



**Assemblée générale**

Distr.  
GÉNÉRALE

A/50/439  
18 septembre 1995  
FRANÇAIS  
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquantième session  
Point 97 a) de l'ordre du jour provisoire\*

DÉVELOPPEMENT DURABLE ET COOPÉRATION ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE :  
COMMERCE ET DÉVELOPPEMENT

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

Rapport du Secrétaire général

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
INTRODUCTION . . . . .	1 - 5	2
I. RÉSUMÉ DES RÉPONSES REÇUES DES GOUVERNEMENTS . . . . .	6 - 17	2
II. MESURES PRISES PAR DES ORGANISMES DES NATIONS UNIES ET D'AUTRES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX . . . . .	18 - 36	5
A. Organismes des Nations Unies . . . . .	18 - 30	5
B. Autres instruments internationaux . . . . .	31 - 36	8
III. RÉSUMÉ DES DÉLIBÉRATIONS DE LA RÉUNION DU GROUPE D'EXPERTS . . . . .	37 - 52	11
A. Problèmes d'ordre conceptuel . . . . .	39 - 44	11
B. Problèmes d'ordre juridique . . . . .	45 - 47	13
C. Évaluation de l'impact . . . . .	48 - 51	14
D. Problèmes institutionnels/suivi . . . . .	52	15
ANNEXE. Liste des experts invités à une réunion de groupe d'experts sur les mesures économiques à caractère coercitif . . . . .		17

\* A/50/150.

## INTRODUCTION

1. Le présent rapport a été établi en application de la résolution 48/168 de l'Assemblée générale en date du 21 décembre 1993. Dans cette résolution, l'Assemblée générale s'est notamment déclarée préoccupée de constater que le recours à des mesures économiques coercitives portait préjudice à l'économie des pays en développement et à leurs efforts de développement, et exerçait dans l'ensemble des effets négatifs sur la coopération économique internationale et sur l'action mondiale en faveur d'un système commercial non discriminatoire et ouvert. Elle a réaffirmé qu'aucun État ne pouvait recourir ni encourager le recours à des mesures économiques, politiques ou autres pour contraindre un autre État à lui subordonner l'exercice de ses droits souverains.

2. Dans cette résolution, l'Assemblée engageait la communauté internationale à prendre d'urgence des mesures efficaces pour empêcher que certains pays développés ne prennent à l'encontre de pays en développement des mesures économiques coercitives qui ne sont pas autorisées par les organes compétents de l'Organisation des Nations Unies ou sont contraires aux principes énoncés dans la Charte des Nations Unies. Elle priait le Secrétaire général de charger le Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques du Secrétariat de l'ONU de continuer à surveiller, en coopération avec la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, l'imposition de mesures de ce type, ainsi que de poursuivre la préparation d'études dans ce domaine, comme elle le lui avait demandé dans ses résolutions 44/215 et 46/210. Enfin, elle le priait de lui rendre compte, à sa cinquantième session, de l'application de ladite résolution.

3. C'est ainsi que le Secrétaire général a, dans une note verbale datée de mars 1995, invité les gouvernements de tous les États à lui fournir les informations pertinentes. Au moment où le présent rapport a été établi, des réponses avaient été reçues des gouvernements des pays suivants : Colombie, Cuba, Équateur, Estonie, Iraq, Japon et Madagascar.

4. Le Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques a organisé une réunion d'experts sur la question, afin de recueillir l'avis d'experts de renom international sur la notion de mesures économiques coercitives et sur les implications de ces mesures.

5. Le présent rapport contient un résumé des réponses reçues des gouvernements susmentionnés, un examen des mesures pertinentes prises par les organismes des Nations Unies et autres instruments multilatéraux ainsi qu'un compte rendu succinct des débats de la réunion susmentionnée.

### I. RÉSUMÉ DES RÉPONSES REÇUES DES GOUVERNEMENTS

6. Le Gouvernement colombien déclare qu'il continue d'appliquer les dispositions pertinentes de la résolution 48/168 de l'Assemblée générale concernant le caractère illégitime du recours à des mesures économiques à caractère coercitif.

7. Le Gouvernement cubain souligne qu'en dépit de la fin de la guerre froide, certaines puissances, fortes de leur position prédominante dans l'économie

mondiale, continuent à prendre des mesures économiques à caractère coercitif à l'encontre de pays en développement. Ce faisant, elles affectent d'ignorer les principes de l'égalité souveraine des États, de la non-intervention et de la non-ingérence dans les affaires intérieures d'un État souverain et contreviennent aux instruments juridiques internationaux dans le dessein d'imposer leur volonté politique par la force et de saper le régime politique, économique et social de l'État visé. Le recours à des mesures économiques coercitives unilatérales est incompatible avec les objectifs et principes de la Charte des Nations Unies et il va à l'encontre des principes et normes énoncés dans la Stratégie internationale du développement et l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, ainsi que dans les résolutions et décisions de l'Assemblée générale et de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. Le Gouvernement cubain indique que les mesures économiques à caractère coercitif pris unilatéralement comprennent tout un ensemble d'actions punitives à l'encontre de l'État visé : le pays qui prend de telles mesures peut, par exemple, fermer son marché au pays visé, lui refuser le régime de la nation la plus favorisée, l'empêcher de conclure des transactions commerciales et financières avec des pays tiers ou limiter ces transactions, faire obstacle à l'achat de produits de première nécessité par l'État visé, tenter de lui barrer l'accès aux techniques dont il a besoin, essayer d'entraver le trafic des marchandises par voie maritime, soumettre des pays tiers à des mesures extraterritoriales, limiter l'application des principes et dispositions concernant les droits de la propriété intellectuelle et appliquer des critères politiques et discriminatoires à la délivrance des visas ou des permis de séjour.

