



Assemblée générale  
Conseil de sécurité

Distr.  
GÉNÉRALE

A/50/1008  
S/1996/577  
22 juillet 1996  
FRANÇAIS  
ORIGINAL : ESPAGNOL

---

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE  
Cinquantième session  
Point 140 de l'ordre du jour  
DÉCENNIE DES NATIONS UNIES  
POUR LE DROIT INTERNATIONAL

CONSEIL DE SÉCURITÉ  
Cinquante et unième année

Lettre datée du 17 juillet 1996, adressée au Secrétaire général  
par le Représentant permanent de Cuba auprès de l'Organisation  
des Nations Unies

J'ai l'honneur de vous demander de bien vouloir faire distribuer le document ci-joint, daté du 17 juillet 1996, comme document de l'Assemblée générale, au titre du point 140 de l'ordre du jour de la cinquantième session, et du Conseil de sécurité.

L'Ambassadeur,

Représentant permanent

(Signé) Bruno Rodríguez PARRILLA

ANNEXE

[Original : anglais]

De : Michael Krinsky et Larry Helfer

Date : 16 juillet 1996

Objet : Mesures que la Federal Aviation Administration (Administration fédérale de l'aviation des États-Unis) aurait pu prendre avant le 24 février 1996 pour empêcher les vols des Brothers to the Rescue

Dans un précédent mémorandum daté du 12 mars 1996, nous avons présenté une étude préliminaire des divers moyens par lesquels les États-Unis auraient pu empêcher les vols des Brothers to the Rescue avant le 24 février 1996. Nous avons examiné depuis 1) le rapport de l'OACI en date du 20 juin 1996 concernant les événements du 24 février; 2) l'arrêté de révocation d'urgence publié par la FAA pour annuler le brevet de pilote de Jose Basulto; et 3) la décision prise le 5 juillet 1996 par le fonctionnaire d'administration chargé des audiences du National Transportation Safety Board (Conseil national de la sécurité des transports) qui a restreint l'arrêté de la FAA à une suspension de 150 jours du brevet de M. Basulto. Ces documents confirment et appuient notre conclusion initiale selon laquelle les États-Unis d'Amérique disposaient à la fois de l'autorité et des preuves matérielles nécessaires pour empêcher les Brothers to the Rescue de voler le 24 février 1996.

L'étude ci-après des moyens par lesquels les États-Unis auraient pu empêcher les vols du 24 février est présentée de telle manière qu'elle puisse être rendue publique dans son intégralité ou en partie. Nous estimons que les conclusions énoncées ci-après sont valables et bien fondées et présentent en conséquence de puissants arguments.

1. Les États-Unis disposaient des pouvoirs de police nécessaires pour empêcher le vol des Brothers to the Rescue du 24 février 1996

La FAA aurait pu prendre diverses sanctions contre M. Basulto et les Brothers to the Rescue pour empêcher le vol du 24 février 1996.

Premièrement, la FAA aurait pu suspendre ou révoquer le brevet de pilote de M. Basulto si elle estimait que "la sécurité du commerce aérien ou des transports aériens et l'intérêt public l'exigeaient" [49 U.S.C. par. 44709 b) 1) A)]. La FAA aurait pu agir sans donner de préavis à M. Basulto, ni lui accorder d'audience, si elle estimait qu'il s'agissait d'une situation "d'urgence" [49 U.S.C. par. 44709 c)]. Comme il est expliqué en détail plus bas, les États-Unis avaient toutes les raisons de considérer qu'il s'agissait d'une situation "d'urgence" exigeant la révocation ou la suspension immédiate du brevet de M. Basulto dès le mois de juillet 1995 et, en tout cas, à la veille des vols du 24 février.

Deuxièmement, la FAA aurait pu saisir sans préavis l'aéronef des Brothers to the Rescue (49 U.S.C. par. 46304 b) et 14 C.F.R. par. 13.17). Ces saisies sont autorisées pour les violations des lois et règlements des États-Unis

/...

concernant, entre autres, la sécurité du commerce aérien et les qualifications des pilotes (49 U.S.C. par. 44701 a) 5) et par. 44703). Comme indiqué plus bas, les États-Unis ont bien précisé que la violation de l'espace aérien cubain est un motif suffisant justifiant la saisie immédiate d'un avion civil.

