

Dulce María Cruz Herrera

# ÉTATS-UNIS CUBA

LES INTERVENTIONS D'UN EMPIRE,  
L'AUTODÉTERMINATION D'UN PEUPLE



Presses  
de l'Université  
du Québec



**ÉTATS-UNIS  
CUBA**

**PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC**

Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450

Québec (Québec) G1V 2M2

Téléphone: (418) 657-4399 • Télécopieur: (418) 657-2096

Courriel: puq@puq.ca • Internet: www.puq.ca

Diffusion / Distribution :

**CANADA et autres pays**

DISTRIBUTION DE LIVRES UNIVERS S.E.N.C.

845, rue Marie-Victorin, Saint-Nicolas (Québec) G7A 3S8

Téléphone: (418) 831-7474 / 1-800-859-7474 • Télécopieur: (418) 831-4021

**FRANCE**

AFPU-DIFFUSION  
SODIS

**BELGIQUE**

PATRIMOINE SPRL  
168, rue du Noyer  
1030 Bruxelles  
Belgique

**SUISSE**

SERVIDIS SA  
5, rue des Chaudronniers,  
CH-1211 Genève 3  
Suisse



La *Loi sur le droit d'auteur* interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le «photocopillage» – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels.

L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du «photocopillage».

**Dulce María Cruz Herrera**

# **ÉTATS-UNIS CUBA**

**LES INTERVENTIONS D'UN EMPIRE,  
L'AUTODÉTERMINATION D'UN PEUPLE**

Ouvrage primé par l'Institut d'études internationales de Montréal

2007



**Presses de l'Université du Québec**

Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bur. 450  
Québec (Québec) Canada G1V 2M2

Cruz Herrera, Dulce María, 1971-

États-Unis/Cuba : les interventions d'un empire, l'autodétermination d'un peuple

Présenté à l'origine comme thèse (de maîtrise de l'auteur—Université du Québec à Montréal), 2003 sous le titre: Le droit à l'autodétermination du peuple cubain dans le contexte des interventions économiques américaines depuis 1959.

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 978-2-7605-1459-1

1. Sanctions économiques américaines - Cuba. 2. Cuba - Relations économiques extérieures - États-Unis. 3. États-Unis - Relations économiques extérieures - Cuba. 4. Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes - Cuba. 5. Atteinte à la souveraineté - Cuba. I. Titre.

HF1500.5.U5C78 2006 337.7291073 C2006-941851-9

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition (PADIE) pour nos activités d'édition.

La publication de cet ouvrage a été rendue possible grâce à l'aide financière de la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC).

Mise en pages :

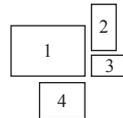
INFOSCAN COLETTE-QUÉBEC

Couverture

Conception : RICHARD HODGSON

Photographies 1, 2, 4 : ISTOCKPHOTO—[www.istockphoto.com](http://www.istockphoto.com)

Photographie 3 : JEAN-FRANÇOIS LEBLANC, Agence Stock



1 2 3 4 5 6 7 8 9 PUQ 2007 9 8 7 6 5 4 3 2 1

*Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés*

© 2007 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 1<sup>er</sup> trimestre 2007

Bibliothèque et Archives nationales du Québec / Bibliothèque et Archives Canada

Imprimé au Canada

*À la mémoire de ma chère mère,  
María Josefa Herrera Amador;  
À mon époux Simon-Pierre Gourd,  
pour son amour et son soutien indéfectibles;  
À mon fils Ysatis-Simon, parce que son existence  
m'encourage à rêver d'un monde meilleur.*



---

# Remerciements

Le présent ouvrage est l'aboutissement d'une importante démarche scientifique entreprise en tant qu'étudiante, que je n'ai naturellement pas effectuée toute seule. Je tiens donc à remercier toutes les personnes qui ont rendu possible l'accomplissement d'un des projets les plus significatifs que j'aie entrepris en tant que juriste.

Ces pages sont aussi le résultat palpable d'un long itinéraire, qui débute dès tout mon jeune âge, où la principale guide et accompagnatrice est feu ma mère, María Josefa Herrera Amador. Cet ouvrage est le sien, le mien, le nôtre. Je tiens à remercier ma chère mère car elle m'a inspirée et éclairée par son courage, sa sagesse, son intelligence, sa persévérance, sa beauté spirituelle et son amour inconditionnel. Dès mon tout jeune âge, elle m'a fait comprendre que l'amour pour les études et pour le travail est la clé de réussite de tout être humain. Jour après jour ses encouragements m'ont aidée à traverser toutes les étapes d'un long cheminement, éprouvant parfois, certes, mais beau et enrichissant.