8. Le Gouvernement cubain considère que le blocus économique que les États-Unis d'Amérique appliquent à Cuba depuis plus de 35 ans est un exemple criant de l'application unilatérale de ce type de mesures économiques à caractère coercitif. Outre leurs retombées sociales, ces mesures ont déjà coûté au pays plus de 40 milliards de dollars.

9. Selon le Gouvernement cubain, le blocus imposé par les États-Unis s'est traduit pour Cuba par la perte des tarifs préférentiels dont elle bénéficiait pour ses exportations de sucre, par une pénurie de ressources financières, par une augmentation considérable de ses frais de transport – consécutive à la restructuration géographique de ses échanges – par l'immobilisation d'importantes quantités de ressources, par le renchérissement excessif de ses importations, par un sous-emploi de ses usines et de son matériel dû au manque de pièces détachées ainsi que par le fléchissement de l'activité touristique et le manque à gagner que cela a entraîné.

10. Le Gouvernement cubain considère que les mesures punitives appliquées par les États-Unis à l'encontre de Cuba sont manifestement incompatibles avec les résolutions pertinentes adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies.

11. Le Gouvernement cubain s'inquiète de constater que, bien qu'il ait reçu des directives précises à ce sujet dans les différentes résolutions prises par l'Assemblée générale ces dernières années sur la question du recours à des mesures économiques coercitives à l'encontre des pays en développement, le Secrétariat de l'ONU n'a toujours pas donné une expression concrète à ces décisions dans le plan à moyen terme et le budget-programme. Le Gouvernement

cubain espère que des mesures appropriées seront prises pour remédier à cet état de choses.

12. Le Gouvernement équatorien souligne qu'il approuve pleinement les dispositions de la résolution 48/168 de l'Assemblée générale condamnant l'imposition de mesures économiques coercitives à l'encontre de pays en développement. L'Équateur juge incompatible avec les principes de base du droit international qu'un État recoure à des mesures économiques coercitives pour imposer sa volonté à un autre. Une telle action n'est justifiée et légitime que si elle est autorisée par les organes compétents de l'Organisation des Nations Unies et qu'elle est compatible avec les principes énoncés dans la Charte.

13. Le recours à des pressions économiques pour tenter d'imposer sa volonté à un État peut avoir des conséquences graves sur les droits fondamentaux de ses habitants. Pareil recours n'a aucune légitimité internationale, outre que cela contrevient aux dispositions d'un certain nombre d'instruments internationaux, notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition et la Convention relative aux droits de l'enfant. De telles mesures violent en particulier les principes universels du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le droit de l'individu au bien-être. Comme, le plus souvent, les institutions sociales et l'infrastructure matérielle des pays soumis à une coercition économique pâtissent gravement d'un tel état de choses, l'Équateur estime que ces pressions portent également atteinte au droit au développement tel qu'il est énoncé dans la Déclaration sur le droit au développement, que l'Assemblée générale a adoptée en 1986.

14. Le Gouvernement estonien fait observer que l'Estonie n'a jamais eu recours à des sanctions politiques ou économiques contre quelque pays que ce soit, sauf dans les cas autorisés par l'Organisation des Nations Unies. L'Estonie réaffirme sa position de principe, selon laquelle la communauté internationale doit dénoncer toute mesure coercitive qui ne tiendrait pas compte de la Charte des Nations Unies et ne serait pas autorisée par le Conseil de sécurité.

15. Le Gouvernement iraquien déclare que, fermement convaincu que les États ont droit, sans restriction aucune, à l'exercice de leur souveraineté, à l'égalité et au respect des droits de l'homme, il est fermement opposé à l'utilisation que font certains pays de mesures économiques arbitraires pour exercer une pression politique et économique contre les peuples du monde dans le but de les humilier et de les priver de leur droit fondamental au développement et au bien-être économique. Le Gouvernement iraquien insiste sur le fait que les mesures économiques coercitives prises par certains pays contre des pays en développement constitue une violation flagrante de la Charte des Nations Unies, des principes du droit international, des droits de la personne humaine et de la loi divine. L'Iraq engage ces pays à s'abstenir d'appliquer toute législation ou de prendre toute mesure de nature à menacer la sécurité économique des pays du tiers monde et à les empêcher de jouir de leur droit à une vie libre et digne dans le bien-être et le progrès économique, social et scientifique.

