



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/51/531
21 octobre 1996
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS/ESPAGNOL

Cinquante et unième session
Point 27 de l'ordre du jour

NÉCESSITÉ DE LEVER LE BLOCUS ÉCONOMIQUE, COMMERCIAL ET FINANCIER
APPLIQUÉ À CUBA PAR LES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

Lettre datée du 19 octobre 1996, adressée au Secrétaire général
par le Représentant permanent de Cuba auprès de l'Organisation
des Nations Unies

J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint le document intitulé "Analyse juridique de la portée et de l'illicéité de la loi Helms-Burton". Étant donné son intérêt, je vous serais obligé de bien vouloir faire distribuer ce texte comme document de l'Assemblée générale, au titre du point 27 de l'ordre du jour de sa cinquante et unième session.

L'Ambassadeur,

Représentant permanent

(Signé) Bruno RODRÍGUEZ PARRILLA

ANNEXE

Analyse juridique de la portée et de l'illicéité
de la loi Helms-Burton

Point de vue d'un cabinet juridique américain bien connu

La loi adoptée par les États-Unis d'Amérique en 1996 sous le titre "Cuban Liberty and Solidarity (LIBERTAD) Act" [loi sur la liberté et la solidarité (LIBERTAD)]^a est déjà condamnée par la quasi totalité de la communauté internationale. Aussi bien dans le cadre régional qu'à titre individuel, les États Membres des Nations Unies ont tenu cette législation sans précédent pour ce qu'elle est : une attaque ouverte et arrogante contre leur propre souveraineté et contre celle de Cuba. Les États Membres ont considéré aussi qu'ils ne pouvaient laisser passer une violation aussi flagrante de la Charte des Nations Unies et du droit international.

Même avant que les États-Unis n'adoptent cette législation, la communauté internationale avait condamné le blocus économique de Cuba par les États-Unis. L'an dernier, à sa cinquantième session, une Assemblée générale unie a adopté par 117 voix contre 3 la résolution intitulée "Nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier appliqué à Cuba par les États-Unis d'Amérique" (résolution 50/10 du 2 novembre 1995). L'Assemblée générale a constaté que les effets extraterritoriaux des mesures alors adoptées par les États-Unis "portent atteinte à la souveraineté d'autres États et aux intérêts légitimes d'entité ou de personnes placées sous leur juridiction, ainsi qu'à la liberté du commerce et de la navigation".

L'Assemblée générale a constaté dans la même résolution que les "buts et principes consacrés dans la Charte" étaient en cause, notamment les principes fondamentaux "de l'égalité souveraine des États, de la non-intervention et de la non-ingérence dans leurs affaires intérieures". L'Assemblée y a vu aussi un risque pour "la liberté du commerce et de la navigation internationaux, également consacrés par de nombreux instruments juridiques internationaux". En conséquence, l'Assemblée générale a solennellement invité les États-Unis à retirer les mesures extraterritoriales qu'ils avaient adoptées et à s'abstenir de promulguer d'autres mesures du même genre.

C'était la quatrième résolution adoptée en la matière par l'Assemblée générale (résolutions 47/19 du 24 novembre 1992; 48/16 du 3 novembre 1993 et 49/9 du 26 octobre 1994). Ces résolutions qui avaient d'emblée bénéficié d'un large consensus ont recueilli un appui plus large encore, équivalant finalement à une quasi unanimité, lorsqu'il est devenu plus évident que les États-Unis n'avaient aucune intention de respecter le droit international. Même les rares États qui ont continué à s'abstenir dans le vote ont indiqué lors du débat à l'Assemblée générale qu'ils condamnaient les mesures prises par les États-Unis.

Tout juste quatre mois après l'adoption de la résolution 50/10 par l'Assemblée générale, les États-Unis ont montré dans quel mépris total ils tenaient l'opinion internationale en adoptant une législation qui, par l'extrémisme de ses effets territoriaux et la franchise de ses intentions impérialistes, rend par comparaison assez dérisoires les mesures qu'ils avaient

déjà prises et qui étaient déjà condamnées. Cette législation est en réalité si extrême et à ce point sans précédent que le Département d'État des États-Unis a admis qu'elle était indéfendable au regard du droit international et s'est opposé à son adoption jusqu'à ce que le pouvoir exécutif abandonne cyniquement les principes de droit par intérêt politique. [Voir par exemple U.S. Department of State, "Legal Considerations Regarding Title III of the Libertad Bill" [considérations juridiques sur le titre III de la loi - LIBERTAD, réimpression dans 141 Congressional Record S15106-S15108 (12 octobre 1995).]

I. CARACTÈRES PRINCIPAUX DE LA LÉGISLATION

Bien que cette législation - appelée Helms-Burton du nom de ses protagonistes au Congrès - ait déjà acquis une notoriété bien méritée, il n'est pas inutile d'en exposer ici les caractères principaux. Chaque lecture est source d'étonnement.