Gracias Fefa.

Il va sans dire que j'ai aussi une profonde reconnaissance envers ces femmes qui m'ont élevée, éduquée, soutenue et bien entourée pour que je franchisse avec succès chaque étape de ma vie étudiante. Je parle notamment de feu ma grand-mère, Julia Amador Morejón et de feu ma tante Cristina Zayas Amador. Je remercie également feu mon père Mario Orlando Cruz Ramírez, parce qu'il m'a donné une belle leçon de vie : la dignité, la liberté d'esprit et la confiance en soi sont aussi à la base de mon parcours académique.

Enfin, je dois absolument exprimer ma gratitude à monsieur Georges Lebel, qui a accepté généreusement de me diriger dans la rédaction du mémoire de maîtrise duquel est tiré cet ouvrage. Sa rigueur, sa simplicité, sa disponibilité et sa clairvoyance m'ont permis de bien

mener à terme mes recherches. Nos échanges fructueux et ses commentaires judicieux m'ont véritablement aidée à amorcer et à bien structurer ma réflexion autour de mon champ d'étude.

Finalement, je ne peux conclure ces remerciements sans mentionner le rôle primordial qu'a joué mon époux, Simon-Pierre Gourd, et ce, quotidiennement, au cours de mes études supérieures en droit international. Ses encouragements, sa compréhension et surtout son amour m'ont incontestablement permis d'achever avec succès cette étape de ma vie, y compris la réalisation de ce beau projet.

---

## Préface

Cet ouvrage sur la pugnacité hargneuse des États-Unis d'Amérique à l'égard de Cuba a le mérite de se fonder sur les règles du droit international pour se distancer de la propagande qui pollue cette question depuis près de cinquante ans.

Ce n'est pas le moindre apport de ce travail que de fournir une liste des mesures prises, mêmes les plus récentes, par les États-Unis contre cette république des Caraïbes. Ce n'est pas rien de démontrer par le menu les mécanismes de cette volonté de punir tous ceux qui ont osé penser un jour s'affranchir de la tutelle hégémonique trop proche. La voisine haïtienne paye aujourd'hui encore d'avoir voulu maintenir face à la jeune Amérique une République sans esclave, et la cubaine un État sans la domination du capital. La liste en est malheureusement trop longue et rappelle ce cri du cœur du mexicain Porfirio Díaz : « Peuple malheureux ; si loin de Dieu et si proche des USA ».

Madame Dulce María Cruz Herrera a puisé dans son attachement à son pays l'énergie et la volonté de conduire cette enquête rigoureuse qui lui a permis de cheminer à travers la forêt des concepts qui, des contre-mesures à l'embargo en passant par le boycott et les rétorsions, permettent d'évaluer juridiquement ces sanctions unilatérales que l'on qualifie de BLOCUS. Ce terme est lourd dans l'histoire occidentale puisqu'il qualifia aussi l'insolente fulgurance napoléonienne face à l'empire britannique naissant.

Cette qualification juridique informée et implacable permet de mettre en doute la légalité des mesures unilatérales qui dépassent de loin le monde économique et s'attaquent à tous les aspects de la vie des citoyens cubains. Comment ne pas constater la contradiction d'une idéologie qui prône l'instauration de la démocratie par l'extension du commerce et la libéralisation des échanges, mais impose à Cuba une exclusion féroce et impitoyable du marché étasunien et même de celui de ses clients.

Rappelons-nous que des firmes canadiennes furent sanctionnées et des investisseurs canadiens arrêtés en vertu des dispositions à portée extra-territoriale de la loi Helms-Burton (1996).

Madame Cruz Herrera ne le suggère pas, mais comment concilier la prétention à juger d'une part et « imposer » d'autre part la démocratie à Cuba, alors que le blocus transforme toute manifestation d'hésitation face au pouvoir cubain en une complicité objective avec les mesures draconiennes imposées au peuple cubain. La perspective d'une évolution étasunienne reste hypothétique quand on sait que les manipulations électorales du Président si mal élu reposaient sur le vote des exilés cubains de Miami.

Certes, le droit international est particulièrement malmené en ces temps d'outrances guerrières qui cherchent en vain l'impunité pour ses crimes à Guantánamo dont l'occupation résulte de la diplomatie de la canonnière. Cet ouvrage permet de voir aujourd'hui quel est le droit et qui le viole.

Ce fut un privilège de suivre les travaux de madame Cruz Herrera, qui est de ces étudiantes capables de donner aux professeurs l'impression d'être intelligents. Il fallait partager ce privilège qui est aussi un plaisir.

