoup pensaient qu'il fallait en créer un nouveau au sein de l'ONU. D'autres ont suggéré l'institution d'un ombudsman économique, dans le système des Nations Unies. De toute manière, le service considéré devrait être relativement indépendant, spécialisé et capable d'étudier en profondeur et en toute impartialité les activités mises en cause, de faire des recherches, de procéder à des évaluations et de faire connaître ses constatations.

30. Les experts sont convenus que la qualification de "coercitives" n'était, en ce qui concerne les mesures économiques, pas encore assez bien définie pour que l'on puisse juger formellement des plaintes et des recours, à moins que les Etats en cause ne conviennent, de manière indépendante, de se soumettre à un jugement. Le

/...

service désigné pourrait cependant s'efforcer de développer le concept et les critères annexes, en procédant cas par cas par recherche des faits et publication de rapports. Il pourrait de surcroît consulter les Etats et les spécialistes.

31. Certains experts ont dit craindre que les louables efforts d'élaboration d'une norme qui pourrait venir restreindre les mesures économiques de coercition ne fussent considérés comme une sorte d'approbation donnée à l'Etat "auteur" d'utiliser d'autres moyens pour influencer l'Etat "visé", par exemple les opérations clandestines ou la force armée. Les experts s'occupaient uniquement de l'activité économique, et non des autres moyens de pression.

Notes

1/ Voir Barry E. Carter, Designing Effective Approaches to Eliminate the Use of Coercive Economic Measures against Developing Countries (document de travail non publié). M. Carter, du Law Center de la Georgetown University à Washington (D. C.), est professeur de droit international et vient de publier un ouvrage sur ces questions : International Economic Sanctions, Cambridge University Press, 1988.

2/ Voir notamment les rapports du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies intitulés "Mesures économiques utilisées pour exercer une pression politique et économique sur les pays en développement" (A/41/739 et A/42/660).

APPENDICE

Participants

1. M. Barry E. Carter
Georgetown University Law Center
600 New Jersey Avenue, N. W.
Washington, D. C. 20001-2022
(Etats-Unis d'Amérique)
2. M. Omer Yousif Elagab
Avocat, Maître de conférence en droit
Ealing College of Higher Education
Saint Mary's Road
Londres W5 RF
(Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord)
3. M. Jeffrey L. Gertler
Juriste
GATT
Genève
(Suisse)
4. M. Drago Kisic W.
Directeur
Macroconsult S. A.
Conquistadores 1083
Lima 27
(Pérou)
5. M. Roberto Mac Lean
Banco Central de Reserva del Perú
Jiron Antonio Miro Quesada
4^{ta} Cuadra
Lima 1
(Pérou)
6. M. N. A. Markov
Centre de coordination scientifique
Ministère des affaires étrangères
Smolenskaya-Sermaya 32/34
Moscou
(Union des Républiques socialistes soviétiques)
7. M. Sada Shankar Saxena
Directeur général
Indian Institute for Foreign Trade
Mehrauli Institutional Area
New Delhi 110016
(Inde)

8. M. Jeffrey J. Schott
Institute for International Economics
11 Dupont Circle, Suite 600
Washington, D. C., 20035
(Etats-Unis d'Amérique)
9. Mme Elizabeth Zoller
Professeur agrégé des Facultés de droit
à l'Université de Strasbourg
13, Boulevard Tauler
F-67000 Strasbourg
(France)

Organisation des Nations Unies, New York

M. Albrecht Horn
Administrateur général
Bureau du Directeur général au développement
et à la coopération économique internationale

Secrétariat de la CNUCED, Genève

M. K. K. S. Dadzie
Secrétaire général

M. A. Belkora
Responsable de programme
Protectionnisme et accès aux marchés
Programmes relatifs au commerce international