A. Responsabilité de ressortissants de pays tiers pour des opérations mettant en jeu des biens cubains

Le titre III stipule que la responsabilité des ressortissants de pays tiers est engagée à l'égard des anciens propriétaires de biens cubains nationalisés ou de leurs ayant-droit s'ils "trafiquent" de ces biens. Les ressortissants de pays tiers doivent payer trois fois la pleine valeur du bien nationalisé si, plus de 30 ans après la nationalisation, ils acquièrent un droit sur le bien nationalisé, gèrent ou occupent ce bien ou se livrent à des opérations commerciales qui font usage ou tirent profit du bien en question.

Compétence exclusive est attribuée aux tribunaux des États-Unis pour statuer par jugement sur cette responsabilité. L'ancien propriétaire peut, en exécution du jugement, saisir tout bien que les ressortissants de pays tiers possèderaient aux États-Unis.

Comme l'admet le Département d'État des États-Unis, le titre III constitue une "application extraterritoriale sans précédent de la loi américaine" et il est "très difficile à défendre en droit international" (141 Congressional Record S15106, 12 octobre 1995). La raison en apparaît clairement :

a) Les États-Unis appliquent leur propre loi pour définir la propriété et l'usage d'un bien qui ne se trouve et ne s'est jamais trouvé sur son territoire. Or, le bien nationalisé - il s'agit presque toujours d'un bien immobilier - était à Cuba au moment de sa nationalisation et y est resté; dans quelques cas cependant, le bien en question a pu se trouver sur le territoire d'un pays tiers;

b) Les États-Unis appliquent leur propre loi même si toutes les activités des ressortissants de pays tiers ou des ressortissants cubains qu'ils condamnent et pénalisent se déroulent entièrement à Cuba ou dans des pays tiers et sans aucun rapport avec le territoire des États-Unis;

c) Les États-Unis appliquent leur propre loi alors que l'immense majorité des personnes pouvant bénéficier de la législation n'étaient pas ressortissantes

des États-Unis au moment de la nationalisation et, qui plus est, avaient la nationalité cubaine;

d) Les États-Unis ne prétendent même pas appliquer le droit international. Avec la loi Helms-Burton, il est sans importance que les nationalisations ou les actes intéressant un bien nationalisé effectués ultérieurement par des ressortissants de pays tiers soient défendables au regard du droit international. Les tribunaux des États-Unis n'ont même pas le droit d'examiner cette question;

e) Le titre III annule rétroactivement le droit de propriété et déjoue les prévisions des ressortissants de pays tiers qui pensaient pouvoir disposer de leurs biens en toute sécurité, prévisions dont la légitimité a été expressément reconnue par les tribunaux des États-Unis eux-mêmes, lesquels ont eu l'occasion de confirmer le titre acquis par Cuba et son transfert à autrui^b.

B. Interdiction d'entrer aux États-Unis faite à des ressortissants de pays tiers

Le titre IV complète le titre III en ce qu'il impose des sanctions supplémentaires aux ressortissants de pays tiers : il interdit l'entrée aux États-Unis des dirigeants, actionnaires majoritaires et agents de sociétés de pays tiers qui "trafiquent" de biens cubains nationalisés et il exclut également les conjoints et les enfants mineurs. Le titre IV se heurte, sur le plan du droit international, aux mêmes objections que le titre III; de plus, il viole nombre de traités multilatéraux et bilatéraux conclus par les États-Unis qui garantissent aux ressortissants des États signataires le droit d'entrer aux États-Unis pour affaires^c.

C. Maintien de ces mesures extraterritoriales, parmi d'autres, à l'encontre de pays tiers jusqu'à ce que Cuba abandonne sa souveraineté dans le domaine des droits patrimoniaux et renonce à son système économique et à son système politique

En vertu de la loi Helms-Burton, le titre III et le titre IV doivent rester en vigueur jusqu'à ce que Cuba ait modifié complètement les rapports patrimoniaux, son système économique et son système politique, pour se conformer aux prescriptions circonstanciées de cette législation^d. Il en va de même des mesures économiques prises par les États-Unis et précédemment condamnées par l'Assemblée générale, mesures que la loi Helms-Burton "codifie" pour leur donner un caractère législatif [art. 102 h)]. De même, le pouvoir conféré à l'exécutif des États-Unis de "suspendre" l'ouverture des procès engagés en vertu du nouveau titre III est lié non pas du tout à la question de l'indemnisation mais à celle des progrès de ce que l'on appelle par euphémisme la "transition vers la démocratie" [art. 306 c)].

Plus peut-être que tout autre chose, ce qui caractérise la législation Helms-Burton, c'est l'objectif ouvertement proclamé de mettre un terme à la souveraineté de Cuba et l'effort tenté pour mettre de force la coopération internationale au service de cette entreprise illégitime.

