

RGDIP 1958 Vol. 62
pp. 5-25

LE BOYCOTTAGE DANS LES RAPPORTS INTERNATIONAUX ⁽¹⁾

SOMMAIRE

INTRODUCTION.

- § 1. — EXAMEN DE LA PRATIQUE INTERNATIONALE.
§ 2. — ESSAI DE CONSTRUCTION JURIDIQUE.

INTRODUCTION

On connaît l'origine récente du terme « boycottage », apparu dans la langue française en 1889, comme dérivé du verbe « boycotter », lui-même employé vers 1880. Le *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française* (Paris, Presses Universitaires de France, 2 volumes parus, lettres A à F), publié par M. Paul Robert, donne la définition suivante du verbe « boycotter » :

« Infliger ou tenter d'infliger un dommage matériel ou moral à un individu, un groupe, un pays, en refusant d'entretenir des relations avec lui ou en se livrant contre lui à des actes agressifs, particulièrement dans le domaine économique et social. »

Plus brièvement, le Dictionnaire Larousse (*Nouveau Dictionnaire Larousse Universel* en 2 volumes, Paris, 1948) définit le boycottage comme « le fait d'interrompre les relations commerciales

(1) Bibliographie. — Voir J. Laferrière, « Le boycott et le droit international », cette *Revue*, 1910, pp. 288-326 ; Séfériades, *Réflexions sur le boycottage en droit international*, Paris, 1912 ; Newmann, dans le *Wörterbuch des Völkerrechts*, tome I, 1924, pp. 154 et ss. ; Evans Clark, *Boycott and peace*, New-York, 1932 ; C. Hyde et L. Wehle, « The boycott in foreign affairs », *American*

avec les nationaux d'un Etat étranger » — acception qui est plus limitée, mais peut-être aussi moins rigoureuse.

La présente étude n'envisagera le boycottage que dans les rapports internationaux ; et il convient immédiatement d'indiquer que, dans ce cadre et dans cette acception, le boycottage se présente avec des caractères spécifiques qui interdisent de l'assimiler pleinement à l'institution connue sous le même nom en droit interne. L'une des différences majeures est que, si en règle générale le boycottage est le fait des particuliers comme en droit privé, il en va autrement dans deux cas.

A) Il en est ainsi tout d'abord dans le *droit de la paix*.

1° Telle est notamment la situation lorsque le boycottage est décidé, organisé ou préconisé *par l'Etat lui-même*. La pratique contemporaine connaît plusieurs applications de ce régime, dont Israël et — quoique dans une mesure moindre — la France font ou ont fait les frais, de la part des gouvernements des Etats membres de la Ligue arabe.

2° Une place spéciale doit d'autre part être faite au cas où le boycottage se présente comme une *sanction internationale* (2).

Tous les projets de Société des Nations présentés au cours de la première guerre mondiale par les Etats de l'Europe continentale faisaient une large part aux mesures collectives contre l'agresseur, contrairement aux projets britannique et américain. Quelques-uns d'entre eux, comme le projet italien de 1918, renaient explicitement le boycottage comme la sanction économique-type. Il en était de même du projet présenté en novembre 1918 par le général Smuts au nom du gouvernement de l'Union sud-africaine.

Si l'institution a été consacrée par l'article 16, 1° du Pacte de la Société des Nations, elle l'a été sans le mot, le Pacte se bornant

Journal of int. law, 1933, pp. 1-10; E. Brown, « The boycott in international law », *Canadian Bar Review*, 1933, pp. 325-332; H. Lauterpacht, « Boycott in international relations », *British Year Book of int. law*, 1933, pp. 125-140; C. Remer, *A study of Chinese boycotts*, Londres et Baltimore, 1933; C. Bouvé, « The national boycott as an international delinquency », *American Journal of int. law*, 1934, pp. 19-42; *Naval War College* (International Law situations with solutions and notes, 1932), Washington, 1934, pp. 94-136; G. Valz, *Nationalboykott und Völkerrecht*, Berlin, 1939.

(2) S'il est la principale sanction économique, le boycottage n'est d'ailleurs pas la seule. On peut en effet concevoir d'autres mesures telles que l'embargo moral, le refus de consentir des réductions tarifaires, l'établissement de taxes compensatrices, ou de licences d'exportation, le blocage des avoirs privés, etc. Cf. à cet égard B.H. Williams, « Economic sanctions in American practice », *American Journal of int. law*, 1943, pp. 386-396.

à prévoir « la rupture de toutes relations commerciales et financières » avec l'Etat violateur, ainsi que « la cessation de toutes communications financières, commerciales ou personnelles » avec les nationaux de l'Etat en rupture de Pacte. C'est ce système qui a été appliqué à l'Italie du 18 novembre 1935 au 15 juillet 1936 par 52 des 59 Etats membres de la Société des Nations, à la suite de l'agression du gouvernement fasciste contre l'Ethiopie : il s'analysait essentiellement dans la prohibition de l'importation des marchandises italiennes, dans l'embargo sur certaines exportations destinées à l'Italie et dans certaines restrictions financières (3).

Une méthode analogue a inspiré la rédaction de l'article 41 de la Charte des Nations Unies, qui prévoit « l'interruption complète ou partielle des relations économiques » avec l'Etat agresseur (4).

(B) Dans le *droit de la guerre*, surtout tel qu'il a été appliqué au cours des deux conflagrations mondiales, on rencontre enfin une institution qui, sans constituer à proprement parler une application authentique du boycottage, en évoque cependant certains aspects. Il s'agit du système dit des listes noires. D'origine britannique, puis reprise par la France, cette pratique consistait dans l'inscription sur une liste spéciale des importateurs neutres soupçonnés d'être en relations commerciales avec les Etats ennemis. Toutes les marchandises adressées à ces derniers étaient réputées destinées à l'ennemi et saisies comme telles par les Alliés. En outre ceux des nationaux qui effectuaient des opérations commerciales avec des sujets neutres inscrits sur la liste noire tombaient sous le coup des lois et règlements interdisant le commerce avec l'ennemi. Appliquée d'une manière systématique durant la deuxième guerre mondiale, cette pratique est restée en vigueur plus d'un an après la fin des hostilités, exactement jusqu'au 7 et 8 juillet 1946. Plus de 15.000 noms figuraient sur la liste noire américaine.

