



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/51/394
23 septembre 1996
FRANÇAIS
ORIGINAL : ESPAGNOL

Cinquante et unième session
Points 94 c) et 145 de l'ordre du jour

QUESTIONS DE POLITIQUE MACRO-ÉCONOMIQUE : COMMERCE ET DÉVELOPPEMENT

DÉCENNIE DES NATIONS UNIES POUR LE DROIT INTERNATIONAL

Lettre datée du 18 septembre 1996, adressée au Secrétaire
général par le Représentant permanent de la Bolivie auprès
de l'Organisation des Nations Unies

Au nom des États membres du Groupe de Rio [Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Équateur, Mexique, Panama, Paraguay, Pérou, Uruguay, Venezuela, Costa Rica (représentant les États d'Amérique centrale) et Trinité-et-Tobago (représentant les États des Caraïbes)], j'ai l'honneur de vous demander de bien vouloir faire distribuer le texte du document ci-joint, qui reproduit, en anglais, en espagnol, et en français, le texte de l'avis du Comité juridique interaméricain donné conformément à la résolution AG/doc.3375/96 de l'Assemblée générale de l'Organisation des États américains intitulée "Liberté de commerce et d'investissement dans le continent américain", comme document de l'Assemblée générale, au titre des points 94 c) et 145 de l'ordre du jour.

Il convient de signaler à cet égard que les chefs d'État et de gouvernement des pays du Groupe de Rio, réunis à Cochabamba (Bolivie) les 3 et 4 septembre 1996, ont souscrit à l'avis du Comité juridique interaméricain, lequel a conclu à l'unanimité que la loi Helms-Burton, adoptée récemment par les États-Unis, n'est pas conforme au droit international.

Veillez agréer, etc.

L'Ambassadeur,

Représentant permanent

(Signé) Edgar CAMACHO OMISTE

ANNEXE

Avis du Comité juridique interaméricain émis en exécution de la résolution AG/doc.3375/96 de l'Assemblée générale de l'Organisation des États américains intitulée "Liberté de commerce et d'investissement dans le continent américain"*

Le Comité juridique interaméricain,

Considérant la directive émise par l'Assemblée générale dans la résolution AG/doc.3375/96 qu'elle a adoptée le 4 juin 1996 au cours de sa vingt-sixième session ordinaire et qui s'intitule "Liberté de commerce et d'investissement dans le continent américain", par laquelle elle charge le Comité juridique interaméricain "d'accorder la priorité lors de sa prochaine session à l'examen et à la conclusion d'une analyse de la validité, au regard du droit international, de la loi Helms-Burton et de présenter son avis sur cette question au Conseil permanent",

Ayant effectué un examen complet, vaste et approfondi sur la question en tenant compte des différents points de vue discutés pendant sa considération, et conformément aux conclusions qui en ont découlé,

Décide :

1. D'approuver à l'unanimité l'avis du Comité juridique interaméricain figurant en appendice à la présente résolution et qui a été émis en exécution de la résolution AG/doc.3375/96 de l'Assemblée générale adoptée le 4 juin 1996 au cours de sa vingt-sixième session ordinaire et intitulée "Liberté de commerce et d'investissement dans le continent américain";

2. De charger le Président du Comité de soumettre au Conseil permanent, en application de la résolution AG/doc.3375/96, par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des États américains, la présente résolution ainsi que l'avis du Comité.

* Les membres suivants du Comité juridique interaméricain, présents à sa séance ordinaire du 23 août 1996, ont adopté à l'unanimité la présente résolution : MM. Eduardo Vío Grossi, Keith Highet, Miguel Angel Espeche Gil, Mauricio Gutiérrez Castro, Olmedo Sanjur G., Jonathan T. Fried, João Grandino Rodas, Luis Herrera Marcano, Alberto Zelada Castedo et José Luis Siqueiros.

APPENDICE

Avis émis par le Comité juridique interaméricain en exécution de la résolution AG/doc.3375/96, de l'Assemblée générale de l'Organisation des États américains intitulée "Liberté de commerce et d'investissement dans le continent américain"

ANTÉCÉDENTS

1. Le présent avis est adopté en vertu des dispositions de la résolution AG/doc.3775/96 émanée de l'Assemblée générale le 4 juin 1996 lors de sa vingt-sixième session ordinaire et intitulée "Liberté de commerce et d'investissement dans le continent", par laquelle elle demande au Comité juridique interaméricain "d'accorder la priorité, lors de sa prochaine session à l'examen et à la conclusion d'une analyse de la validité au regard du droit international de la loi Helms-Burton et de présenter son avis sur cette question au Conseil permanent". Cette loi est connue sous le nom de "Loi pour la liberté et la solidarité démocratique cubaine - Loi Libertad".