Pour qu'il soit mis fin aux restrictions prévues notamment au titre III et au titre IV dans le cadre du blocus de Cuba par les États-Unis, la loi Helms-Burton exige que chacune des conditions ci-après soit remplie :

a) Cuba doit avoir restitué – ou pouvoir montrer qu'elle est en voie de restituer – les biens nationalisés à leurs anciens propriétaires cubains comme à leurs anciens propriétaires américains [art. 206 (6)]. Selon la loi Helms-Burton des "millions" de ressortissants cubains et des "milliers" de ressortissants des États-Unis ont droit à la restitution de leurs biens nationalisés [art. 301 (3)]. La possibilité d'une indemnisation, prévue par la loi, est illusoire car Cuba n'a pas la possibilité financière de racheter ses terres, ses moyens de production et les locaux d'habitation;

b) Cuba doit avoir adopté ou fait de grands progrès vers un système à économie de marché fondé sur le droit de posséder des biens et d'en user [art. 206 (3)];

c) Le Gouvernement cubain "ne doit comprendre ni Fidel Castro ni Raul Castro" [art. 205 (a)(7)];

d) Cuba doit avoir adopté un système électoral à partis multiples [art. 205 (a)(4) (B), art. 206 (1)];

e) Cuba doit avoir cessé de gêner Radio Martí et les émissions de la télévision Martí [art. 205 (a) (5)]. (Ces émissions du Gouvernement des États-Unis dirigées sans autorisation vers le territoire cubain violent notamment les traités régissant les télécommunications internationales)°;

f) Cuba, au jugement unilatéral des États-Unis, doit respecter "les droits de l'homme et les libertés fondamentales internationalement reconnus tels que les énonce la Déclaration universelle des droits de l'homme" et respecter les libertés civiles et les droits de l'homme des citoyens cubains [art. 205 (a) (6) (B), art. 206 (2)].

Il convient de souligner que les exigences des États-Unis ne sont nullement limitées aux questions dites des droits de l'homme qui, même si elles avaient fourni le motif avoué du blocus par les États-Unis, n'auraient pas rendu celui-ci moins illégitime.

D. Le caractère des titres III et IV et le large boycottage secondaire de Cuba

On sait que la révolution cubaine qui a triomphé en 1959 a entraîné une transformation profonde des rapports patrimoniaux et économiques dans la société cubaine. Avant la révolution, la concentration des richesses et de la propriété des moyens de production et des terres était extrême tout comme l'étaient l'inégalité et la pauvreté qui en résultaient pour l'immense majorité des Cubains. Le peuple cubain a pris la décision souveraine de nationaliser dans l'intérêt commun une grande partie des moyens de production et des terres.

Attendu que, pendant ces 37 années, la révolution cubaine a mis sur pied de nouveaux moyens de production et rendu productives de vastes étendues foncières

jusque-là inutilisées, une bonne partie des investissements des pays tiers et de leur activité commerciale à Cuba ne tombe pas sous le coup des dispositions de la législation Helms-Burton. Néanmoins, vu l'ampleur des nationalisations effectuées pendant les premières années de la révolution, cette législation risque fort d'exposer de nombreuses sociétés relevant de pays tiers à des procès devant des juridictions américaines.

"Trafiquer" coïncide donc largement, d'après la législation Helms-Burton, avec le fait d'investir à Cuba et d'y avoir des activités commerciales comparables. En outre, pour une société ayant, sur le plan des affaires, d'assez nombreux contacts aux États-Unis, il peut se révéler prohibitif d'y être traduite en justice. La loi fixe la responsabilité encourue au triple de la pleine valeur du bien concerné, montant qui tient plus d'une mesure de coercition et d'une sanction que d'un dédommagement.

Le but recherché est un large boycottage secondaire, à savoir forcer les sociétés de pays tiers à choisir entre investir à Cuba d'une part et maintenir des relations commerciales avec les États-Unis d'autre part. Qui plus est, c'est un boycottage secondaire qui est pratiqué à des fins totalement illégitimes.

Les États-Unis comptent sur la pression exercée par ce large boycottage secondaire pour imposer à Cuba le blocus international qu'ils ne sont pas parvenus à réaliser jusqu'ici. Cuba entretient aujourd'hui des relations normales aussi bien sur le plan commercial que sur le plan diplomatique avec, peut-on dire, le monde entier. Aucun État Membre des Nations Unies n'applique d'embargo à Cuba, sauf les États-Unis. Ni l'Organisation des Nations Unies ni aucun autre organisme international n'autorise, et encore moins ordonne, des sanctions économiques à l'encontre de Cuba. Il y a plus de 20 ans, l'Organisation des États américains a levé les sanctions contre Cuba, adoptées sous la pression des États-Unis en 1964, et elle condamne aujourd'hui l'application unilatérale de sanctions économiques en général, et la législation Helms-Burton en particulier qu'elle tient pour une violation de la Charte de l'Organisation des États américains^f.

E. Sanctions directes contre des États tiers

Ne se contentant pas de viser les ressortissants de pays tiers, la loi Helms-Burton menace directement ces États auxquels elle reproche d'exercer une de leurs prérogatives souveraines, à savoir maintenir des relations économiques avec Cuba. Le catalogue des sanctions énoncées au titre I est trop long et trop détaillé pour être reproduit ici. Il suffit de dire qu'au titre I la loi Helms-Burton renforce et élargit le type même des mesures que l'Assemblée générale et les États Membres ont déjà condamnées, y compris celles que l'on trouve dans le Cuban Democracy Act [Loi sur la démocratie cubaine] de 1992.