Troisièmement, comme le 13 juillet 1995 et, de nouveau, les 9 et 13 janvier 1996, M. Basulto et les Brothers to the Rescue ont déposé des plans de vol donnant de fausses indications d'itinéraire ou de destination, les États-Unis auraient pu les faire arrêter et les poursuivre en vertu d'un texte général de droit interdisant à quiconque de faire une fausse déclaration à un organisme public :

Quiconque, s'agissant de toute question entrant dans la juridiction de tout département ou organisme des États-Unis, falsifie, cache ou dissimule sciemment et délibérément un fait matériel par le biais de tout procédé malhonnête, astuce ou invention, ou fait des déclarations ou des observations mensongères, établit ou utilise de fausses écritures ou de faux documents sachant que ces derniers contiennent des formulations ou des inscriptions fallacieuses, fictives ou frauduleuses, sera passible à ce titre d'une amende ou d'une peine de prison de cinq années au plus, ou des deux.

(18 U.S.C. par. 1001).

Outre les mesures précitées, les États-Unis auraient pu manifester énergiquement leur intention d'appliquer le droit en engageant des poursuites judiciaires contre les Brothers to the Rescue et M. Basulto, en requérant des amendes civiles de 1 000 dollars pour violation des lois et des règlements précités [49 U.S.C. par. 46301 a) 1)]. On peut considérer que chaque jour où il est porté atteinte aux lois et règlements constitue une violation distincte, ainsi que chaque vol comportant une telle violation [49 U.S.C. par. 46301 a) 4)]. En outre, les États-Unis auraient pu engager des poursuites pénales afin de condamner M. Basulto et Brothers to the Rescue à des amendes pour avoir violé les règlements publiés par la FAA (49 U.S.C. par. 46316).

2. Les États-Unis ont admis qu'ils avaient le pouvoir juridique d'empêcher les vols du 24 février 1996

Par les mesures qu'ils ont prises à la suite des événements du 24 février 1996, les États-Unis ont expressément reconnu qu'ils avaient le pouvoir nécessaire pour prendre les mesures de police décrites ci-dessus afin d'éviter les violations de la législation et de la réglementation des États-Unis, y compris, notamment, les violations de l'espace aérien cubain.

C'est ce que montre clairement le fait que la FAA a pris, le 16 mai 1996, un arrêté d'annulation d'urgence à l'encontre de M. Basulto au motif des violations de l'espace aérien cubain qu'il avait commises le 13 juillet 1995 et le 24 février 1996. Il était dit dans cet arrêté que M. Basulto avait pénétré dans des zones "d'accès réglementé" ou "interdites" au cours du vol du 13 juillet. L'arrêté faisait également état du fait que M. Basulto avait à deux reprises piloté son appareil "d'une manière négligente ou imprudente pouvant mettre en danger la vie ou les biens d'autrui" et que ces actes démontraient

/...

qu'il "n'avait ni la circonspection, ni le discernement ni le sens des responsabilités requis du titulaire d'un certificat de pilote commercial" (par. 23, al. A et B, de l'arrêté). Un important aspect de l'arrêté du 16 mai 1996, c'est que la FAA est intervenue en vertu de ses pouvoirs d'urgence pour révoquer le brevet de pilote de M. Basulto. En se prononçant à titre d'urgence, elle n'a pas laissé à M. Basulto la possibilité de contester préalablement les décisions de la FAA, ce qui aurait eu pour effet de retarder la révocation de son brevet de pilote.

Les constatations figurant dans l'arrêté du 16 mai 1996, suffisantes pour une annulation d'urgence, s'appliquaient à l'incident du 13 juillet 1995 et à celui du 24 février 1996. La conclusion qui en découle inéluctablement, c'est que la FAA aurait pu annuler ou suspendre le brevet de M. Basulto immédiatement après le 13 juillet et n'avait pas besoin d'attendre plus de 10 mois avant d'intervenir. En fait, le fonctionnaire responsable de l'audience administrative du National Transportation Safety Board a constaté que les actes commis par M. Basulto le 13 juillet étaient encore plus inconsiderés et constituaient une plus grave violation de la législation des États-Unis que les actes commis par lui le 24 février (compte rendu, 1871-72, 1882-87). Si la FAA, appliquant une procédure sommaire, avait révoqué ou suspendu le brevet de M. Basulto à une date quelconque avant le 24 février 1996, M. Basulto n'aurait pas pu piloter ce jour-là l'avion des Brothers to the Rescue.