16. Le Gouvernement japonais rappelle qu'il a voté contre la résolution 48/168 de l'Assemblée générale. Il est donc opposé à ce que la question des mesures économiques coercitives soit inscrite à l'ordre du jour de la Deuxième Commission de l'Assemblée générale à sa cinquantième session. Le Japon estime que les sanctions économiques ne doivent pas, de manière générale, donner lieu à un débat, car ceci fausse leur signification en les faisant apparaître comme des mesures unilatérales prises par des pays développés à l'encontre de pays en développement.

17. Le Gouvernement malgache fournit des informations sur ses négociations avec le Fonds monétaire international au sujet de son accès à la Facilité d'ajustement structurel renforcée.

II. MESURES PRISES PAR DES ORGANISMES DES NATIONS UNIES  
ET D'AUTRES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX

A. Organismes des Nations Unies

18. Les résolutions et déclarations pertinentes de l'Assemblée générale sont décrites ci-dessous :

1. Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des États et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté (résolution 2131 (XX) de l'Assemblée générale) et Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies (résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale)

19. Ces deux déclarations proclament qu'aucun État ni groupe d'États n'a le droit d'intervenir, directement ou indirectement, pour quelque raison que ce soit, dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre État. En conséquence, non seulement l'intervention armée, mais aussi toute autre forme d'ingérence ou toute menace, dirigées contre la personnalité d'un État ou contre ses éléments politiques, économiques et culturels, sont contraires au droit international.

20. Ces deux déclarations proclament également qu'aucun État ne peut appliquer ni encourager l'usage de mesures économiques, politiques ou de toute autre nature pour contraindre un autre État à subordonner l'exercice de ses droits souverains et pour obtenir de lui des avantages de quelque ordre que ce soit et que tout État a le droit inaliénable de choisir son système politique, économique, social et culturel sans aucune forme d'ingérence de la part d'un autre État.

2. Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international (résolution 3201 (XXIX) de l'Assemblée générale)

21. Cette déclaration proclame que le nouvel ordre économique international devrait être fondé, entre autres, sur la souveraineté permanente intégrale de

chaque État sur ses ressources naturelles et sur toutes ses activités économiques. Elle affirme qu'en vue de sauvegarder ces ressources, chaque État est en droit d'exercer un contrôle efficace sur celles-ci et sur leur exploitation par les moyens appropriés à sa situation particulière, y compris le droit de nationaliser ou de transférer la propriété à ses ressortissants, ce droit étant une expression de la souveraineté permanente intégrale de l'État. La Déclaration stipule qu'aucun État ne peut être soumis à une coercition économique, politique ou autre visant à empêcher l'exercice libre et complet de ce droit inaliénable.

3. Charte des droits et devoirs économiques des États  
(résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale)

22. L'article 32 de cette charte stipule qu'aucun État ne peut recourir ni encourager le recours à des mesures économiques, politiques ou autres pour contraindre un autre État à lui subordonner l'exercice de ses droits souverains.

4. Commission des droits de l'homme

23. Dans sa résolution 1994/47 intitulée "Les droits de l'homme et les mesures coercitives unilatérales", la Commission des droits de l'homme citait les instruments et résolutions ci-après comme constituant le cadre juridique pour l'examen de la question :

- a) Charte des Nations Unies;
- b) Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies (résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale);
- c) Charte des droits et devoirs économiques des États (résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale), en particulier l'article 32;
- d) Déclaration et Programme d'action de Vienne adoptés par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme en juin 1993<sup>1</sup>;
- e) Les résolutions 1991/79, 1992/39 et 1993/59 de la Commission des droits de l'homme.

24. La Commission des droits de l'homme a estimé que le recours à des mesures coercitives unilatérales contre des pays en développement, telles que blocus, embargo, restrictions commerciales et gel des avoirs, étaient manifestement contraires au droit international. Les mesures de ce type visent à empêcher ces pays d'exercer leur droit de déterminer pleinement leur système politique, économique et social et à exercer une pression politique, économique ou sociale. Elles font obstacle aux relations commerciales entre États, portent préjudice aux activités socio-humanitaires des pays en développement et empêchent les personnes qu'elles visent de jouir pleinement de tous leurs droits fondamentaux. Les droits fondamentaux auxquels elles portent atteinte sont notamment ceux qui sont énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, en particulier le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le droit de chacun au

développement. Elles constituent donc aussi une violation des droits des peuples.

25. Le Groupe de travail sur le droit au développement a estimé que le recours à des mesures coercitives unilatérales d'ordre économique constituait un obstacle à la mise en oeuvre de la Déclaration sur le droit au développement.

26. La Commission des droits de l'homme a, à ses cinquantième et cinquante et unième sessions, prié le Secrétaire général de lui soumettre, en consultation avec les gouvernements et les institutions spécialisées ainsi qu'avec les organisations intergouvernementales et non gouvernementales, un rapport sur les mesures coercitives appliquées unilatéralement contre des pays en développement et qui gênent la pleine réalisation de tous les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, en particulier le droit de chacun à un niveau de vie suffisant et au développement.