F. Sanctions contre les organisations internationales

La loi Helms-Burton prescrit aux États-Unis de violer leurs obligations envers les institutions financières internationales au cas où, sur décision de leurs conseils d'administration régulièrement constitués, celles-ci décideraient de consentir des prêts ou d'accorder une assistance à Cuba [art. 104 (b)].

II

LA LÉGISLATION HELMS-BURTON ET LE DROIT INTERNATIONAL

Les caractères essentiels de la législation Helms-Burton étant ainsi soulignés, il est évident que les violations de la Charte des Nations Unies et du droit international par cette législation sont nombreuses et fondamentales. Elles ont été universellement constatées et condamnées en tant que telles par les États Membres. Les États-Unis eux-mêmes ont reconnu par le passé que le droit international interdit des mesures comme celles-là et le Département d'État des États-Unis a admis que cette législation même était indéfendable.

Il n'est pas possible de présenter une étude complète des violations du droit international imputables à cette législation dans un document destiné à une distribution générale comme celui-ci, les violations étant aussi nombreuses que graves. Nous nous bornerons donc à mettre en relief les points suivants :

1. En ce qui concerne la responsabilité imputée par les États-Unis pour "trafic" de biens et l'interdiction faite à certains agents de sociétés d'entrer aux États-Unis, un État Membre qui partage traditionnellement les vues des États-Unis, et non celles de Cuba, sur la licéité des nationalisations au regard du droit international a brièvement exposé les raisons pour lesquelles la législation Helms-Burton viole des principes de droit international universellement acceptés :

"Imposer de telles mesures à ceux qui ne sont pas parties au différend initial sur les réclamations est incompatible avec les principes du droit international qui reconnaissent aux États souverains le droit de régler des questions comme le droit de propriété conformément à la loi qu'ils appliquent sur leur propre territoire. En conséquence, quand ces États délivrent un titre clair à un acheteur ultérieur, celui-ci ne devrait pas faire l'objet de mesures punitives de la part d'un pays tiers. La solution des réclamations ne doit concerner que les parties au différend initial."

Le fait que le Département d'État ait lui-même reconnu l'illicéité du titre III est particulièrement accablant car les États-Unis accordent depuis longtemps à leurs lois des effets extraterritoriaux qui vont au-delà de ce que d'autres États considèrent comme compatible avec le droit international. Malgré cela, le Département d'État n'a pu faire autrement que d'admettre que la loi Helms-Burton excède de loin les limites extérieures que l'on peut considérer comme acceptables. De l'avis du Département d'État comme de celui de la communauté internationale, la loi Helms-Burton va au-delà de la juridiction nationale des États-Unis et réduit à néant un "attribut essentiel de la souveraineté" conféré aux autres États.

L'analyse du Département d'État présenté au Congrès des États-Unis à l'encontre du titre III mérite d'être étudiée pour la manière dont elle condamne sans appel une thèse que les États-Unis s'efforcent de défendre désespérément depuis lors. On trouvera des passages assez substantiels de cette analyse dans les notes qui figurent à la fin de la présente étude⁹.

2. La législation Helms-Burton viole encore d'autres principes fondamentaux de droit international du fait qu'elle légifère aussi bien pour les biens nationalisés qui appartenaient à des Cubains que pour les biens nationalisés dont les propriétaires étaient des Américains. En vertu du titre III, les personnes qui étaient de nationalité cubaine à l'époque de la nationalisation de leurs biens peuvent engager un procès contre quiconque fait "trafic" de leurs biens à la seule condition d'être devenus ultérieurement ressortissants des États-Unis. Les sanctions énoncées au titre IV s'appliquent à ceux qui "trafiquent" de biens appartenant à des Cubains. La législation Helms-Burton exige la restitution des biens nationalisés appartenant à des Cubains de même que la restitution des biens nationalisés appartenant à des Américains avant que le blocus économique par les États-Unis puisse être levé.

La loi Helms-Burton se préoccupe en effet avant tout des ressortissants cubains qui ont quitté leur pays et résident maintenant aux États-Unis, en particulier dans le sud de la Floride. Elle précise que les anciens Cubains ayant subi des pertes en raison des nationalisations se comptent par "millions" alors que les ressortissants des États-Unis dans la même situation se comptent par "milliers". Les grandes sociétés américaines qui avaient des réclamations à faire valoir à la suite des nationalisations se sont d'ailleurs activement opposées à l'adoption des titres III et IV qu'elles considéraient comme contraires à leurs intérêts. [Voir par exemple la déclaration du Joint Corporate Committee (14 juin 1995), réimprimée dans 141 Congressional Record S15111-12 (12 octobre 1995)].