2. Selon l'interprétation du Comité, le présent avis émis dans l'exercice des attributions que lui confère l'article 98 de la Charte de l'Organisation des États américains¹ n'est pas de nature contraignante pour les États membres ni pour les organes de l'Organisation.

3. Le Comité émet le présent avis sur la base des précisions suivantes :

a) Dans l'accomplissement de sa tâche, le Comité n'a pas essayé d'interpréter la législation interne d'un État membre ni de se prononcer à son sujet;

b) L'expression "la législation" utilisée dans le présent document se réfère à une législation dont le contenu est analogue à celui de la loi Helms-Burton;

c) Selon l'interprétation du Comité, la résolution AG/doc.3375/96 de l'Assemblée générale a pour objet de sauvegarder l'ordre public international du système continental américain. Nous devons donc mettre en relief la prévalence de normes déterminées de droit international dans le système continental qui doivent être respectées par les systèmes juridiques des États membres;

d) Selon l'interprétation du Comité, le mandat dont traite le premier paragraphe ci-dessus porte sur la conformité de la législation examinée avec le droit international public. De même, il l'a identifié comme constituant les normes du droit des personnes visé au paragraphe 1 de l'article 38 du Statut de

¹ "Article 98 [antérieurement 104]. Le Comité juridique interaméricain, corps consultatif de l'Organisation en matière juridique, a pour objet de faciliter le développement progressif et la codification du droit international, d'étudier les problèmes juridiques ayant trait à l'intégration des pays en voie de développement et à la possibilité d'unifier leurs législations lorsque cela lui semble utile."

la Cour internationale de Justice. En conséquence, dans l'application de ces normes, il a exclu celles qui sont contenues dans les instruments sous-régionaux ou universels dont ne sont pas parties tous les États membres de l'Organisation des États américains;

e) Le Comité a considéré que le mandat reçu de l'Assemblée générale ne requiert pas une opinion sur les questions bilatérales entre les États membres, voilà pourquoi il se prononce sur les mesures spécifiques adoptées par le Gouvernement des États-Unis d'Amérique à l'égard de Cuba, comme par exemple l'embargo décrété depuis déjà plus de trois décennies. Il prend acte cependant que de telles mesures suscitent des incertitudes sur le plan juridique, à la lumière des normes prescrites aux articles 18 et 19 de la Charte de l'Organisation des États américains;

f) Le Comité a examiné les dispositions de "la législation" qui traitent de questions telles que l'admission des étrangers et les mesures à adopter au regard des organisations internationales de nature financière. Face à ces questions, le Comité n'a pas jugé approprié de se prononcer sur la question, ayant estimé qu'il existe des mécanismes juridiques pour régler les différends éventuels sur ces matières. Cependant, le Comité souligne que ces questions peuvent soulever des questions de droit international telles que le respect des droits de l'homme et le principe pacta sunt servanda;

g) Le Comité a examiné les deux ordres principaux de questions juridiques suscités par la législation : la protection des droits de propriété de nationaux et les effets extra-territoriaux de la juridiction.

A. La protection des droits de propriété des nationaux

4. Le Comité a considéré que la promulgation de la législation dans certains cas, et son éventuelle application dans d'autres, peuvent entraîner les effets juridiques suivants :

a) Transformer l'endossement² d'une réclamation d'un État à un autre État conformément au droit international en une demande présentée devant la juridiction interne introduite par un national contre des nationaux des pays tiers;

b) Accorder le droit de présenter ces demandes à des personnes qui n'étaient pas ses nationaux au moment où s'est produit le dommage allégué;

c) Attribuer la responsabilité des actes de l'État étranger à des personnes privées qui peuvent être des nationaux de pays tiers;

d) Autoriser que le montant de l'indemnisation soit fixé de façon que sa valeur excède au triple les préjudices causés par l'acte d'expropriation;

² L'expression "endossement" s'emploie ici comme l'équivalent de "protection diplomatique" qui est également utilisée lorsque l'État prend en charge la réclamation de son national.