27. Conformément à la résolution 1994/47 de la Commission des droits de l'homme, le Secrétaire général a soumis un rapport à ce sujet à la cinquante et unième session de la Commission. Ce rapport expose les observations communiquées par des gouvernements, des institutions spécialisées ainsi que des organisations intergouvernementales et non gouvernementales sur les mesures coercitives appliquées unilatéralement contre des pays en développement (E/CN.4/1995/43). Il permet, à partir des réponses reçues, de dégager un certain nombre de points saillants, tels que :

a) Le recours à toute forme de mesures coercitives est contraire au principe de la coopération internationale et fait obstacle à une coopération mutuellement avantageuse entre pays;

b) Le recours unilatéral à des mesures coercitives d'ordre économique a des incidences graves sur les économies des pays en développement visés et crée de nombreux problèmes sociaux;

c) Le recours unilatéral à des mesures coercitives d'ordre économique pour exercer une pression politique et économique sur les pays en développement porte gravement atteinte aux droits fondamentaux des individus, des groupes et des peuples, droits qui sont reconnus par la Charte des Nations Unies et par tous les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

28. La Commission des droits de l'homme a demandé à la communauté internationale de rejeter le recours à ces mesures coercitives unilatérales. Elle a prié tous les États de s'abstenir d'adopter toute mesure de ce type et a condamné le fait que certains pays, se prévalant de leur position dominante dans l'économie mondiale, continuent d'y avoir de plus en plus recours. Elle a également souligné que l'ensemble de la communauté internationale devait tenir les gouvernements responsables de l'application de mesures coercitives et de leurs conséquences et intervenir énergiquement pour contrecarrer toutes actions de cette nature qui sont manifestement contraires au droit international. L'Organisation des Nations Unies devrait se préoccuper des atteintes que ces mesures coercitives portent aux droits de la personne humaine et créer un mécanisme qui serait chargé d'observer la forme que prennent ces mesures, les

but qu'elles sont censées poursuivre et leurs répercussions sur les économies des pays en développement visés. Ce mécanisme devrait également identifier les pays qui imposent ces mesures de façon à pouvoir déterminer la manière de s'y prendre pour s'y attaquer et, enfin, pour les éliminer.

#### 5. La Commission du droit international

29. La Commission du droit international a examiné un projet d'article sur les contre-mesures interdites dans le cadre de son travail de codification et d'élaboration progressive du droit de la responsabilité des États. À sa quarante-sixième session (2 mai-22 juillet 1994), elle a provisoirement adopté le projet d'article 14 intitulé "Contre-mesures interdites", pour inclusion dans le projet d'articles sur le contenu, les formes et les degrés de la responsabilité internationale. Le texte de l'article 14, tel qu'il a été provisoirement adopté par la Commission, est libellé comme suit :

##### "Article 14

##### Contre-mesures interdites

Un État lésé ne doit pas recourir à titre de contre-mesures :

- a) À la menace ou à l'emploi de la force, interdits par la Charte des Nations Unies;
- b) À des mesures de contrainte économique ou politique extrême visant à porter atteinte à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique de l'État qui a commis un fait internationalement illicite;
- c) À tout comportement qui déroge aux droits fondamentaux de l'homme; ou
- d) À tout autre comportement contraire aux normes du droit international en général."

30. La Commission a toutefois décidé d'attendre, avant de soumettre officiellement les articles relatifs aux contre-mesures à l'Assemblée générale, que d'autres articles soient adoptés et que les commentaires pertinents lui soient présentés. À sa quarante-septième session (2 mai-21 juillet 1995), la Commission a adopté, sur cette question, un ensemble de projets d'articles qu'elle soumettra à l'Assemblée générale, à sa cinquantième session.

#### B. Autres instruments internationaux

##### 1. L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce

31. L'article XXI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce<sup>2</sup> porte sur les exceptions concernant la sécurité. Il indique qu'aucune disposition de l'Accord ne sera interprétée comme empêchant une partie contractante de prendre toutes mesures qu'elle estimera nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité. L'interprétation et



l'application de cet article sont toujours controversées comme en témoignent notamment :

a) La plainte déposée par l'ex-Tchécoslovaquie contre les États-Unis d'Amérique en 1949 concernant l'application de mesures de restriction du commerce. Dans ce cas, il a été indiqué, d'une part, que chaque pays était, en dernier ressort, juge des questions relatives à sa sécurité et que, d'autre part, toute partie contractante devait veiller à ne prendre aucune mesure susceptible d'avoir pour effet d'affaiblir l'Accord général;

b) En 1961, à l'occasion de l'adhésion du Portugal, le Ghana a déclaré que son boycottage des produits portugais était justifié aux termes de l'article XXI, selon lequel chaque partie contractante était seule juge de ce qui était nécessaire aux intérêts essentiels de sa sécurité. Le Gouvernement ghanéen estimait que la situation en Angola constituait une menace permanente pour la paix du continent africain et que toute action qui, en faisant pression sur le Gouvernement portugais, était susceptible d'écarter cette menace, était donc justifiée par les intérêts essentiels de la sécurité du Ghana;