C'est pourtant un principe de droit international universellement accepté qu'un État ne peut demander réparation pour des dommages causés à des personnes qui n'avaient pas sa nationalité au moment des faits dommageables^h. En outre, s'il est vrai que des divergences existent sur le point de savoir si le droit international impose des limites à la nationalisation par un État de biens appartenant à des étrangers, il est universellement admis qu'un État agit dans le cadre strict de ses pouvoirs souverains quand il nationalise des biens qui appartiennent à des ressortissants et se trouvent sur son propre territoire et qu'aucune question de droit international ne se pose alorsⁱ.

À cet égard aussi, l'arrogance des États-Unis est soulignée par le fait qu'ils ont agi d'une manière directement contraire à l'interprétation explicite qu'ils donnent eux-mêmes du droit international. Pendant deux siècles, les États-Unis ont dit et répété à maintes reprises que "en vertu de principes bien établis de droit international, auxquels les États-Unis adhèrent, ils ne sauraient soutenir contre des États étrangers des réclamations formulées en raison de dommages causés à des personnes qui n'étaient pas ressortissantes des États-Unis au moment des faits". [U.S. Department of State, Statement (1981) réimpression dans S. Rep. No. 97-211 97e Congrès, première session, 5 (1981)]^j. De même, les tribunaux des États-Unis ont uniformément décidé que le droit international impose de respecter l'appropriation par le souverain de biens appartenant à ses ressortissants et situés sur son territoire^k. Qui plus est, les tribunaux des États-Unis en ont ainsi décidé en ce qui concerne la nationalisation de biens appartenant à des Cubains, nationalisation qui fait maintenant, en vertu de la législation Helms-Burton, l'objet de procès pour "trafic" et de sanctions connexes^l.

3. La législation Helms-Burton représente la tentative la plus poussée et la plus flagrante que les États-Unis aient encore faite pour contraindre les pays tiers à participer à un blocus économique dont les fins sont manifestement illégales : obliger Cuba à redonner à l'élite cubaine d'avant la révolution, élite qui réside maintenant surtout aux États-Unis, les biens qu'elle possédait et la situation qu'elle occupait à Cuba et, à cet égard entre autres, transformer les systèmes en vigueur à Cuba dans le domaine des droits patrimoniaux et en matière économique et politique pour qu'ils soient du goût des États-Unis et jouent à leur profit.

La législation avoue clairement et sans ambages les objectifs qu'elle vise. De plus, comme on l'a noté, elle oblige juridiquement les États-Unis à maintenir, en plus des sanctions nouvellement mises sur pied, toutes les sanctions antérieures jusqu'à ce qu'ils aient atteint leur but qui est de transformer Cuba selon leurs propres normes. À aucun moment depuis le début du siècle – où ils ont occupé Cuba militairement et imposé le scandaleux amendement Plat à la Constitution cubaine qui les autorisait à poursuivre l'occupation du pays à leur gré – les États-Unis n'ont cherché si ouvertement et si complètement à réduire Cuba à l'état d'une colonie. Jamais depuis la fin de l'ère coloniale un État n'a aussi franchement proclamé ses intentions impérialistes.

Cette entreprise criminelle est en totale contradiction avec les principes sur lesquels reposent la Charte et le droit international : l'égalité souveraine des États, la non-intervention et la non-ingérence dans les affaires internes. Comme le dit de manière autorisée la Déclaration relative au principe du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, déclaration adoptée sans opposition en 1970 par l'Assemblée générale [résolution 2625 (XXV)], c'est un corollaire nécessaire de ces principes fondamentaux de la Charte que :

"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.

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."

La même interdiction très nette qui procède de la Charte des Nations Unies et dont il est universellement admis qu'elle relève du droit international contraignant a été renouvelée et réaffirmée dans de nombreuses autres résolutions de l'Assemblée générale^m et dans d'autres instruments internationaux comme la Convention de Vienne sur le droit des traités, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et la Charte de l'Organisation des États américains.

Il ne fait aucun doute que, vu sa rigueur et sa vaste portée, le blocus économique imposé par la loi Helms-Burton et les autres sanctions appliquées par les États-Unis qu'elle codifie correspond à une coercition économique. On ne saurait douter non plus que, vu les déclarations et dispositions juridiques explicites de cette loi, le but de la coercition économique sans précédent dont Cuba a fait l'objet est de "subordonner l'exercice de ses droits souverains et ... obtenir [d'elle] des avantages".

4. Comme les principaux partenaires commerciaux des États-Unis l'ont soulignéⁿ, la législation Helms-Burton méconnaît aussi de façon flagrante les principes de la liberté commerciale consacrés dans de nombreux instruments internationaux. Ces principes, maintes fois réaffirmés par l'Assemblée générale, sont énoncés sous leur forme définitive dans la Charte des droits et devoirs économiques des États [résolution 3281 (XXIX)] qui dispose notamment :

"Article 4

Chaque État a le droit de se livrer au commerce international et à d'autres formes de coopération économique, indépendamment de toute différence entre les systèmes politiques, économiques et sociaux. Aucun État ne fera l'objet d'une discrimination quelle qu'elle soit, fondée uniquement sur ces différences..."