e) Rendre responsable le particulier demandeur de la totalité de la valeur du bien exproprié sans prendre en compte la valeur du "bénéfice" que le particulier aurait perçue de son usage ou du "préjudice" allégué que son usage aurait causé au propriétaire originaire présumé;

f) Permettre que des réclamations qui doivent être introduites contre un État étranger puissent devenir effectives au moyen de processus engagés contre des nationaux de pays tiers sans qu'on les munisse des moyens efficaces pour réfuter ou contredire les allégations avancées contre eux ou contre l'État étranger, au sujet du fondement ou du montant de ces réclamations, y compris celles qui se fondent sur des certifications avec force probatoire irréfutable émises par une commission administrative interne;

g) Confondre une réclamation pour cause de dommages ou de restitution découlant d'une nationalisation avec une action réelle introduite pour revendiquer une "propriété illicitement confisquée" ajoutée à une action personnelle d'enrichissement irrégulière en raison de l'usage de cette "propriété illicitement confisquée" par toute personne impliquée par la suite dans cet usage, largement ou de façon indéterminée;

h) Engager la responsabilité des nationaux de pays tiers dans l'usage licite de la propriété frappée d'expropriation dans le territoire de l'État expropriant ou dans l'usage licite d'une propriété qui ne constitue pas en soi une propriété objet d'expropriation.

5. Le Comité a considéré les normes applicables du droit international en ce qui a trait à la protection diplomatique, la responsabilité des États et les droits essentiels des étrangers pour ce qui est de la protection des droits de propriété des nationaux. Le Comité est d'avis que les normes et principes sur la matière sont généralement acceptés par les États membres :

a) L'État qui exproprie, nationalise ou prend des mesures équivalant à une expropriation ou à une nationalisation d'une propriété appartenant à des nationaux étrangers, doit respecter les règles suivantes : que cette expropriation ou cette nationalisation doivent être faites à des fins publiques, sans discrimination, au moyen du rapide paiement d'une indemnité, adéquate et effective, rendant possible pour le propriétaire exproprié des recours administratifs et judiciaires efficaces à l'égard de la mesure et au montant de l'indemnisation. Le non-respect de ces règles entraîne la responsabilité de l'État;

b) L'obligation d'un État, en vertu de sa responsabilité pour actes d'expropriation consiste à restituer le bien exproprié ou à réparer convenablement le préjudice causé, en y incluant les intérêts accumulés jusqu'au moment du paiement;

c) Lorsque le national d'un État étranger n'arrive pas à obtenir une réparation effective selon les règles du droit international, l'État dont il est le national peut prendre en charge sa réclamation dans le cadre d'un processus de réclamation officielle d'État à État. La condition indispensable de cet endossement est que depuis le moment où s'est produit le dommage jusqu'au moment où est résolue la réclamation, le titulaire de celle-ci ait été, sans

interruption, un national de l'État qui assume la réclamation et qu'il n'ait pas eu la nationalité de l'État expropriant;

d) Les réclamations produites contre un État en raison de l'expropriation de la propriété de nationaux étrangers ne peuvent devenir effectives contre la propriété des personnes privées sauf lorsque cette propriété est en soi le bien exproprié et qu'elle se trouve sous la juridiction de l'État réclamant. Les produits cultivés ou manufacturés dans une propriété expropriée où les bénéficiaires de cette propriété ne constituent pas, selon le droit coutumier international, des biens expropriés;

e) Toute utilisation par les nationaux d'un État tiers d'une propriété expropriée qui se trouve dans l'État expropriant lorsque cette utilisation est conforme à la législation de cet État, ainsi que l'utilisation dans toute autre partie ou lieu de produits ou de propriétés intangibles qui ne constituent pas le même bien exproprié n'enfreignent pas le droit international;

f) Les nationaux des États étrangers ont droit aux garanties prévues par la loi dans toutes les procédures judiciaires et administratives qui auraient pu affecter leur propriété. Les garanties prévues par la loi incluent la possibilité de mettre en question effectivement tant le fondement que le montant de toute demande ou réclamation par les voies judiciaires ou administratives.

6. À la lumière des principes et normes énoncés au paragraphe 5 ci-dessus, le Comité estime que la législation analysée n'est pas conforme au droit international dans chacun des aspects suivants :

a) Les tribunaux nationaux d'un État demandeur ne constituent pas l'instance compétente pour le règlement des réclamations d'État à État;

b) L'État n'a pas le droit de prendre en charge des réclamations de personnes qui ne soient pas ses nationaux au moment où le préjudice a été causé;

c) L'État réclamant n'a pas le droit d'attribuer à des nationaux d'États tiers la responsabilité d'une réclamation qu'il introduit contre un autre État;

d) L'État réclamant n'a pas le droit d'attribuer à des nationaux d'États tiers la responsabilité de l'utilisation de biens expropriés situés sur le territoire de l'État expropriant lorsque cette utilisation est faite dans le respect des lois de ce dernier, ni de l'utilisation sur le territoire d'États tiers, de produits ou de biens intangibles qui ne constitueraient pas le même bien exproprié;

e) L'État réclamant n'a pas le droit de statuer sur la responsabilité de tiers non impliqués dans une nationalisation, créant à leur détriment des motifs de responsabilité non liés à la nationalisation, ou non reconnus par le droit international sur la matière, modifiant ainsi les bases juridiques de la responsabilité;