Georges LeBel  
Professeur titulaire  
Département des sciences juridiques  
Université du Québec à Montréal

---

# Liste des abréviations

AG	Assemblée générale des Nations Unies
Ann. CDI	Annuaire de la Commission de droit international
<i>A.F.D.I.</i>	Annuaire français de droit international
A.J.I.L.	American Journal of International Law
A/RES	Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies
ASIL	American Society of International Law
BFSP	British and Foreign State Papers
BID	Banque interaméricaine de développement
BIS	Bureau of Industry and Security
BM	Banque mondiale
<i>B.Y.I.L.</i>	British Yearbook of International Law
Can. Bus. L. J.	Canadian Business Law Journal
CAAEF	Cuban American Alliance Education Fund
CACR	Cuban Assets Control Regulations
CDI	Commission de droit international
CEE	Communauté économique européenne
CES	Conseil économique et social des Nations Unies
CFR	Code of Federal Regulations
CIA	Central Intelligence Agency
CIDH	Commission interaméricaine des droits de l'homme
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CIJ	Cour internationale de justice

CIJ Rec.	Recueil d'arrêts, avis consultatifs et ordonnances de la CIJ
CJI	Comité juridique interaméricain
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.
COCOM	Coordinating Committee for Multilateral Export Controls
CS	Conseil de sécurité
CUBAInfo	Cuba Information
<i>D.A.I.</i>	Documents d'actualité internationale
Digest USPIIL	Digest of United States Practice in International Law
Doc. OEA	Document de l'Organisation des États américains
Doc. off.	Document officiel
Doc. NU	Document des Nations Unies
D.J.I.	Documents juridiques internationaux
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme
<i>E.I.L.R.</i>	Emory International Law Review
FALN	Fuerzas Armadas de Liberación Nacional
FMI	Le Fonds monétaire international
GATT	General agreement on tariffs and trade
<i>Ga. J. Int'l &amp; Comp. L.</i>	The Georgia Journal of International and Comparative Law
<i>Geo. Wash. J. Int'l L. &amp; Econ.</i>	George Washington Journal of International Law & Economics
GRIC	Groupe de recherche en intégration continentale
IDI	Institut de droit international
IFI	Institution financière internationale
ILM	International Legal Materials
ILR	International Law Reports
J.D.I.	Journal de droit international (Clunet)
J. Int'l Legal Stud.	Journal of International Legal Studies
J.O.	Journal officiel
J.O.C.E.	Journal officiel des Communautés européennes
J.O.L.	Journal officiel des Communautés européennes: Législation
J. Transnat'l. L. & Pol'y	Journal of Transnational Law and Policy

LC	Lois du Canada
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
L.R.C.	Lois révisées du Canada
LMEE	Loi sur les mesures extraterritoriales étrangères (Canada)
Loy. L. A. Int'l & Comp. L. J.	Loyola of Los Angeles International & Comparative Law Journal
NOEI	Nouvel Ordre économique international
OASTS	Organization of American States Treaty Series
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OEA	Organisation des États américains
OFAC	Office of Foreign Assets Control
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations Unies
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
OPAEP	Organisation des pays arabes exportateurs de pétrole
OUA	Organisation de l'Unité Africaine
PED	Pays en développement
PMA	Pays moins avancés
PTO	Patents and Trademarks Office
PUF	Presses universitaires de France
R.B.D.I.	Revue belge de droit international
R.C.A.D.I.	Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye
R.D.I.L.C.	Revue de droit international et de législation comparée
R.D.I.P.	Revue de droit international public
<i>R.G.D.I.P.</i>	Revue générale de droit international public
R.Q.D.I.	Revue québécoise de droit international
<i>R.S.A.</i>	Recueil des sentences arbitrales
R.T. Can.	Recueil des traités du Canada
R.T.D.E.	Revue trimestrielle de droit européen
<i>R.T.N.U.</i>	Recueil des traités des Nations Unies

S.d.N.	Société des Nations
S.D.N.	Specially Designated Nationals List
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
SFDI	Société française de droit international
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
TCE	Traité instituant la Communauté européenne
TUE	Traité de l'Union européenne
Tulsa J. Comp. & Int'l L.	Tulsa Journal of Comparative and International Law
UE	Union européenne
UNTS	United Nations Treaty Series
USC	United States Code
USAID	United States Agency for International Development
USCS	United States Code Service
Vand. J. Transnat'l L.	Vanderbilt Journal of Transnational Law
Virginia J. Int. L.	Virginia Journal of International Law