Comme d'autres dispositions de la Charte des droits et devoirs économiques des États, cette disposition applique au domaine des relations économiques internationales les principes fondamentaux d'égalité souveraine des États, de non-intervention et de coopération qui sont à la base de la Charte et du droit international. Il convient de noter que, si pour des raisons diverses certains États Membres ont exprimé des réserves sur telle ou telle disposition de la Charte des droits et devoirs économiques des États, ils n'en ont pas moins indiqué notamment dans des déclarations de l'Union européenne, leurs objections à la législation Helms-Burton qui s'immisce si exagérément et de façon si injustifiée dans leur décision souveraine de maintenir des relations économiques et commerciales normales avec Cuba.

En outre, les mesures adoptées par les États-Unis violent manifestement à la fois les droits des pays tiers et ceux de Cuba à la liberté commerciale garantie par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et d'autres dispositions relevant de l'Organisation mondiale du commerce ainsi que par de nombreux traités commerciaux régionaux et bilatéraux auxquels les États-Unis sont parties. Au surplus, le boycottage secondaire visé par les titres III et IV de la loi Helms-Burton, impose, en violation du GATT, des restrictions inadmissibles à l'importation aux États-Unis de marchandises provenant de pays tiers; l'article XI de l'Accord du GATT de 1947, repris dans l'Accord de 1994, interdit formellement "les prohibitions ... ou restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions" en ce qui concerne l'importation de produits originaires du territoire d'une autre partie contractante.

On ne saurait soutenir sérieusement que l'exception tirée de la "sécurité nationale" consacrée par le GATT et d'autres traités multilatéraux et bilatéraux en vigueur exonère les États-Unis de leurs obligations conventionnelles.

L'article XXI b) iii) de l'Accord du GATT de 1947, tel qu'il a été repris dans l'Accord de 1994, n'exonère une partie de ses obligations que dans la mesure nécessaire à "la protection des intérêts essentiels de sa sécurité ... en temps de guerre ou en cas de grave tension internationale". Nul ne croira que Cuba constitue une menace pour la sécurité des États-Unis et la seule grave tension internationale qui existe est celle qui résulte des efforts déployés par les États-Unis pour intervenir dans les affaires intérieures de Cuba et pour dénier aux pays tiers le droit de décider de leurs relations avec Cuba.

III. CONCLUSION

La législation Helms-Burton viole les principes les plus essentiels de la Charte des Nations Unies et du droit international à la fois en ce qu'elle impose des sanctions nouvelles sans précédent et en ce qu'elle ordonne jusqu'à ce que Cuba renonce à sa souveraineté le maintien de ces mesures ainsi que celui des autres mesures extraterritoriales adoptées dans le cadre du blocus par les États-Unis. Cette législation mérite que l'Assemblée générale s'en préoccupe très sérieusement.

Notes

a) PL. No 104 à 114 (12 mars 1995).

b) Les tribunaux des États-Unis ont admis la légitimité du droit acquis par Cuba du fait de la nationalisation de biens appartenant à des ressortissants cubains et ont même confirmé le droit de Cuba à l'encontre des anciens propriétaires. Voir par exemple F. Palicio y Compania S.A. c. Brush 256 F., Supp. 481, 487 (S.D.N.Y. 1996), aff'g and adopting dist. ct. op., 375 F. 2d 1011 (2d Cir.), cert. denied, 389 US 830 (1967). S'agissant de la nationalisation de biens appartenant à des ressortissants des États-Unis, la Cour suprême des États-Unis a reconnu la validité du droit acquis par Cuba dans Banco Nacional de Cuba c. Sabbatino 376 US (1964). Le Congrès des États-Unis a modifié la règle de droit ainsi posée uniquement en ce qui concerne les biens appartenant à des ressortissants des États-Unis introduits sur le territoire des États-Unis. PL 89-171, par. 301 d) 2); 79 Stat. 653 (1965); 22 USC par. 2370 e) 2); pour une interprétation judiciaire autorisée de cette législation, voir Banco Nacional de Cuba c. First National City Bank of New York, 431 F. 2d 94 (2nd Cir. 1970), décision réformée pour d'autres motifs, 40 US 759 (1972).

c) Comme la Communauté européenne l'a affirmé à juste titre, le droit d'entrer aux États-Unis pour affaires est garanti notamment par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994, l'Accord général sur le commerce des services et l'annexe sur le déplacement des personnes fournissant des services au titre de l'Accord. Des garanties comparables ont également été données solennellement par les États-Unis dans plus de 60 traités bilatéraux réglementant le commerce et les relations amicales.

d) Voir art. 302 h) (le droit d'introduire une instance en vertu du Titre III ne disparaîtra que lorsqu'un "gouvernement démocratiquement élu" sera au pouvoir à Cuba); art. 206 (précisant les conditions à remplir sur le plan des droits patrimoniaux et en matière économique et politique pour qu'il soit admis

qu'un "gouvernement démocratiquement élu" est au pouvoir); art. 102 h) (codifiant et maintenant toutes les restrictions existantes liées au blocus de Cuba par les États-Unis jusqu'à ce qu'un "gouvernement démocratiquement élu", au sens de l'article 206, soit au pouvoir à Cuba).