On peut laisser de côté cette dernière pratique. Il reste alors deux applications distinctes du boycottage que l'on peut appeler, pour les différencier et en schématisant quelque peu, le boycottage-

(3) Sur l'application des sanctions économiques lors du conflit italo-éthiopien, voir nos articles « L'application des sanctions contre l'Italie et le droit international », *Revue de dr. int. et de lég. comp.*, 1936, pp. 5-64, et « Le conflit italo-éthiopien », cette *Revue*, 1937, surtout pp. 291-329. Cf. aussi A. Highley, *The first sanctions experiment*, Centre de recherche de Genève, Etudes genevoises, IX, n° 4, juillet 1938, et *International sanctions*, New-York, 1938.

(4) Sur l'interprétation de ce texte, voir Goodrich et Hambro, *Commentaire de la Charte des Nations Unies*, trad. fr., Neuchâtel, 1946, pp. 246-247.

délit (ou le boycottage-voie de fait) et le boycottage-sanction. Éliminant le boycottage-sanction qui, étant normalement prévu par une disposition conventionnelle, ne pose aucun problème spécial d'ordre juridique, nous limiterons cet examen au boycottage-délit. Une fois dégagée la pratique internationale dans ce domaine, on essaiera d'en présenter la systématisation juridique.

§ 1. — EXAMEN DE LA PRATIQUE INTERNATIONALE

Le boycottage a été surtout utilisé depuis un demi-siècle. Sa zone d'application essentielle a été la Chine. En dehors du continent asiatique, le procédé a reçu quelques applications sporadiques avant 1939. Il est actuellement repris par les États arabes.

A) Zone d'application principale : la Chine

En Chine, où il fait presque figure d'institution nationale, le boycottage a été tour à tour utilisé contre divers pays étrangers.

1° Contre les États-Unis.

C'est en 1905 qu'un tel mouvement a été dirigé pour la première fois contre le commerce américain, avec la complicité au moins tacite du gouvernement central, à la suite des restrictions introduites dans la législation américaine contre l'émigration chinoise aux États-Unis (message du Président Roosevelt du 3 décembre 1901), à la suite de l'expiration du traité sino-américain du 17 mars 1894, conclu pour dix ans. Le mouvement prit naissance à Shanghai le 10 mai 1905.

Dans une note du 7 août 1905 le gouvernement des États-Unis informa le gouvernement chinois qu'il le tiendrait pour responsable de toute perte soufferte par le commerce américain à raison du mouvement de boycottage alors en cours, qui se développait selon les directives et avec la sympathie du gouvernement impérial de Pékin.

La Chine (communication du 27 août) commença par décliner toute responsabilité, le mouvement ayant son origine dans les milieux commerçants et revêtant de ce chef un caractère exclusivement privé. Mais très vite cette attitude intransigente devait s'atténuer. Le 31 août 1905 le gouvernement chinois promulguait

S'atténuer

un édit impérial condamnant le boycottage des marchandises américaines et enjoignant aux gouverneurs et vice-rois de prendre des mesures adéquates pour y mettre fin. Le 4 septembre suivant il était officiellement indiqué que des mesures avaient été prises pour éviter toute perte pécuniaire aux ressortissants américains. Mais la lenteur proverbiale de l'administration chinoise et l'extension du boycottage dans la province de Liang-Kuang provoquèrent de nouvelles démarches du gouvernement de Washington (notes des 26 septembre, 3 octobre et 4 novembre 1905). Une proclamation énergique du vice-roi de la région semble avoir mis fin à cette campagne anti-américaine, qui n'en avait pas moins coûté près de 17 millions de dollars-or au commerce américain.

2° Contre la Grande-Bretagne.

Le précédent le plus notable est constitué par le boycottage des marchandises anglaises, de juin 1925 à octobre 1926. Dû à une cause purement fortuite — une rencontre à Shanghai entre des grévistes chinois et un détachement de policiers commandés par un inspecteur britannique — et accompagné de scènes de violence, ce mouvement occasionna des pertes d'une valeur de 300 millions de dollars aux commerçants anglais. Le gouvernement de Canton déclina toute responsabilité à cet égard. Le règlement final entre les deux gouvernements semble d'ailleurs n'avoir comporté aucune indemnisation.

3° Contre le Japon.

C'est surtout contre le Japon que la Chine a recouru à son arme économique favorite.

a) L'un des premiers boycottages dirigé contre le Japon fut déclenché d'avril à décembre 1908, à la suite du versement au gouvernement japonais par le gouvernement chinois, le 15 mars 1908, d'une indemnité pour la saisie du navire japonais *Tatsu-Maru*, soupçonné de contrebande et arraisonné le 5 février précédent au large de Macao. Par rapport à la période similaire de 1907, les exportations japonaises vers la Chine diminuèrent de 10 millions de dollars.

b) Un nouveau boycottage intervint en 1909, à la suite de la désapprobation populaire envers l'accord sino-japonais sur le chemin de fer Antung-Moukden.

c) Le boycottage de 1915 — pratiqué de janvier à juin — était en liaison directe avec le problème des 21 demandes, c'est-à-dire des 21 conditions communiquées par le gouvernement de Tokio à Yuan-Chi-Kaï en janvier 1915 et officiellement présentées sous forme d'ultimatum le 7 mai suivant. L'aboutissement de cette crise fut la conclusion du traité du 24 mai 1915, qui faisait droit aux revendications nippones dans le Chantoung, en Mandchourie et sur les mines de fer de la Chine centrale : c'était en fait la consécration de l'établissement progressif du contrôle japonais sur les affaires chinoises. Durant cette période les exportations japonaises à destination de la Chine subirent une réduction de 17.900.000 dollars, soit une diminution de 29 % comparée à la période correspondante de l'année 1914.

d) Un nouveau boycottage à peu près ininterrompu fut appliqué de 1919 à 1922, en conséquence des décisions de la Conférence de la paix touchant l'attribution de Chantoung au Japon (article 156 du traité de Versailles) et le refus de la Chine de signer le traité de Versailles. Le boycottage dura jusqu'au règlement définitif du problème par la Conférence de Washington et la signature du traité sino-japonais du 4 février 1922 portant rétrocession à la Chine du territoire que celle-ci avait cédé à l'Allemagne par le traité du 6 mars 1898 et dont le Japon s'était emparé au début de la première guerre mondiale, le 7 novembre 1914.