c) Les États-Unis ont invoqué l'article XXI (raisons de sécurité nationale) pour justifier l'embargo sur le commerce avec Cuba qu'ils ont décrété en 1962. Cuba a rejeté cet argument;

d) En 1970, le rapport du Groupe de travail sur l'adhésion de la République arabe unie soulignait qu'en réponse aux préoccupations formulées au sujet du boycottage de la Ligue des États arabes contre Israël, le représentant de l'ex-République arabe unie avait fait observer que, compte tenu du caractère politique de cette question, la République arabe unie ne souhaitait pas en débattre au sein du GATT. Les mesures de boycottage s'expliquaient par des considérations d'ordre politique et non commercial;

e) En novembre 1975, la Suède a mis en place un régime de contingentement global des importations de certains types de chaussures. Le Gouvernement suédois a estimé que cette mesure était conforme à l'esprit de l'article XXI et a notamment déclaré que la diminution de la production nationale en était venue à représenter un risque grave pour la planification des mesures d'urgence qu'exigeait la défense de l'économie suédoise et que ces mesures entraient dans le cadre de la politique de sécurité du pays;

f) En avril 1982, l'ex-Communauté économique européenne, ses États membres, le Canada et l'Australie ont suspendu indéfiniment l'importation, sur leurs territoires, de produits en provenance d'Argentine. Lorsqu'il ont annoncé cette suspension, ils ont déclaré avoir pris certaines mesures à la lumière de la situation qui faisait l'objet de la résolution 502 (1982) du Conseil de sécurité et qu'ils les avaient prises sur la base des droits inaliénables que leur confère l'article XXI de l'Accord général. L'Argentine a estimé que ces mesures étaient contraires non seulement aux principes et objectifs fondamentaux du GATT, mais aussi à certains articles de l'Accord. Elle a demandé une interprétation de l'article XXI. C'est ainsi qu'a été inclus dans la Déclaration ministérielle de novembre 1982 le paragraphe 7 (III) selon lequel les parties contractantes s'engagent, individuellement et collectivement, à

s'abstenir de prendre, pour des raisons autres qu'économiques, des mesures de restriction du commerce qui seraient contraires à l'Accord général;

g) Le 7 mai 1985, les États-Unis d'Amérique ont notifié aux parties contractantes qu'ils avaient pris un décret interdisant toutes importations de biens et services du Nicaragua, et toutes exportations des États-Unis vers le Nicaragua. Le Nicaragua a déclaré que ces mesures étaient contraires aux articles du GATT et qu'elles ne visaient pas à assurer la sécurité nationale des États-Unis mais à faire pression sur le Nicaragua. Le Nicaragua a en outre déclaré que l'on ne pouvait pas appliquer l'article XXI de façon arbitraire. Les États-Unis ont fait observer qu'ils avaient pris ces mesures pour des raisons de sécurité nationale et qu'il appartenait à chaque pays de décider des mesures qu'il devait prendre pour la protection des intérêts essentiels de sa sécurité;

h) En novembre 1991, la Communauté européenne et ses États membres ont notifié aux parties contractantes leur décision d'adopter des mesures commerciales contre l'ex-Yougoslavie. La Communauté déclarait que l'application de ces mesures était dictée par le souci de protéger les intérêts essentiels de sa sécurité et qu'elle s'appuyait sur l'article XXI. La Yougoslavie a déclaré que ces mesures étaient contraires à l'Accord général.

32. Les cas d'application de mesures économiques à caractère coercitif relativement à l'article XXI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce que nous venons d'exposer brièvement témoignent des difficultés que présente l'interprétation des exceptions pour cause de sécurité nationale et, de ce fait, les difficultés qu'il y a à légitimer l'application de mesures économiques à caractère coercitif pour des raisons de sécurité nationale.

## 2. L'Acte final d'Helsinki, 1975

33. Le Principe VI de la Déclaration sur les principes régissant les relations mutuelles des États participants adopté dans l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe le 1er août 1975<sup>3</sup>, intitulé "Non-intervention dans les affaires intérieures" prévoit notamment que les États participants s'abstiennent, en toutes circonstances, de tout autre acte de contrainte militaire ou politique, économique ou autre, visant à subordonner à leur propre intérêt l'exercice par un autre État participant des droits inhérents à sa souveraineté et à obtenir ainsi un avantage quelconque.

## 3. Charte de l'Organisation des États américains, en date du 30 avril 1948, amendée le 27 février 1967

34. L'article 18 de la Charte de Bogota portant création de l'Organisation des États américains<sup>4</sup>, stipule qu'aucun État ou groupe d'États n'a le droit d'intervenir, directement ou indirectement, pour quelque raison que ce soit, dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre État. Le principe ci-dessus interdit non seulement l'usage de la force armée, mais aussi toute autre forme d'ingérence ou de menace contre la personnalité de l'État ou contre ses éléments politiques, économiques et culturels.