e) Règlement des radiocommunications de l'Union internationale des télécommunications, fait à Genève le 6 décembre 1979, et Convention internationale des communications, faite à Nairobi le 6 novembre 1982. Voir la décision prise par le Comité international des fréquences de l'Union internationale des télécommunications en avril 1990.

f) Voir la résolution de l'Organisation des États américains en date du 4 juin 1996 sur la liberté de commerce et d'investissement dans le continent américain, résolution adoptée avec la seule voix négative des États-Unis. Voir également par exemple les déclarations des chefs d'État ou de gouvernement aux sommets ibéro-américains sur la nécessité d'éliminer l'application unilatérale par un État contre un autre de mesures économiques et commerciales portant atteinte aux échanges commerciaux internationaux et la décision No 360, adoptée le 3 juin 1995 par la vingt et unième réunion ordinaire du Conseil du Système économique latino-américain (SELA) tenue au niveau ministériel à San Salvador, qui a insisté pour que soit levé le blocus économique, commercial et financier appliqué à Cuba.

g) Tout en réaffirmant la position des États-Unis selon laquelle la nationalisation par Cuba, il y a 36 ans, de biens appartenant à des Américains (mais pas de biens appartenant à des Cubains) a violé le droit international, le Département d'État a déclaré :

"S'opposer à la création d'une voie de recours civile du genre de celle que prévoit le Titre III... La loi LIBERTAD serait très difficile à défendre en droit international.

La voie de recours civile prévue par la loi LIBERTAD constituerait une application extra-territoriale sans précédent de la loi américaine. En droit international et dans la pratique bien établie des États, il existe des limites, largement admises, à l'autorité juridictionnelle d'un État de rendre sa loi applicable au comportement des personnes ainsi qu'aux droits réels qu'elles peuvent avoir...

En affirmant que l'on a compétence à l'égard de biens situés dans un pays étranger et expropriés en violation du droit international, on ne remplirait guère la condition à laquelle le droit international autorise un État à imposer sa loi, parce qu'il est difficile d'imaginer comment le fait de "trafiquer" ces biens pourrait avoir un "effet substantiel" sur le territoire des États-Unis.

... Les effets réels d'une expropriation illicite doivent être appréciés au moment de l'expropriation elle-même et non pas ultérieurement.

En règle générale, même quand un certain comportement a un "effet substantiel" sur le territoire d'un État, le droit international n'autorise l'État à assujettir ce comportement extra-territorial à sa loi que si cela est raisonnable eu égard à certains facteurs. En défendant le caractère raisonnable en droit international de nombreux procès autorisés par le Titre III de la loi LIBERTAD, on soulèverait de très graves questions. Les facteurs habituellement utilisés pour juger du caractère raisonnable d'une revendication de compétence extra-territoriale concernent avant tout les rapports entre l'État qui réglemente d'un côté et le comportement réglementé de l'autre. Le Titre III porte sur des actes d'entités étrangères et de personnes non ressortissantes des États-Unis à l'étranger qui concernent des biens réels ou immobiliers situés dans un autre pays et sans lien direct avec les États-Unis si ce n'est la nationalité des personnes qui font valoir un droit sur ces biens en raison de l'expropriation dont ils ont fait l'objet. Qui plus est, le comportement d'où découle la responsabilité – à savoir le fait de procéder à des opérations privées sur un bien – ne viole aucun principe établi de droit international. Une autre manière habituelle d'apprécier le caractère raisonnable est de voir dans quelle mesure l'exercice de la compétence correspond à la pratique internationale. Les principes sur lesquels repose le Titre III ne sont pas compatibles avec les traditions de l'ordre international et aucun autre État n'a adopté de lois similaires.

Le droit international exige aussi qu'un État qui prétend raisonnable d'imposer sa compétence à l'extérieur mette en balance ses propres intérêts et ceux des autres États et s'abstienne d'exercer sa compétence si les autres États peuvent faire valoir des intérêts plus importants. Il serait très risqué de soutenir que les intérêts des États-Unis l'emportent sur ceux de l'État où le bien est situé, que ce soit à Cuba ou ailleurs. Le droit international reconnaît comme déterminant l'intérêt qu'il y a pour un État à réglementer les biens qui se trouvent à l'intérieur de ses frontières. Les États-Unis préservent jalousement ce droit, attribut essentiel de la souveraineté. Au contraire, dans la pratique des États, il est rare que les opérations portant sur des biens précédemment expropriés soient découragées.