---

# Table des matières

REMERCIEMENTS .....	IX
PRÉFACE .....	XI
LISTE DES ABRÉVIATIONS .....	XIII
INTRODUCTION .....	1
<b>PARTIE I</b>	
<b>ÉMERGENCE D'UN ÉTAT SOUVERAIN</b>	
<b>À L'ÈRE POSTCOLONIALISTE .....</b>	<b>9</b>
Chapitre 1	
HISTORIQUE DES RELATIONS CUBANO-ÉTASUNIENNES .....	11
1. Des relations basées sur le colonialisme .....	11
1.1. La découverte : la conquête de l'île .....	11
1.2. L'occupation américaine en 1898 .....	16
1.3. L'amendement Platt : une intervention permanente dans les affaires intérieures de Cuba .....	17
2. Les relations cubano-américaines à la suite de la révolution socialiste du 1 <sup>er</sup> janvier 1959 .....	20
2.1. La rupture des relations commerciales et diplomatiques ...	20
2.2. La plainte déposée par le gouvernement de Cuba devant le Conseil de sécurité .....	21
3. Les relations cubano-américaines à la suite de la fin de la guerre froide .....	24
3.1. Le renforcement des interventions économiques contre Cuba dans un monde unipolaire .....	24

3.2. L'adoption de la <i>Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act of 2000 (TSRA)</i> .....	28
3.3. La mise en œuvre de la <i>Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act</i> .....	30
4. Les relations cubano-américaines après le 11 septembre 2001 ...	32
4.1. Cuba qualifié d'État terroriste .....	32
4.2. L'application de la politique <i>The Initiative for a New Cuba</i> ..	33
4.3. L'application des recommandations proposées par la <i>Commission for Assistance to a Free Cuba</i> (2004) ....	35

## Chapitre 2

### LA PORTÉE JURIDIQUE DES MESURES UNILATÉRALES DE CONTRAINTE ÉCONOMIQUE : L'INTERVENTION ÉCONOMIQUE DANS LES AFFAIRES INTÉRIEURES DE CUBA ...

1. Les mesures de contrainte économique dans le droit international classique et contemporain .....	41
1.1. L'évolution historique des mesures de contrainte économique .....	41
1.1.1. Le boycott .....	42
Typologie des boycotts .....	46
1.1.2. Le blocus .....	46
Typologie des blocus .....	49
1.1.3. Les sanctions économiques institutionnelles .....	51
Les sanctions onusiennes .....	53
1.1.4. L'embargo économique : son évolution historique ...	55
1.1.5. L'embargo : un moyen pacifique de recourir à la force .....	58
1.1.6. Les mesures de représailles et de rétorsion en droit international classique et contemporain .....	60
Les mesures de rétorsion .....	62
1.1.7. Les contre-mesures en droit international public ...	64
L'admissibilité controversée des contre-mesures dans le droit international contemporain .....	67
L'usage ambigu des contre-mesures .....	70
2. La nature juridique des mesures unilatérales de contrainte économique étasuniennes à l'égard de Cuba .....	71
2.1. L'inégalité économique entre les États .....	73
2.2. Une intervention économique .....	77
2.3. La tradition américaine relative à l'usage de la contrainte économique .....	80

2.4. Distinction entre les mesures américaines de contrainte économique et les sanctions économiques institutionnelles, définies par le droit international .....	86
3. L'intervention économique américaine dans les affaires intérieures de Cuba .....	87
3.1. Les origines doctrinales de la règle de non-intervention en Amérique latine .....	87
3.1.1. Les différentes théories américaines portant sur l'intervention .....	88
La doctrine Monroe .....	88
La politique du gros bâton et le contrôle financier .....	90
La doctrine Hoover .....	93
La politique de « <i>Dollar Diplomacy</i> » .....	93
La doctrine Drago .....	95
La Sixième Conférence panaméricaine de la Havane (1928) .....	96
3.1.2. L'importance de la contribution du droit interaméricain dans cette matière .....	98
3.2. La règle universelle de non-intervention dans les affaires intérieures des États .....	99
3.3. L'affirmation de la règle universelle de non-intervention dans les affaires intérieures des États par la CIJ .....	103
3.4. L'intervention dans les affaires intérieures de l'État cubain .....	107
3.5. Le rôle de l'Organisation des États américains dans le conflit cubano-étasunien .....	111
3.6. L'intervention économique des États-Unis à Cuba dans un monde globalisé .....	118

## **PARTIE II**

### **LES RELATIONS CUBANO-ÉTASUNIENNES À L'HEURE DE LA MONDIALISATION: INTERVENTIONS,**

### **EXTRATERRITORIALITÉ ET AUTODÉTERMINATION .....** 123

#### Chapitre 3

#### LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE INTERVENTIONNISTE DES ÉTATS-UNIS CONTRE CUBA ET SON APPLICATION