35. L'article 19 de la Charte stipule qu'aucun État ne peut utiliser ou encourager l'usage de mesures coercitives de caractère économique ou politique afin de contraindre la volonté souveraine d'un autre État et d'en obtenir des avantages de quelque nature que ce soit.

36. L'article 34 de la Charte stipule que les États membres doivent s'abstenir de pratiquer des politiques et d'adopter des initiatives ou des mesures qui auraient un effet négatif grave sur le développement d'autres États membres.

### III. RÉSUMÉ DES DÉLIBÉRATIONS DE LA RÉUNION DU GROUPE D'EXPERTS

37. Le Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques a organisé une réunion d'experts sur les mesures économiques à caractère coercitif (voir, à l'annexe, la liste des experts invités). Les débats ont été consacrés à l'examen de problèmes d'ordre conceptuel et juridique, des problèmes d'évaluation d'impact et des arrangements institutionnels.

38. Les principales conclusions du groupe d'experts peuvent se résumer comme suit :

#### A. Problèmes d'ordre conceptuel

##### 1. Définition

39. Il faut considérer l'adoption de mesures économiques à caractère coercitif dans le contexte de l'utilisation des outils de la politique économique d'un pays et comme élément d'une diplomatie de coercition. Le groupe s'est accordé à reconnaître que la définition de mesures économiques coercitives doit inclure les éléments essentiels ci-après :

a) Les motifs de l'État qui les adopte et les objectifs explicitement visés (comme l'identification d'une politique de l'État ciblé) que l'on juge répréhensible;

b) Le choix de types spécifiques d'instruments économiques imposés à l'État ciblé en vue de l'obliger à modifier la politique que l'on réproouve;

c) L'hypothèse implicite que l'application de mesures économiques à caractère coercitif provoque des dommages et des perturbations économiques dans l'État visé, créant ainsi des tensions politiques, économiques et sociales dont la pression est censée conduire cet État à changer de politique.

40. Le groupe a établi que les mesures économiques à caractère coercitif constituent une activité économique négative imposée par un État à un autre visé à des fins politiques (non économiques). L'imposition de ce type de mesures peut être le fait d'un seul État (sanctions économiques unilatérales) ou d'organisations régionales (sanctions économiques plurilatérales). La spécificité des mesures tient en ceci qu'il s'agit d'activités économiques négatives à finalité politique. Elles entrent dans le cadre des politiques interventionnistes à caractère discriminatoire ou punitif. Le groupe a estimé que des activités économiques négatives ne pouvaient être qualifiées de mesures

/...

économiques à caractère coercitif qu'à condition d'avoir un sérieux impact matériel. Cette définition distingue les mesures économiques à caractère coercitif :

a) De sanctions économiques multilatérales que le Conseil de sécurité impose après avoir établi l'existence d'une menace à la paix et à la sécurité internationales. Ce type de sanctions économiques multilatérales est reconnu comme légitime par la communauté internationale en tant qu'instrument propre à faire respecter le principe de sécurité collective. Cela lui confère une autorité juridique, politique et morale;

b) De sanctions économiques unilatérales ou plurilatérales imposées à des fins économiques. Les sanctions unilatérales ou plurilatérales, surtout quand elles ont trait au commerce, ressortissent du contexte du régime commercial multilatéral (normes, règles et mécanismes de règlement des différends);

c) De sanctions économiques positives (mesures économiques à caractère bénéfique) prévoyant des incitations et des avantages de nature à provoquer un changement de politique.

41. Le concept de mesures économiques à caractère coercitif englobe les objectifs de l'État qui en est l'auteur, le choix de mesures économiques spécifiques par cet État, l'impact économique sur l'État visé et les changements de politique que celui-ci est ainsi contraint d'adopter. Il faut aussi prendre en compte l'évaluation de l'efficacité économique et politique et le degré de légitimité des mesures.

## 2. Objectifs visés

42. Les motifs de l'État qui adopte les mesures et les objectifs généraux qui en découlent entrent pour une part essentielle dans le concept de mesures économiques à caractère coercitif. Les motifs réels et les objectifs visés explicitement formulés (renoncer à des politiques jugées répréhensibles) sont liés, mais non toujours identiques. Les objectifs visés résultent de processus politiques dans l'État qui adopte les mesures et expriment la conciliation d'intérêts souvent divergents. Cela va de prétendues menaces contre la sécurité nationale de l'État qui est auteur des mesures et de la prétendue violation, par l'État cible, de normes et d'instruments internationaux à l'expression d'une aversion à l'égard de la politique intérieure ou étrangère de l'État cible ou, plus généralement, de son système politique et socio-économique. Les objectifs visés dans certains cas d'application de mesures économiques coercitives traduisent une vaste gamme d'options fondées sur des appréciations unilatérales de l'État qui adopte ces mesures et expriment des intérêts spécifiques. Cette approche constitue un aspect de la diplomatie économique coercitive dans les relations entre États.