U.S. Department of State, "Legal Considerations Regarding Title III of the LIBERTAD Bill," [Considérations juridiques sur le Titre III de la loi LIBERTAD], réimpression dans 141 Congressional Record S15106-08 (12 octobre 1995) (souligné par nous).

h) Voir, par exemple, Ian Brownlie, Principles of public international law, p. 480 et 481 (4e éd., 1990); I Oppenheim's International Law, p. 347 et 348 (H. Lauterpacht éd.) (8e éd., 1995); Werner Levi, Contemporary international law, p. 227 et 228 (1991).

i) Voir, par exemple, 2 D. P. O'Connell, International law 1128 (1965); Richard N. Swift, International law 324 (1969); Case of Lithgow and others, 102 Eur. Ct. H. R., par. 113 à 116 (ser. A) (1986).

j) Voir aussi, par exemple, Department of State, File No P75 0028-2000, réimpression dans Department of State, Digest of United States Practice in international law 484-85 (1975); MS. Department of State, File No 262.1141 Breger, Marcus/12-861, réimpression dans 8 Whiteman, Digest of international law 1233 (1967); Memorandum, "The Matter of Nationality With Respect to International Claims", Feb. 9, 1959, publié dans The International Claims Settlement Act, Hearing before a Subcommittee of the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 86th Congress, 1st session 58, 67 (1939), and réimpression dans 8 Whiteman, Digest of international law 1233, 1241 (1967); 230 MS. Dom. Let. 378, réimpression dans VI John Bassett Moore, A Digest of international law 631 (1906) (expliquant que les États-Unis ne soutiendraient pas les réclamations de Cubains naturalisés au sujet de biens détruits par le Gouvernement espagnol à Cuba); 102 MS. Dom. Let. 43 (8 avril, 1874), réimpression dans VI John Bassett Moore, A Digest of international law 637 (1906) (expliquant pourquoi les États-Unis ne soutiendraient pas la réclamation d'un Cubain naturalisé); 160 MS. Dom. Let. 75 (30 avril, 1886), réimpression dans VI John Bassett Moore, A digest of international law 637 (1906) ("Une naturalisation ultérieure ne modifie pas le statut international d'une réclamation dont l'origine est antérieure à la naturalisation".).

La Commission des États-Unis pour le règlement des réclamations étrangères a toujours admis ceci :

"En vertu de principes bien établis de droit international, pour qu'une réclamation soit indemnisable, le bien sur lequel porte la réclamation doit avoir été la propriété d'un ou de plusieurs ressortissants des États-Unis au moment de sa perte et la réclamation née de cette perte doit avoir constamment appartenu à un ou plusieurs ressortissants des États-Unis."

In the Matter of the Claim of Arthur Dobozy, Claim No HUNG-21, 300, Proposed Decision No HUNG 1257, July 16, 1958, réimpression dans 8 Whiteman, Digest of international law 1246 (1967); voir aussi, par exemple, Claim No IT 10, 252, Decision No IT-62, réimpression dans 8 Department of State, Digest of international law 1236 (1967).

k) Voir, par exemple, Chudian c. Philippine National Bank, 912 F. 2nd 1095, 1105 (9th Cir. 1990); De Sanchez c. Banco Central de Nicaragua, 770 F. 2nd 1385, 1396-98 (5th Cir. 1985); Dreyfus c. Von Finck, 534 F. 2nd 24, 30-31 (2nd Cir. 1985), cert. denied, 429 U.S. 835 (1976); Tejerat c. Varsho-Saz, 723 F. Supp. 516, 520 (C.D. Calif. 1989). Voir également American Law Institute, Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States, par. 702, comment k.

l) Voir, par exemple, Palicio Y Compania S.A. c. Brush, 256 F. Supp. 481, 487 (S.D.N.Y. 1966), aff'g and adopting dist. ct. op., 375 F 2nd 1101 (2nd Cir.), cert. denied, 389 U.S. (1967); Maltina Corp. c. Cawy Bottling Co., 462 F 2nd 1021, 1024-25 (5th Cir. 1972).

m) Voir, par exemple, "Mesures économiques utilisées pour exercer une pression politique et économique sur les pays en développement", résolution de l'Assemblée générale 38/197 (20 décembre 1983); résolution 39/210 (18 décembre 1984); résolution 40/185 (17 décembre 1985); résolution 41/165 (5 décembre 1986); résolution 42/173 (11 décembre 1987); résolution 44/125 (22 décembre 1989); résolution 46/210 (20 décembre 1991); résolution 48/168 (21 décembre 1993); "Charte des droits et devoirs économiques des États", résolution 3281 (XXIX) (9 avril-2 mai 1974); "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) (21 décembre 1965).

Un groupe d'experts réuni par le Secrétaire général a récemment examiné les tendances actuelles et constaté que l'interdiction de recourir à des mesures économiques de coercition conservait toute sa force dans des circonstances comme celles dont il est question ici :

"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."

Rapport du Secrétaire général "Mesures économiques utilisées pour exercer une pression politique et économique sur les pays en développement", résumé des délibérations de la réunion du groupe d'experts (A/50/439, 18 septembre 1995).

n) Voir, par exemple, l'aide-mémoire de la Commission européenne adressé aux États-Unis d'Amérique le 12 juillet 1996 [reproduit par Reuter (12 juillet 1996)] et la Demande de consultation adressée par les Communautés européennes à l'Organisation mondiale du commerce (13 mai 1996).