Les deux avis publiés par la FAA le 1er mars et le 7 mars 1996 à l'intention des pilotes d'aéronef ne sont pas moins éloquentes. Les pilotes d'aéronefs immatriculés aux États-Unis ont été informés que les violations de l'espace aérien cubain seraient punies et entraîneraient l'annulation des brevets de pilote selon une procédure d'urgence (rapport de l'OACI, par. 2.7.8. et 2.7.9). Ces avis prouvent que la FAA aurait pu intervenir bien avant le 24 février 1996 en se fondant sur les violations commises le 13 juillet.

De même, le 29 février 1996, la FAA a publié une ordonnance "de ne pas faire" et une mise en demeure dans lesquelles elle réaffirmait l'interdiction des vols non autorisés d'aéronefs civils immatriculés aux États-Unis dans l'espace aérien cubain (rapport de l'OACI, par. 2.7.7.). Il était expressément dit dans l'ordonnance que toute personne qui enfreindrait les injonctions de ladite ordonnance s'exposerait à des sanctions imposées avec toute la vigueur de la loi et comportant 1) l'annulation immédiate du brevet de pilote; 2) l'application des sanctions les plus rigoureuses prévues par la législation civile; 3) la saisie de l'aéronef utilisé pour la violation; et 4) des recours judiciaires appropriés (notamment des amendes civiles pouvant aller jusqu'à 1 000 dollars pour chaque violation de la législation des États-Unis). Il est évident que les mêmes mesures auraient pu être prises sur la base des violations du 13 juillet.

3. Bien avant le 24 février 1996, les États-Unis avaient des raisons suffisantes pour agir

Nul ne conteste, et il a été établi de manière concluante par les témoignages présentés devant le fonctionnaire chargé de l'audience administrative du National Transportation Safety Board et par les informations communiquées à l'OACI, que M. Basulto a violé l'espace aérien cubain le

13 juillet 1995. De plus, il ne fait aucun doute que la FAA savait, à ce moment-là, que les actes commis par M. Basulto en pénétrant dans l'espace aérien cubain constituaient une violation délibérée de la législation des États-Unis, et une violation qui allait probablement se répéter. Il y avait donc des raisons plus que suffisantes, à cette date et par la suite, pour amener la FAA à prendre des mesures d'urgence afin d'empêcher M. Basulto d'entreprendre de nouveaux vols.

Les événements ultérieurs, au demeurant nullement nécessaires pour déclencher des mesures de la part des États-Unis, constituaient de nouvelles et solides raisons justifiant l'adoption de mesures appropriées contre M. Basulto. Ces faits, ce sont notamment les incursions des 9 et 13 janvier 1996 dans l'espace aérien cubain, à quoi s'ajoute la conviction qu'avaient alors les États-Unis, le 23 février 1996, qu'une nouvelle incursion dans l'espace aérien cubain risquait de se produire si M. Basulto était autorisé à voler le lendemain.

a) La violation de l'espace aérien cubain du 13 juillet 1995

La déposition faite devant le fonctionnaire chargé de l'audience administrative du National Transportation Safety Board confirme que les États-Unis savaient, sans aucun doute possible, que la violation de l'espace aérien cubain commise le 13 juillet 1995 par M. Basulto était délibérée, qu'ils savaient que M. Basulto ne manifestait aucun repentir et savaient aussi qu'il n'hésiterait nullement à continuer de violer l'espace aérien cubain pour promouvoir ses objectifs politiques.