f) L'État réclamant n'a pas le droit d'imposer une indemnité de réparation excédant le montant du préjudice causé, y compris les intérêts, qui résultent d'un acte présumé illicite de l'État expropriant;

g) L'État réclameur ne peut pas priver un national étranger du droit de défense effective, dans le respect de la légalité, contre le fondement et le montant de réclamations qui risquent de léser l'étranger ou sa propriété;

h) L'exécution effective d'une réclamation contre les biens d'un national d'un pays tiers, contrevenant aux principes et normes du droit international, constituerait en soi une mesure produisant des effets équivalant à une expropriation et engagerait la responsabilité de l'État réclameur.

B. L'extra-territorialité et les limites que fixe le droit international à l'exercice de la juridiction

7. Selon l'interprétation du Comité "la législation" aurait pour résultat l'exercice de la compétence législative ou judiciaire sur les actes commis à l'extérieur par des étrangers sur la base d'une qualification : "Trafic de propriétés confisquées".

8. Le Comité a examiné également les normes applicables du droit international portant sur l'exercice de leur compétence juridictionnelle par les États et des limites que le droit international donne à cet exercice. Selon cet organe, les normes en question sont les suivantes :

a) Le droit international est applicable dans tous les États et régit leurs relations. Aucun État ne peut prendre des mesures non conformes au droit international sans encourir de responsabilité;

b) Tous les États ont la liberté d'exercer leur juridiction, mais cet exercice doit respecter les limites imposées par le droit international. Dans la mesure où cet exercice n'est pas conforme à ces limites, l'État qui l'exerce encourra des responsabilités;

c) Un État ne peut exercer de pouvoir d'aucune sorte sur le territoire d'un autre État, sauf s'il existe une norme du droit international qui l'y autorise. La prémisses fondamentale, selon le droit international, pour établir les compétences législative et juridictionnelle, se fonde sur le principe de la territorialité;

d) Dans l'exercice de sa juridiction territoriale, un État peut appliquer ses lois à un acte dont les éléments constitutifs se soient produits partiellement sur son territoire, c'est-à-dire, si un acte commencé à l'étranger est consommé sur son territoire ("territorialité objective"), ou à l'inverse, si un acte commencé sur son territoire est consommé à l'étranger ("territorialité subjective");

e) Un État pourrait justifier l'application de la loi du territoire seulement dans la mesure où un acte perpétré en dehors de son territoire produit un effet direct, substantiel et prévisible sur son territoire, et que l'exercice de sa compétence est raisonnable;

f) Un État pourrait exercer sa compétence exceptionnellement, sur une base différente de celle de la territorialité, uniquement lorsqu'existerait une corrélation substantielle ou toute autre connexion significative entre la

matière en cause et son autorité souveraine, comme par exemple dans l'exercice de la juridiction sur les actes commis à l'étranger par ses nationaux et, dans certains cas spécifiques, pour la protection nécessaire objectivement à la sauvegarde de ses intérêts souverains essentiels.

9. Le Comité a examiné les dispositions de la législation qui placent l'exercice de la compétence sur des bases différentes de celles de la territorialité, et à cet égard conclut que l'exercice de la compétence sur les actes de "trafic de propriétés confisquées" n'est pas conforme aux normes que prescrit le droit international pour l'exercice de la juridiction dans chacun des aspects suivants :

a) L'État qui légifère n'a pas le droit d'exercer sa compétence sur des actes de "trafic" commis à l'extérieur par des étrangers à moins que certaines conditions spécifiques soient remplies et qu'elles ne semblent pas avoir été respectées dans cette situation;

b) L'État qui légifère n'a pas le droit d'exercer sa compétence sur des actes de "trafic" commis à l'extérieur par des étrangers dans des circonstances où ni l'étranger ni la conduite en question n'ont une connexion quelconque avec le territoire, et où il n'existe aucune connexion apparente entre ces actes et la protection des intérêts souverains essentiels.

En conséquence, l'exercice de la compétence par un État sur les actes de "trafic" perpétrés à l'extérieur par des étrangers, dans des circonstances où ni ces étrangers ni la conduite en question n'ont une connexion quelconque, et lorsqu'il n'existe pas non plus de connexion apparente entre ces actes et la protection des intérêts souverains essentiels, n'est pas conforme au droit international.

CONCLUSION

10. Pour les raisons exposées plus haut, le Comité conclut que les fondements et l'application éventuelle de la législation objet du présent avis, dans les domaines significatifs décrits plus haut, ne sont pas conformes au droit international.