L'initiative du mouvement avait été prise par les associations d'étudiants chinois. Ici encore le commerce japonais subit des pertes appréciables. Celles-ci furent évaluées à 29.152.000 dollars pour 1920, et à 87 millions de dollars pour 1921, ce dernier chiffre représentant 14 % du montant total des exportations japonaises de cette année-là.

e) En 1923 on relève un boycottage dirigé par la Chambre de commerce de Shanghai, qui organisa à cette fin une Association populaire anti-japonaise et un Comité de guerre économique.

f) En 1927, de juin à décembre, après l'incident de Tsing-Tao, de nouvelles mesures de boycottage furent appliquées contre le Japon, dont le commerce diminua pour ce seul semestre de 9.500.000 dollars.

g) En 1928-1929 l'incident de Tsinan fut encore l'occasion de mesures analogues. Cette fois, les sociétés anti-japonaises avaient mis au point une technique perfectionnée, impliquant un contrôle rigoureux des opérations commerciales, avec sanctions contre les contrevenants (amendes, confiscation des marchandises, exposition

publique du délinquant dans une cage de bois). Plus d'un million de dollars d'amendes (1.192.000) furent ainsi perçues. Au total le commerce japonais subit un préjudice de 17.500.000 dollars : les allumettes et le coton japonais furent à peu près complètement éliminés du marché chinois.

h) Le dernier boycottage anti-japonais de quelque importance se déroula en 1931-1932 à la suite du massacre de ressortissants chinois en Corée.

B) Cas d'application sporadique

1° Avant 1914

On ne peut guère signaler que deux applications en Turquie.

a) En 1908 le boycottage fut utilisé par la population turque contre les marchandises austro-hongroises en signe de protestation contre l'annexion — intervenue le 5 octobre 1908 — de la Bosnie-Herzégovine par le gouvernement austro-hongrois. Souvent appuyé par le Comité Union et Progrès, assuré du concours des corporations de mahonniers et portefaix, le mouvement affecta surtout les ports (Constantinople, Salonique). Le commerce autrichien avait subi au début de janvier 1909 une perte de 100 millions de couronnes.

b) De février 1909 à août 1910, un boycottage des marchandises grecques fut organisé en Turquie pour faire cesser l'appui donné par le gouvernement hellénique aux insurgés crétois. Il fut surtout actif à Constantinople, à Salonique et dans les ports de la mer Noire. Il cessa devant les protestations énergiques des grandes Puissances.

2° Depuis 1939

Entre les deux guerres mondiales, le boycottage reçut peu d'applications en dehors de la Chine, si l'on excepte quelques tentatives de boycottage des marchandises britanniques en Egypte après 1914.

Depuis 1950, par contre, cette pratique a été adoptée de manière systématique par les Etats arabes.

a) Application à l'égard d'Israël. — Elle l'a été d'abord à l'égard d'Israël (5). Les arrêtés de boycottage pris séparément par chaque

(5) Une étude d'ensemble des mesures prises, conçue d'ailleurs dans un esprit apologétique, a été publiée sous le titre « Le boycottage arabe d'Israël, ses causes et sa réglementation », par la *Revue de la Chambre de Commerce et de l'Industrie de Beyrouth*. Elle a été reproduite par la *Documentation française* (Faits et Opinions, n° 481, 14 mars 1957).

Etat membre de la Ligue arabe prohibent l'importation en territoire arabe des produits et marchandises appartenant à ou expédiés par des *firmes* relevant des catégories suivantes, de même qu'ils interdisent tous rapports commerciaux avec ces firmes : 1° firmes possédant des branches de fabriques ou des industries subsidiaires en Israël ; 2° firmes possédant des usines d'assemblage en Israël ou dont les agents en Israël procèdent, même par leurs propres moyens, aux opérations d'assemblage des produits fabriqués par ces firmes (cas de la Régie Renault, dont l'importation des voitures a été prohibée par le gouvernement libanais à dater du 11 avril 1956) ; 3° firmes ayant installé en Israël leurs bureaux centraux ou leurs agences générales pour le Moyen-Orient ; 4° firmes qui accordent leurs brevets, marques de fabrique, droit réservés (copyrights) à des sociétés israéliennes ; 5° firmes, organisations publiques et privées qui acquièrent des actions ou des titres de sociétés ou d'entreprises israéliennes ; 6° experts et firmes techniques qui offrent leurs services à Israël.

Par ailleurs les *navires* entrant dans l'une des catégories suivantes sont portés sur la liste noire et l'accès des ports arabes leur est interdit : 1° navires faisant escale dans un port israélien et un port arabe au cours d'un même voyage (aller et retour) ; 2° navires transportant du pétrole ou des carburants à destination d'Israël ; 3° navires transportant à destination d'Israël des produits ou articles susceptibles de contribuer à l'effort de guerre de ce pays ; 4° navires naviguant d'une façon temporaire ou permanente sous le pavillon israélien ou affrétés temporairement ou à long terme par Israël.

Enfin les *avions* desservant Israël ou faisant escale dans les aéroports israéliens — par exemple à l'aéroport international de Lydda — ne sont pas autorisés à survoler les territoires arabes, soit à l'aller, soit au retour.

Les Etats arabes n'ont donné que des renseignements intermittents et parcimonieux sur l'efficacité de ces diverses mesures, dont la coordination a été assurée par un organisme spécial, l'Office inter-arabe de boycottage. A la fin d'avril 1956, 103 sociétés commerciales étrangères avaient été inscrites sur la liste noire par les autorités égyptiennes, car c'est surtout en Egypte que l'interdiction était effective. Sur cette liste figuraient alors 65 sociétés cypristes, 12 américaines, 6 anglaises, 4 hollandaises, 3 suisses, 3 suédoises, 2 françaises, 2 turques, 2 italiennes, 1 danoise, 1 finlandaise, 1 indienne et 1 iranienne. Le 29 janvier 1957 la Ligue

arabe demandait aux Etats arabes de boycotter une compagnie pétrolière américaine, la Sennborn Interest de New-York, à la suite de l'acquisition par celle-ci des avoirs de la société Mobiloil en Israël.