À l'audience, M. Basulto a admis qu'il avait l'intention de pénétrer dans l'espace aérien cubain le 13 juillet 1995 (compte rendu d'enquête - 1885 et 1869). Il a également déclaré qu'il avait rencontré des fonctionnaires de la FAA le 11 juillet 1995, deux jours avant le vol prévu, et qu'"il les avait informés des intentions des Brothers to the Rescue", car "il voulait être certain que la FAA n'allait pas bloquer au dernier moment les avions des Brothers" (ibid., 1853). D'après la déposition de M. Basulto, les fonctionnaires de la FAA lui ont déclaré qu'"il était tenu de respecter la réglementation de l'aviation fédérale et que sa responsabilité à cet égard était engagée," sans "dire expressément quelles seraient les sanctions en cas de non-observation de la réglementation." (ibid.). M. Basulto et les fonctionnaires de la FAA "se sont quittés en bons termes" et la FAA "n'a pas fait obstacle" aux vols illégaux qui ont eu lieu deux jours plus tard (ibid.).

L'inspecteur de la sécurité aérienne, M. Charles H. Smith, a déclaré dans sa déposition qu'il avait rencontré M. Basulto en juillet 1995 et qu'il lui avait dit de rester en dehors de l'espace aérien cubain le 13 juillet. D'après M. Smith, M. Basulto "a indiqué qu'il avait compris, mais qu'il devait faire ce qu'il avait à faire. M. Smith a expliqué qu'il avait interprété cette réponse comme signifiant que M. Basulto estimait qu'il avait une mission et qu'il l'accomplirait, même s'il fallait pour cela violer la réglementation" [compte rendu - 1824 (italiques ajoutés)]. M. Michael C. Thomas, directeur du Flight Service District Office de la FAA à Miami a rencontré M. Basulto le même jour. Il a déclaré dans sa déposition qu'il avait rappelé à M. Basulto l'obligation qui lui incombait de se conformer à la réglementation de l'aviation civile et

lui a dit qu'"ils se retrouveraient face à face chacun dans des camps opposés si M. Basulto ne respectait pas la réglementation, aussi noble que puisse être sa cause" (ibid. - 1812). D'après M. Thomas, M. Basulto a répondu qu'"il avait ses propres règles et que la FAA avait les siennes. Il a ajouté qu'il comprenait le but de la réglementation mais qu'il était parfois nécessaire de l'enfreindre." [ibid. (italiques ajoutés)].

La réaction des États-Unis, cependant, a été tout à fait inadéquate. La FAA s'est bornée à adresser à M. Basulto une lettre datée du 3 août 1996 dans laquelle il était dit qu'il faisait l'objet d'une enquête "concernant les violations que constituaient les vols non autorisés par la législation des États-Unis effectués dans l'espace aérien cubain". Le 31 août 1995, la FAA a publié une "Notice of Proposed Certification Action", dans laquelle elle indiquait en détail les violations commises par M. Basulto le 13 juillet, y compris le pilotage d'un aéronef civil dans un pays étranger d'une manière pouvant mettre en danger la vie ou les biens d'autrui. La FAA a exprimé l'intention de prendre une ordonnance suspendant pour 120 jours les brevets de pilote commercial de M. Basulto. Cependant, elle a choisi de ne prendre contre lui aucune mesure à titre d'urgence. La conséquence de cette décision, c'est que M. Basulto a pu poursuivre librement ses vols en attendant le déroulement de la procédure.

À ce moment-là, la FAA a fait traîner les choses. Dans ces conditions, bien que M. Basulto ait demandé, le 21 septembre 1995, à avoir un entretien officieux avec la FAA au sujet de la suspension de son brevet, cet entretien n'a jamais eu lieu (rapport de l'OACI, par. 2.7.3). Plus encore, rien n'a été fait pour donner suite aux mesures envisagées dans la Notice of Proposed Certification Action. En fait, à une date aussi récente que le 20 février 1996, le Département d'État a indiqué dans une note diplomatique que la FAA poursuivait son enquête sur M. Basulto et le vol effectué par lui le 13 juillet 1995 (rapport de l'OACI, par. 2.1.3.7).