43. Le groupe a estimé qu'une classification générale des motifs/objectifs devait comprendre les grandes catégories que sont dissuasion, respect des engagements, sanctions et représailles. Une hiérarchisation des motifs aide à établir le degré de légitimité des mesures en question. Toute hiérarchisation doit être fondée sur des critères d'acceptabilité. Certains participants ont fait valoir le point de vue selon lequel les mesures économiques coercitives

constituent dans une certaine mesure un aspect inévitable de l'utilisation des outils économiques par les gouvernants dans le cadre d'une diplomatie de coercition. Selon cette conception, les mesures économiques coercitives peuvent constituer une alternative au recours à la force militaire. On s'est cependant accordé à dire que, sans critères clairement définis, des décisions unilatérales sur l'utilisation de mesures économiques à caractère coercitif risquent de conduire à l'arbitraire et aux abus. On s'est également accordé à penser que toute hiérarchisation fondée sur le critère d'acceptabilité devrait mettre les objectifs de respect des normes et instruments adoptés par la communauté internationale au-dessus de ceux qui procèdent d'objections aux systèmes politique et socio-économique de l'État visé.

### 3. Type de mesures économiques à caractère coercitifs

44. Les participants se sont accordés à dire que les États qui adoptent des mesures économiques à caractère coercitif peuvent choisir entre des instruments économiques très divers. Le choix de ces mesures est lié à l'objectif de base, qui est de restreindre l'accès de l'État visé aux marchés, au capital, à la technologie et à l'investissement. Le choix de mesures spécifiques dans le domaine commercial et financier ainsi que dans celui de l'investissement vise à assurer un impact économique négatif aussi grand que possible afin de contraindre l'État cible à modifier une politique que l'on réprovoque. On peut subdiviser les grandes catégories que sont le commerce, le financement et l'investissement en une typologie de mesures individuelles. Le choix de mesures spécifiques est fonction de facteurs tels que les objectifs visés, l'impact économique négatif recherché, la dimension de l'économie de l'État cible, la proximité géographique et la force des liens économiques entre l'État qui impose les mesures et l'État qui les subit. Il faut analyser l'interaction de ces facteurs dans des cas spécifiques afin de pouvoir formuler des généralisations adéquates.

#### B. Problèmes d'ordre juridique

45. L'un des problèmes essentiels dont la réunion a débattu est celui du fondement juridique, tel que droit international, déclarations et résolutions adoptées par des organisations internationales et dispositions figurant dans des conventions et régimes internationaux. La question fondamentale est de savoir comment interpréter ces instruments juridiques pour en dégager des normes et critères à l'aide desquels apprécier la légitimité des mesures économiques à caractère coercitif, tant en général que dans des cas spécifiques. Les dispositions pertinentes de ces instruments reflètent un consensus normatif sur la légalité de l'application de mesures économiques à caractère coercitif dans certaines circonstances, mais ce même consensus disparaît dans d'autres. Les participants se sont accordés à penser que le principe fondamental à appliquer pour juger de la légalité de mesures économiques coercitives est celui de la non-intervention et de la non-discrimination, sur la base de normes telles que la souveraineté des États-nations et l'égalité souveraine des États. Cela interdit, en règle générale, toute intervention dans les affaires intérieures d'États souverains, soit par la force (intervention militaire) soit par d'autres moyens (intervention économique). L'observation et l'application strictes de ces principes de base du droit international, qui ont été repris dans des déclarations spécifiques adoptées par des organisations internationales,

interdisent d'appliquer des mesures économiques à caractère coercitif comme instruments d'intervention, interdiction qui vaut aussi pour toute tentative d'application extraterritoriale de ce type de mesures. Ceci fonde la règle généralement applicable.

46. L'évolution des normes du droit international et des dispositions d'application spécifiées dans les conventions et régimes internationaux peut contribuer à la spécification des critères applicables à utiliser pour apprécier la légitimité des mesures économiques à caractère coercitif (responsabilité des États, réaction à des actes condamnables, etc.). Cette évolution ne doit toutefois pas rendre moins applicables les principes fondamentaux de non-intervention et de non-discrimination. Il convient aussi de prendre en considération, même dans l'application des exceptions, le fait que la réaction doit être proportionnelle à la gravité de la violation (principe de proportionnalité).

47. Sans contester la règle générale, certains participants ont exprimé l'avis qu'on ne saurait, à considérer les relations internationales sous un jour réaliste, exclure complètement l'application de mesures économiques à caractère coercitif. Selon eux, c'est le cas des mesures d'application coercitive prévues par les instruments et régimes dont s'est dotée la communauté internationale. Dans de telles conditions, il est possible d'appliquer légitimement des mesures économiques à caractère coercitif en cas de violations claires de normes acceptées par la communauté internationale. Cela doit toutefois relever d'une décision multilatérale et non unilatérale. Les participants ont noté qu'en dépit des principes énoncés ci-dessus, il y a eu récemment des tentatives de justification de mesures coercitives unilatérales à des fins explicitement interventionnistes (pour provoquer des changements dans le système économique et politique d'un État souverain). On a jugé cette évolution inquiétante et on a souhaité la porter à l'attention de la communauté internationale.