A son tour la Cie Air-France était inscrite par le gouvernement jordanien sur sa liste noire en avril 1957, en même temps que trois firmes françaises et une firme suisse pour « violation des principes généraux du boycottage économique arabe d'Israël ». A la fin d'août 1957 le même gouvernement inscrivait sur sa liste noire six sociétés étrangères qui entretenaient des relations commerciales avec Israël ou possédaient des filiales en territoire israélien, et adressait un avertissement à trente-huit autres sociétés.

Les conséquences préjudiciables de cet état de choses pour Israël ne devaient pas tarder à se faire sentir. A la fin de juillet 1957 deux grandes compagnies pétrolières étrangères, la British Petroleum Company — dont le gouvernement britannique contrôle 51 % des actions — et la Shell Petroleum Company, décidaient d'abandonner leurs opérations en Israël. En dépit de l'indication donnée par les dirigeants de ces deux sociétés et suivant laquelle les motifs de leur décision étaient d'ordre purement commercial, il n'y avait aucun doute que c'était là une concession au nationalisme arabe ; et c'est bien ainsi que l'a interprété le gouvernement israélien, lorsqu'il fit quelques jours plus tard des représentations au gouvernement britannique contre une mesure apparemment prise sous la pression du Comité de boycottage inter-arabe (6). Le 1^{er} août suivant le directeur local de la Shell à Jérusalem devait d'ailleurs préciser que l'Etat israélien continuerait de faire fonctionner la raffinerie Shell à Haïfa après son abandon par la compagnie.

Déjà, au début de mars 1957, la Socony Mobiloil de New-York, qui possède 10 % des actions du consortium pétrolier opérant en Arabie séoudite, s'était abstenue de protester auprès du département d'Etat contre une décision de la Ligue arabe tendant à interdire à tout navire commerçant avec Israël d'entrer dans un port arabe ou de transporter du pétrole en provenance des pays arabes. Un représentant de cette société s'était borné à reconnaître que la Socony avait jugé « expédient » d'interrompre ses affaires avec Israël, « en raison des difficultés continues et croissantes qu'il

(6) Cf. à cet égard l'éditorial du *Times* (n° du 26 juillet 1957) intitulé *Oil companies' exodus*, et la lettre de protestation publiée dans le numéro du même jour par les députés travaillistes H. Morrison, W. Elliott et C. Davies.

y a à faire des affaires simultanément avec ce pays et avec les pays arabes ».

Dans le même ordre d'idées on notera qu'il est désormais devenu courant d'inscrire dans les contrats d'affrètement avec les sociétés pétrolières des clauses interdisant aux pétroliers de se rendre dans les pays communistes ainsi que dans les ports israéliens. Tel est notamment le cas pour les compagnies de navigation dirigées par MM. Onassis et Niarchos, qui, jusqu'à ces dernières années, avaient livré du pétrole à Israël.

Le Secrétaire général de la Ligue arabe, M. Abdel Khalek Hassouna, n'a au surplus fait aucune difficulté pour reconnaître qu'un « nombre considérable » de sociétés maritimes avaient accepté de s'abstenir de commercer avec Israël. Au début de 1957 environ 150 navires, dont 8 naviguant sous pavillon américain, avaient été mis à l'index par la Ligue arabe pour avoir enfreint l'interdiction de commercer avec Israël. Contre cette pratique le département d'Etat a reconnu avoir « protesté fréquemment », mais sans résultat. La conséquence de cet état de choses, de l'aveu de M. Meir Sherman, ministre israélien de l'Economie, est que 95 % des sociétés pétrolières américaines ont cédé à la pression arabe en refusant de vendre leurs produits à Israël. En définitive le chantage a été payant (7).

b) *Application à l'égard de la France.* — Des mesures analogues ont été décidées à l'égard de la France à la suite des événements d'Algérie, à partir de 1956 ; mais leur application a été beaucoup plus sporadique et beaucoup moins systématique. A l'origine les mesures de boycottage ont été prises ou envisagées de manière isolée et indépendante par chaque Etat arabe. Par la suite ces mesures ont fait l'objet d'une politique d'ensemble décidée par le Conseil de la Ligue arabe et dont chacun des Etats membres devait assurer la mise à exécution. Mais il y a toujours eu un écart sensible entre le principe même des mesures adoptées et leur application effective.

En ce qui concerne les mesures individuelles, il n'y a guère que la Jordanie et la Syrie à en avoir à diverses reprises préconisé l'application. La Chambre des députés jordanienne avait déjà voté le 25 avril et le 20 juin 1956 des résolutions recommandant le boy-

(7) Des déclarations similaires, touchant l'efficacité du boycottage d'Israël par les Sociétés étrangères en Libye, ont été faites au début de novembre 1957 par le Dr Abdul-Kerim Aidi, Commissaire général de l'Office de boycottage.

1939), qui co-
cottage privé
en présence
international
miques édicté
qui n'était p
blocus écon
traux durant

On doit
identifie abus
gouvernemen
faitement lic
multilatéral
telle mesure

2° On doit
appliqué par
tionalement i
de contrainte
national, pris
son préjudice
respect du dr
illicite, mais
qu'il répond
retrait, la rép

Il existe su
rapport adopt
Nations lors
passage suivan

« Après les
boycottage pa
représailles »

En fait, il
titre. On peut
ricain a adop
le boycottage
jusqu'à la libé
damné le 4 ju
nage » par le
grâcié et libéré

(9) Raid japon

avec ce pays et avec les
a qu'il est désormais des
ts d'affrètement avec les
nt aux pétroliers de se
que dans les ports israé-
compagnies de navigation
ui, jusqu'à ces dernières

de, M. Abdel Khalek Has-
é pour reconnaître qu'un
times avaient accepté de
début de 1957 environ
villon américain, avaient
ur avoir enfreint l'inter-
cette pratique le départ-
té fréquemment », mais
t de choses, de l'aveu de
'Economie, est que 95 %
cédé à la pression arabe
aël. En définitive le chan-