b) Incursions des 9 et 13 janvier 1996 dans l'espace aérien cubain

Les 9 et 13 janvier 1996, deux aéronefs des Brothers to the Rescue ont survolé le territoire de la province de La Havane et lancé des tracts (rapport de l'OACI, par. 2.1.3). M. Basulto a confirmé l'existence de ces vols, mais il a prétendu, contre toute vraisemblance, que les tracts avaient été lâchés au-dessus des eaux internationales et entraînés par le vent jusqu'à La Havane (par. 2.1.3.3). Le Gouvernement cubain a répondu par une note diplomatique datée du 16 janvier 1996, dans laquelle il rappelait aux États-Unis les précédentes incursions et réclamait l'adoption par eux des nouvelles mesures supplémentaires nécessaires pour mettre immédiatement fin à tout survol qui pourrait se produire à l'avenir (par. 2.1.3.4). Les États-Unis ont répondu dans une note diplomatique dans laquelle ils indiquaient à Cuba que la FAA avait été informée des incidents les 9 et 13 janvier et s'employait à recueillir des informations à leur sujet (par. 2.1.3.5).

Il convient de souligner que, bien que les événements des 9 et 13 janvier aient donné aux États-Unis une base solide, aussi bien en eux-mêmes qu'en liaison avec les incursions du 13 juillet, pour saisir immédiatement l'aéronef des Brothers to the Rescue et révoqué les certificats des pilotes impliqués, les

États-Unis n'avaient pas besoin de s'appuyer sur ces événements pour prendre des mesures. L'incursion du 13 juillet était en elle-même une base suffisante pour une intervention d'urgence.

- c) L'appréciation portée par les États-Unis eux-mêmes en ce qui concerne le risque que les événements du 23 février 1996 représentent pour la sécurité

D'après les autorités des États-Unis, une organisation de Cuba s'était vu refuser l'autorisation de tenir une réunion publique prévue pour le 24 février 1996. Les Brothers to the Rescue avaient publiquement proclamé leur appui pour ce groupe. En conséquence, l'Office of Cuban Affairs du Département d'État a pris contact avec l'Office of International Aviation de la FAA en lui indiquant qu'"en raison de la répression dont les dissidents étaient victimes à La Havane, les Brothers to the Rescue tenteraient peut-être, dans les prochains jours, d'organiser un vol pour démontrer leur solidarité avec les dissidents et défier le Gouvernement cubain" (rapport de l'OACI, par. 2.2.2) (italiques ajoutés). Le Département d'État a également indiqué à la FAA que "les informations semblent montrer que les Cubains sont très irrités" (ibid.).

L'Office of International Aviation a alors envoyé un message au siège de la FAA et au bureau de la FAA à Miami en précisant :

il n'est pas improbable que les BTR tentent demain un vol non autorisé dans l'espace aérien cubain, en dépit du [Gouvernement cubain] et en signe de défi pour les mesures prises contre les dissidents. Le Département d'État ne peut pas confirmer que l'événement se produira et il se tient en contact avec les autorités de police locales pour mieux suivre la situation [rapport de l'OACI, par. 2.2.3 (italiques ajoutés)].

Étant donné le jugement porté tant par le Département d'État que par la FAA, et compte tenu des incursions qui avaient eu lieu dans le passé, il est clair que les États-Unis auraient pu traiter la situation comme une situation d'urgence justifiant la suspension ou la révocation immédiate de la licence de M. Basulto ou la saisie de l'aéronef des Brothers to the Rescue avant leur départ du 24 février, qui a fait l'objet d'une étroite surveillance de la part aussi bien du Département d'État que de la FAA (par. 2.2.4 et 2.3.2.1).

La déclaration figurant dans la communication citée plus haut – où il est dit que "la FAA ne peut pas empêcher des vols comme celui qui va peut-être avoir lieu, mais nous alerterons nos responsables au cas où ils auraient lieu et nous fournirons tous les renseignements s'y rapportant (dans toute la mesure possible) afin d'assurer le respect et l'application de la loi," (ibid.) – est manifestement dénuée de tout fondement et en contradiction directe avec les dispositions de la législation des États-Unis déjà évoquées, avec les mesures d'urgence prises ultérieurement par la FAA contre M. Basulto, et avec la notification publiée ultérieurement par la FAA où elle affirme son intention d'user de ses pouvoirs d'urgence en cas de violation de l'espace aérien cubain.