#### C. Évaluation de l'impact

48. Le problème de l'évaluation de l'impact est lié à celui de l'efficacité des mesures économiques à caractère coercitif. Cette évaluation doit distinguer entre :

- a) Les coûts qui en résultent pour l'État auteur des mesures et la répartition de ces coûts;
- b) L'impact économique négatif sur l'État cible (efficacité économique);
- c) Les changements que l'État cible est contraint d'apporter à sa politique (efficacité politique).

49. Les coûts supportés par l'État qui est auteur des mesures et leur répartition constituent un aspect du processus politique qui débouche sur la décision d'imposer ce type de mesures. Divers groupes d'intérêts nationaux (groupes d'intérêts commerciaux, groupes non gouvernementaux poursuivant des objectifs politiques déterminés, etc.) essayent d'influencer le processus de prise de décisions. Cela offre la possibilité de mobiliser l'opposition à toute application de mesures économiques à caractère coercitif qui seraient

illégitimes. Il faut aussi distinguer entre des mesures imposées par le pouvoir exécutif et des mesures qui doivent être approuvées par les organes législatifs de l'État qui en est l'auteur. L'impact économique négatif produit sur l'État cible dépend de divers facteurs, comme l'ampleur et la portée des mesures imposées, la dimension de l'État qui subit ces mesures par rapport à celle de l'État qui les impose (c'est-à-dire le degré d'autonomie économique de l'État cible) et la possibilité que peut avoir cet État d'accéder par d'autres moyens aux marchés, au capital, à la technologie et à l'investissement. Les participants se sont accordés à dire que d'autres travaux d'analyse seront nécessaires pour rendre opérationnel le concept d'évaluation d'impact économique. Cela devra comporter l'élaboration de systèmes d'indicateurs spécifiques ainsi que l'analyse de la relation entre l'ampleur et la portée des mesures imposées, des diverses variables et de leur impact économique négatif. Il faudra aussi différencier entre l'impact à court, à moyen et à long terme, en fonction de la durée des mesures imposées. Il faudra identifier les dislocations structurelles et sectorielles. L'observation que feront les sociétés transnationales des restrictions imposées par un État sera un autre facteur important à considérer.

50. Les participants ont mis en question certaines des hypothèses de base concernant l'impact politique, comme celle qui voudrait que des mesures économiques coercitives aient un impact économique négatif. On suppose que l'impact économique négatif cause des tensions qui se traduisent directement par des pressions d'ordre politique et contraignent à modifier des politiques que l'on réprouve. En réalité, le mécanisme est beaucoup plus complexe et ambigu. Les participants ont souligné le fait que la nature du régime politique en place dans l'État cible détermine dans une très large mesure la traduction d'un impact économique négatif en changement de politique.

51. Il peut y avoir, selon les cas, effet unificateur (sorte d'union sacrée) ou renforcement de l'opposition interne. Un autre point à considérer est l'effet de mesures économiques à caractère coercitif sur les catégories vulnérables de l'État cible et les options qui peuvent exister pour cibler ces mesures spécifiquement sur les dirigeants des États cibles. Ce sont là des problèmes qui nécessitent de nouvelles études de cas et une analyse empirique plus poussée. L'appréciation de l'impact économique et politique nécessite une évaluation qualitative et quantitative.

#### D. Problèmes institutionnels/suivi

52. Les participants se sont accordés à dire que le problème des mesures économiques à caractère coercitif mérite une attention accrue. Il faut mettre les capacités d'analyse et de suivi du Secrétariat de l'ONU au service des délibérations intergouvernementales. Le travail d'analyse devrait consister essentiellement à affiner les normes et critères applicables et à établir la méthodologie pour l'évaluation de l'impact. La fonction de suivi exigera des méthodes efficaces de collecte et d'évaluation de l'information ainsi qu'une coopération et une coordination efficaces entre les différents organes intergouvernementaux de l'ONU et les services du Secrétariat de l'ONU sur la base d'un mandat clairement défini.

Notes

<sup>1</sup> Rapport de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Vienne, 14-25 juin 1993 [A/CONF.157/24 (Partie I)], chap. III; voir en particulier le paragraphe 31.

<sup>2</sup> Voir The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations: The Legal Texts (Genève, secrétariat du GATT, 1994), p. 485.

<sup>3</sup> Voir International Legal Materials, vol. 14, No 4 (juillet 1975), p. 1292; voir aussi A/36/597.

<sup>4</sup> Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 119, No 1609, p. 3.



ANNEXE

Liste des experts invités à une réunion de groupe d'experts  
sur les mesures économiques à caractère coercitif<sup>a</sup>

Experts invités

- M. David Cortright (États-Unis)  
M. Alberto Franco Mejia (Costa Rica)  
M. Deepak Nayyar (Inde)  
M. Raymo Vayrynen (Finlande)

-----

---

<sup>a</sup> Ont également participé à la réunion des représentants du Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques, du Département des affaires politiques, du Bureau des affaires juridiques, de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et du Centre pour les droits de l'homme.