. — Des mesures analo-
nce à la suite des événe-
s leur application a été
moins systématique. A
é prises ou envisagées de
e Etat arabe. Par la suite
ique d'ensemble décidée
hacun des Etats membres
y a toujours eu un écart
es adoptées et leur appli-

viduelles, il n'y a guère
iverses reprises préconisé
rdanienne avait déjà voté
ns recommandant le boy-

efficacité du boycottage d'Israël
aites au début de novembre
géral de l'Office de boycottage.

cottage politique, économique et culturel de la France. Celui-ci n'entra en vigueur que quelques mois plus tard, en vertu d'une proclamation du Premier Ministre intervenue le 11 novembre 1956 et suspendant à partir du 3 novembre précédent la délivrance des licences d'importation des produits venant de France ou de territoires français d'outre-mer ; mais cette politique devait officiellement prendre fin le 24 juillet 1957. De même, à la suite d'une initiative de la Chambre des députés en date du 21 avril 1956, le ministre de l'Economie de Syrie décida d'interdire les exportations de blé et de viande vers la France et l'Algérie. Par contre le Premier Ministre d'Irak, alors M. Nouri El Saïd, avait expressément indiqué dès le 7 mai 1957 qu'il n'envisageait de mesures contre la France que dans le cadre d'un boycott collectif ; mais son successeur a vigoureusement insisté au début de février 1958 devant la Chambre irakienne pour que celui-ci intervienne aussi rapidement que possible.

Quant aux décisions de la Ligue arabe, elles sont restées jusqu'ici à l'état de velléité. La seule initiative notable a été la désignation, le 28 mai 1956, par la Commission de boycottage de la Ligue arabe, d'une Sous-Commission de quatre membres (Egypte, Irak, Liban, Syrie) chargée d'étudier les relations des Etats arabes avec la France et de présenter des recommandations concernant un éventuel boycottage de celle-ci. Le 10 juillet suivant la Sous-Commission était saisie par l'un des Etats arabes — qui n'a pas été autrement désigné — d'un plan de boycottage impliquant les mesures suivantes : rappel des missions diplomatiques des Etats arabes à Paris, invitation à tous les Etats arabes de retirer les enfants des écoles françaises, fermeture de toutes les écoles françaises dans les pays arabes, interdiction aux avions français d'utiliser les aéroports des pays arabes. Ce plan a été examiné par le Conseil de la Ligue arabe réuni le 15 octobre 1956, mais sans qu'aucune décision concrète ait été prise (8). Si certains Etats arabes ont rompu leurs relations diplomatiques avec la France — entre autres l'Egypte, la Syrie et l'Irak, respectivement les 1^{er}, 2 et 9 novembre 1956 —, c'est sur la base de tout autres considérations, à la suite de l'intervention militaire franco-britannique en Egypte.

(8) Dans le même ordre d'idées on doit mentionner la résolution adoptée par le Congrès islamique réuni à Damas du 26 juin au 1^{er} juillet 1956, demandant « le boycottage populaire et officiel de la France dans les domaines économique, culturel et politique ».

Jusqu'ici les mesures les plus spectaculaires ont été constituées par le boycottage des navires français, appliqué pendant six semaines, du 8 juin au 23 juillet 1956, par les dockers des ports égyptiens de Port-Saïd, Suez et Alexandrie (refus d'approvisionnement en eau et en combustible, refus d'assurer les formalités de transit, refus de décharger les cargaisons), dont furent notamment l'objet les paquebots *Marseillaise* et *Laos*, le porte-avions *La Fayette* et les cargos *Godavary*, *Anadym* et *Ville de Tamatave*. Des mesures analogues furent appliquées pendant quelques jours aux navires marchands français et britanniques (notamment au cargo anglais *Norman Prince*) par les dockers de Beyrouth à partir du 11 novembre 1956. Quant à l'exclusion des navires français des ports égyptiens, consécutive à la rupture des relations diplomatiques, elle a pris fin, avant même le rétablissement de ces relations, avec le passage par le canal de Suez, le 16 juin 1957, du premier navire français depuis la rupture, le cargo *Picardie*.

c) *Application à l'égard d'autres Etats.* — Si les mesures prises contre la France et Israël par les Etats arabes représentent la manifestation la plus accentuée de boycottage intervenue depuis la deuxième guerre mondiale, elles ne sont pourtant pas les seules.

Dans le même ordre d'idées on citera : 1° le boycottage des commerçants européens et indiens décidé à la fin d'avril 1956 par les indigènes de la Rhodésie du Sud ; 2° le boycottage des produits britanniques décidé le 11 mai 1956 par les municipalités de Komotini et d'Alexandropolis, en Grèce septentrionale, en signe de protestation contre l'exécution par les autorités anglaises, intervenue la veille, des deux jeunes terroristes cypriotes Michel Karaolis et Andréas Demetriou ; 3° l'adoption par le Comité national du parti socialiste indien, réuni à Hyderabad le 17 novembre 1956, d'une résolution préconisant le boycottage des produits français et britanniques jusqu'au retrait par la France et la Grande-Bretagne de leurs troupes d'Egypte ; 4° le développement dans les milieux syndicalistes des pays occidentaux, à la suite de l'intervention armée de l'U.R.S.S. en Hongrie, d'un mouvement pour le boycottage du commerce soviétique (résolution adoptée le 15 novembre 1956 par l'Exécutif de la Confédération internationale des syndicats libres réuni à Hambourg) ou même pour le boycottage des marchandises en provenance ou à destination des pays du bloc communiste (allocution télévisée prononcée le 18 novembre 1956 par M. Michael Quill, président du syndicat américain des employés des transports).

La seule mesure effective prise à cet égard a été le refus par les dockers de Liverpool de charger en décembre 1956 trois navires soviétiques, dont le cargo *Stanislavsky*, à la suite des événements de Hongrie. Ce navire dut quitter le port britannique après un séjour forcé de six jours (19-24 décembre 1956), sans avoir pu embarquer la cargaison de caoutchouc brut et d'autres matières premières qu'il devait prendre à son bord à destination de Léninegrad.

On citera encore les rigoureuses mesures de boycottage appliquées à partir du 29 novembre 1957 aux ressortissants hollandais par les autorités indonésiennes et qui ont encore aggravé les relations entre les deux Etats.

On ne peut enfin passer sous silence les mesures — officiellement qualifiées de représailles, mais qui n'étaient autres que des mesures de boycottage — appliquées par les industriels anglais et par les autorités de certains ports britanniques comme Grimsby aux navires de pêche islandais, à la suite de l'extension des eaux territoriales islandaises, portées de 3 à 4 milles par le règlement du 19 mars 1952, pris lui-même en application de la loi du 5 avril 1948. Cette loi habilitait le Ministre des Pêcheries à fixer par voie réglementaire les limites des zones à protéger à l'intérieur de la plateforme maritime. Le gouvernement islandais ayant refusé le 16 mai 1952 de revenir sur sa décision, en dépit d'une protestation présentée le 2 mai précédent par le gouvernement britannique, et ayant inflexiblement maintenu cette attitude par la suite malgré une nouvelle protestation anglaise en date du 18 juin 1952, les chalutiers islandais furent systématiquement boycottés des ports britanniques à partir du mois de mai 1952, cependant que le marché du poisson anglais était pratiquement fermé aux pêcheurs islandais, les industriels anglais ayant décidé de ne plus accepter le débarquement du poisson islandais sur le marché du Royaume-Uni.

Le différend ne fut réglé que quatre ans et demi plus tard, par un accord signé le 14 novembre 1956 entre les représentants des industries de pêche des deux pays, grâce à l'intervention de l'O.E.C.E. et plus spécialement grâce aux efforts du chef de la délégation suisse, M. Gérard Bauer, président du groupe officieux créé à cette fin en novembre 1954 au château de La Murette. L'accord intervenu fixe un plafond pour les livraisons de poisson, dont la valeur est limitée à 1.800.000 livres par an pour le poisson frais et à 200.000 livres par an pour le poisson congelé, et détermine les

pourcentages autorisés (40 % de haddock et de poissons plats, 60 % de morues et autres poissons). La reprise des livraisons de poisson islandais sur le marché britannique n'implique pas d'ailleurs la reconnaissance par le gouvernement de Londres de la validité juridique des mesures prises par les autorités islandaises en ce qui concerne la délimitation des zones de pêche. Conclu pour une période de dix ans, l'arrangement est sujet à révision après deux ans, à la requête quelconque de l'une des parties, l'O.E.C.E. étant tenue d'offrir à nouveau ses bons offices en cas de désaccord.

Des difficultés se sont toutefois récemment élevées entre les deux gouvernements : les importations de morues islandaises pour 1957 ayant excédé de 6.900 livres les « quota » précédemment fixés, aucune importation de morue islandaise en Angleterre n'a été autorisée durant le mois de janvier 1958.

§ 2. — ESSAI DE CONSTRUCTION JURIDIQUE

Dans cette délicate question du boycottage il y a en réalité deux problèmes à distinguer :

- 1° un problème général de *légalité* ou de *licéité* internationale,
- 2° un problème éventuel de mise en jeu de la *responsabilité* internationale.

Aussi convient-il de leur consacrer un examen distinct.

I. — Problème de *légalité* internationale

Ce problème est relativement facile à poser. Son énoncé tient en deux idées générales : *légalité* du boycottage-sanction ; *illégalité* du boycottage-délit. Reprenons ces deux points.

A) *Légalité* du boycottage-sanction.

Il en est ainsi quelle que soit la nature de ce boycottage.

1° Cette solution s'impose d'abord s'il s'agit d'un *boycottage* édicté par un *organe international* en application de sa propre *légalité*, c'est-à-dire en conformité du statut conventionnel qui le régit (cas de la Société des Nations ou de l'Organisation des Nations Unies).

Ainsi n'est-il pas possible d'accepter la thèse singulière développée peu de temps avant la deuxième guerre mondiale par l'auteur allemand Walz (*Nationalboykott und Völkerrecht*, Berlin,

1939), qui condamnait aussi bien le boycottage officiel que le boycottage privé, sous prétexte que dans les deux cas on se trouvait en présence de moyens de force de nature à troubler les relations internationales. Walz s'élevait à la fois contre les sanctions économiques édictées par l'article 16 du Pacte de la S.D.N. et — objection qui n'était peut-être pas complètement désintéressée — contre le blocus économique appliqué par les Alliés contre les Empires centraux durant la première guerre mondiale.

On doit s'élever contre ce confusionnisme inadmissible, qui identifie abusivement la *voie de fait* et la *sanction*. Le boycottage gouvernemental peut être dans certains cas un moyen d'action parfaitement licite, surtout lorsqu'il intervient sur la base d'un traité multilatéral préalable auquel est partie l'Etat contre lequel une telle mesure est dirigée.

2° On doit appliquer la même solution lorsque le boycottage est appliqué par un Etat à titre de *représailles contre un acte internationalement illicite*. On sait que les *représailles* sont des mesures de contrainte, dérogeant aux règles ordinaires du droit international, prises par un Etat à la suite d'actes illicites commis à son préjudice par un autre Etat et tendant à imposer à celui-ci le respect du droit. Sans doute il s'agit là d'un acte intrinsèquement illicite, mais dont la justification exceptionnelle réside dans le fait qu'il répond à un acte illicite antérieur dont il vise à obtenir le retrait, la réparation ou le redressement.

Il existe sur ce point un précédent non négligeable, à savoir le rapport adopté le 24 février 1933 par l'Assemblée de la Société des Nations lors du conflit sino-japonais. Dans ce rapport figure le passage suivant :

« Après les événements du 18 septembre 1931 (9), l'emploi du boycottage par la Chine rentre dans la catégorie des mesures de représailles » (p. 21).

En fait, il y a peu d'applications du boycottage à signaler à ce titre. On peut toutefois indiquer que, le 23 août 1951, le Sénat américain a adopté, par 81 voix contre 0, une résolution préconisant le boycottage économique de la Tchécoslovaquie par les Etats-Unis jusqu'à la libération du journaliste américain William Oatis, condamné le 4 juillet précédent à dix ans de prison pour « espionnage » par le Tribunal d'Etat de Prague. En fait l'intéressé fut gracié et libéré deux ans plus tard (16 mai 1953).

(9) Raid japonais sur Moukden, qui ouvrit les hostilités entre les deux Etats.

B) *Illégalité du boycottage-délict.*

Pratiqué à titre de simple voie de fait, le boycottage est toujours illégal.

1° Il en est tout d'abord ainsi s'il s'agit d'un *boycottage privé*, décidé par des particuliers ou des groupements privés. A cet égard le devoir de l'Etat intéressé est double.

Il s'analyse d'abord en une obligation de *prévenir*. On rappellera à cet égard la promulgation par le gouvernement suisse, le 21 janvier 1939, d'un arrêté fédéral interdisant le boycottage économique des Etats étrangers, sous peine de sanctions allant de 2.000 francs d'amende à 3 mois de prison.

S'il a été impuissant à empêcher, l'Etat doit assumer l'obligation de réprimer. C'est là un principe qui a été consacré par quelques décisions — trop rares — de la jurisprudence interne. De ce nombre est la décision rendue le 18 octobre 1938 par le Tribunal de paix de Marseille, qui a déclaré illégales les mesures de boycottage ordonnées par le Syndicat des dockers de Marseille contre des navires espagnols (refus de charger une cargaison de soufre en septembre 1937) et japonais (refus de charger une cargaison de métaux en mars 1938). Ce jugement déniait au Syndicat toute qualité pour s'immiscer dans des questions n'intéressant pas le contrat de travail et déclarait qu'il avait commis une faute lourde « en prétendant s'ériger en censeur des actions du gouvernement » (cette *Revue*, 1941-1945, I, pp. 147-148). Cette solution doit être approuvée sur le plan du droit international : l'accord de non-intervention de Londres de 1936 n'interdisait l'exportation vers l'Espagne et les possessions espagnoles que du seul matériel de guerre, au sens strict du mot ; d'autre part les organes compétents de la Société des Nations n'avaient édicté, au cours du conflit sino-japonais déclenché par l'agression nipponne du 7 juillet 1937 et à l'égard de l'Etat agresseur, aucune mesure coercitive fondée sur l'article 16 du Pacte (cf. la résolution du Conseil en date du 30 septembre 1938), laissant seulement à chaque Etat membre le soin de prendre individuellement des sanctions contre le Japon. Or il était constant que le gouvernement français n'avait décilé aucune mesure en ce sens.

2° Il n'y a aucune raison sérieuse d'appliquer une solution différente lorsqu'il s'agit d'un *boycottage officiel*, décidé par un Etat contre un autre Etat.

Le problème a été récemment soulevé par le gouvernement d'Israël, lors de l'intervention faite le 11 avril 1956 par l'observateur israélien à la Commission économique pour l'Europe, M. Bartur, pour qui les mesures appliquées depuis plusieurs années à l'encontre d'Israël par les Etats arabes s'analysent en une violation flagrante des principes du droit international et de la Charte des Nations Unies. Il n'est pas douteux en effet que certaines des mesures incriminées constituent des atteintes à la liberté de navigation maritime et aérienne, ainsi qu'à la liberté commerciale : tel est le cas pour l'inscription sur une liste noire des navires étrangers mouillant dans les ports israéliens, pour le retrait des facilités commerciales accordées à des Compagnies d'aviation européennes en relation avec Israël, pour les menaces de traitement discriminatoire formulées à l'encontre des sociétés commerçant avec l'Etat d'Israël. La passivité des grandes Puissances n'en est en l'espèce que plus regrettable.

D'une manière générale on peut mettre en doute la conformité de la politique de boycottage adoptée par les Etats arabes à l'égard d'Israël et — dans une mesure moindre — à l'égard de la France avec les obligations dont ces Etats sont tenus aux termes de la Charte des Nations Unies, dont le préambule oblige tous ses membres à « pratiquer la tolérance, à vivre en paix l'un avec l'autre dans un esprit de bon voisinage » et qui, d'après son article 1^{er}, s'engagent à « développer » entre eux « des relations amicales » et à « réaliser la coopération internationale ». Le fait que les organes responsables des Nations Unies aient jusqu'ici fermé les yeux sur ces manquements répétés et concertés aux prescriptions de la Charte illustre simplement l'état présent de détérioration des relations internationales.

Par ailleurs il est bien évident que les mesures d'interdiction du survol des territoires arabes ou de l'utilisation de leurs aéroports par les avions français constituent un traitement discriminatoire parfaitement incompatible avec les dispositions du droit conventionnel actuellement en vigueur. Elles ne paraissent pourtant guère avoir soulevé de réaction jusqu'ici dans les milieux intéressés. Encore que la décision générale de boycottage d'Air-France annoncée le 4 février 1957 par un porte-parole de l'organisation de boycottage inter-arabe n'ait pas été suivie d'effet en dehors de la Syrie et de la Jordanie, il est déjà singulier que l'annonce d'une telle mesure ait laissé apparemment indifférente l'O.A.C.I. Celle-ci est en effet radicalement contraire à l'article 9 de la convention

de Chicago du 7 décembre 1944 sur l'aviation civile internationale, qui prohibe dans ses alinéas *a* et *b* toute mesure discriminatoire dans les rapports *inter se* de ses membres.

II. — *Problème de mise en cause de la responsabilité internationale*

Selon la doctrine dominante (Laferrière, Lauterpacht, Hyde, Bouvé, etc.) on doit admettre l'*irresponsabilité de l'Etat* sur le territoire duquel un boycottage est organisé par de simples particuliers contre des produits ou des navires étrangers.

C'est là une conception qui a été présentée de manière systématique — et qui, dans cette mesure, appelle des réserves — par le gouvernement chinois dans un memorandum soumis en 1932 à la Commission Lytton, lors du conflit sino-japonais. Il est symptomatique que cette théorie ait été formulée par l'Etat qui a, pourrait-on dire, la vocation et la pratique du « boycott ».

Selon cette thèse, le boycottage s'analyse comme l'abstention individuelle d'acheter des produits d'une origine déterminée — et à ce titre il constitue une manifestation spontanée licite. Or ce qui est licite dans le cas des individus l'est également s'agissant d'un mouvement décidé par des associations. Dans aucune des hypothèses il ne peut y avoir d'obligation de réparer un préjudice qui découle de l'exercice d'une faculté élémentaire — la liberté de choisir son acheteur, son fournisseur ou ses clients.

C'est là une doctrine très simple, trop simple — voire simpliste. Il est nécessaire de nuancer. On sait que la responsabilité internationale est une institution en vertu de laquelle tout *manquement* à une obligation internationale *imputable* à un Etat et ayant causé un *dommage* à un autre Etat entraîne réparation au profit de l'Etat lésé et à la charge de l'Etat auteur de l'acte illicite. Reprenons ces différents points.

A) *Manquement à une obligation internationale.*

La mise en cause de la responsabilité internationale suppose un manquement à une obligation préalable, généralement d'ordre conventionnel.

Cette condition sera remplie en l'espèce dans le cas où il y a violation d'une disposition d'un traité de commerce accordant aux ressortissants de chaque Etat contractant la liberté d'entrer, de s'établir, de voyager, de commercer, d'acquérir des immeubles pour

les besoins de leur commerce. Si l'on reprend les exemples précédemment cités, on voit que, lors du boycottage dirigé par la Chine contre les Etats-Unis en 1905, il y avait violation de l'article 15 du traité sino-américain de Tien-Tsin du 18 juin 1858. De même les boycottages anti-japonais appliqués entre 1908 et 1932 constituaient une infraction à l'article 4 du traité de commerce et de navigation sino-japonais du 21 juillet 1896.

B) *Imputabilité.*

Bien entendu le fait illicite qui est invoqué — acte positif ou omission — doit être imputable à *l'Etat lui-même dont la responsabilité est mise en cause*. C'est pourquoi le boycottage privé n'est pas en soi un acte internationalement illicite et il ne saurait par suite engager automatiquement la responsabilité de l'Etat sur le territoire duquel il se déroule. La pratique confirme ce point de vue. La protestation du Département d'Etat américain contre le boycottage chinois de 1905 était dirigée, non contre le fait du boycottage lui-même, mais contre l'appui donné au mouvement par les fonctionnaires et organismes officiels chinois. De même, lors du boycottage des marchandises autrichiennes en Turquie en 1908, le gouvernement austro-hongrois se plaignit de se voir refuser les facilités de port habituellement accordées pour le déchargement des navires ; il invoqua également le refus des douaniers ottomans de manipuler les marchandises en cause.

Des difficultés particulières pourront s'élever dans l'hypothèse où les mesures de boycottage sont décidées non par le gouvernement comme tel, mais par un *parti unique* disposant de prérogatives de puissance publique. Tel était le cas dans les Etats totalitaires, du fait de la prédominance des partis communiste, fasciste ou national-socialiste. Le problème s'est posé avec une acuité spéciale en Chine à partir de 1927-1928, date à laquelle le parti nationaliste ou Kuomintang — qui ne se confondait sans doute pas avec le gouvernement chinois, mais qui contrôlait en fait la politique de ce dernier et qui était la véritable source du pouvoir politique en Chine — commença à jouer un rôle déterminant dans l'organisation et la direction des boycottages. Aussi la Commission Lytton admit-elle en 1933 la responsabilité du gouvernement chinois. Elle se borna à faire appel à l'argument classique — consacré dans des circonstances célèbres par la sentence arbitrale du 26 juillet 1875 dans l'affaire du *Montijo* entre les Etats-Unis et la

Colombie — suivant lequel un Etat ne peut se soustraire à sa responsabilité internationale en invoquant les insuffisances de son propre droit interne. En ce cas en effet, c'est le droit interne qui doit être adapté au droit international — et non le droit international au droit interne.

Quant à la *participation d'agents publics* aux mesures d'application du boycottage, elle fonde encore plus sûrement la responsabilité de l'Etat : le cas s'est produit en 1925-1926 avec l'appui donné aux boycotteurs de produits britanniques par la police chinoise à Canton, Swatow, et dans les autres *treaty ports* du Kouan-toung.

C) *Existence d'un dommage.*

Il faut tout de suite écarter ici une objection. Elle a été présentée en 1932 par l'assesseur chinois devant la Commission Lytton, lequel faisait valoir que, le dommage ayant été exclusivement supporté par des Chinois, le problème juridique qui pourrait éventuellement se poser était une question de pur droit interne. Suivant cette interprétation, les seuls préjudices effectifs auraient été subis par les ressortissants chinois, soit sous la forme d'atteintes aux biens (amendes, confiscation ou destruction d'objets ou de produits soumis à boycottage), soit sous la forme d'atteintes aux personnes (peines corporelles).

Cet argument a été catégoriquement rejeté par la Commission dans son rapport de 1933 :

« Le préjudice a été causé aux intérêts japonais par l'emploi de méthodes qui sont illégales d'après le droit chinois. Ce manquement à appliquer la loi en de telles circonstances implique la responsabilité du gouvernement chinois pour le dommage causé au Japon. » (p. 120).

Pour le reste, on doit faire application des principes habituels touchant la réparation du préjudice en droit international. C'est dire que seront seuls réparés les *dommages directs*, à l'exclusion des dommages indirects. Mais ils pourront avoir un caractère très varié, allant de l'atteinte à l'intégrité physique (cas des attentats individuels, voies de fait, sévices, etc.) à l'atteinte aux biens. La confiscation et la destruction des stocks japonais en Chine en 1919 (porcelaine, coton, papier, allumettes), la confiscation des bagages des passagers anglais en Chine en 1925, la détérioration des ins-

tallations du lycée français d'Alep en 1956 illustrent d'une manière concrète cette dernière éventualité.

A ce point de vue on doit attribuer une certaine importance à un passage de la note remise le 18 novembre 1956 par le gouvernement israélien au chargé d'affaires soviétique, M. Klimov, en réponse à la lettre du maréchal Boulganine du 15 novembre, où est nettement formulé le droit d'Israël à être indemnisé des dommages à lui causés par le boycottage économique organisé contre lui par les Etats arabes.

Le problème est ainsi clairement posé et en droit sa solution ne peut être douteuse. Mais on sait assez combien, à l'époque actuelle et singulièrement dans les organisations internationales qui ont pour mission de le rappeler ou de le sanctionner, le droit reste tributaire des servitudes de la politique.

Charles ROUSSEAU,
Professeur à la Faculté de Droit
de Paris.