#### EXTRATERRITORIALE .....

 125

1. La systématisation des interventions économiques, politiques et militaires contre Cuba .....	125
1.1. Les actions politiques .....	126
1.2. Les actions militaires .....	127

1.3. Les actes « terroristes » .....	127
1.4. Les pressions diplomatiques .....	131
1.5. Les mesures de contrainte économiques.	
Évolution historique .....	134
1.5.1. La section 211 de la <i>Omnibus Appropriations Act of 1998</i> .....	139
1.5.2. Recrudescence des contraintes économiques après le 11 septembre 2001 .....	142
1.5.3. Des nouvelles mesures mises en place par le <i>Office of Foreign Assets Control (OFAC)</i> .....	144
1.5.4. Les résolutions de l'AG de l'ONU à l'épreuve des mesures étasuniennes contre Cuba .....	146
2. L'accélération des interventions économiques contre Cuba depuis l'effondrement de l'empire communiste .....	149
2.1. L'adoption de la <i>Cuban Democracy Act</i> de 1992 .....	152
2.2. L'adoption de la <i>Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act</i> .....	156
2.2.1. Contenu normatif de la <i>Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act</i> .....	158
2.2.2. La notion de « <i>traffic</i> » et les nationalisations cubaines .....	160
La nouvelle dimension du terme « <i>traffic</i> » .....	160
Les nationalisations en droit international .....	163
Les nationalisations exécutées par le gouvernement cubain .....	169
2.2.3. L'illicéité de la <i>Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act</i> à la lumière de certains principes du droit international .....	172
La non-conformité de la loi Helms-Burton aux règles universelles concernant la responsabilité internationale des États .....	174
La non-conformité de la loi Helms-Burton aux règles internationales en matière des mesures de contrainte économique .....	176
La non-conformité de la loi Helms-Burton au regard de la réglementation internationale relative à l'usage de contre-mesures .....	177

## Chapitre 4

**LA CONCEPTION AMÉRICAINE DU DROIT  
 À L'AUTODÉTERMINATION DU PEUPLE CUBAIN,  
 ÉRIGÉE EN LOI** ..... 181

1. La conception américaine du droit à l'autodétermination du peuple cubain .....	181
1.1 La règle coutumière internationale relative à l'application extraterritoriale des lois .....	182
1.1.1. La compétence normative des États .....	184
La compétence territoriale .....	184
La compétence personnelle .....	185
La compétence fondée sur la souveraineté des États .....	185
1.1.2. La compétence d'exécution ou opérationnelle des États .....	186
1.2. L'extraterritorialité de la loi Helms-Burton du fait de l'interprétation étendue de critères classiques de rattachements territoriaux .....	187
1.2.1. L'extension de la compétence territoriale américaine. La doctrine des effets substantiels .....	188
1.2.2. L'interprétation excessive de leur compétence dite personnelle .....	190
1.2.3. L'extension de leur compétence relative au critère de protection .....	193
1.2.4. L'extension de leur compétence universelle .....	193
1.2.5. L'extraterritorialité de la loi Helms-Burton du fait de l'extension excessive de compétences normatives étatiques .....	195
1.3. L'extraterritorialité de la loi Helms-Burton atteint la réalisation du droit à l'autodétermination du peuple cubain .....	201
1.4. La loi Helms-Burton contestée .....	203
1.4.1. L'organisation des États américains .....	203
1.4.2. L'Union européenne .....	206
1.4.3. Le Canada .....	208
1.4.4. Le Mexique .....	210
1.4.5. Les recours juridiques présentés devant les instances arbitrales internationales .....	213

1.5. La <i>Commission for Assistance to a Free Cuba</i> : une modalité de mise en œuvre de la loi Helms-Burton . . .	215
2. La primauté du droit des peuples à l'autodétermination . . . . .	221
2.1. Une norme <i>jus cogens</i> . . . . .	221
2.2. L'émergence historique du principe relatif au droit des peuples à l'autodétermination . . . . .	222
2.3. Mise en œuvre du droit à l'autodétermination du peuple cubain dans le contexte du conflit avec les États-Unis . . . . .	228
2.4. Le droit au développement: condition essentielle à l'autodétermination des peuples . . . . .	229
2.5. Le droit à l'autodétermination des peuples et le principe de liberté démocratique . . . . .	234
2.6. La liberté de commerce, la coopération internationale et l'autodétermination des peuples . . . . .	240
3. La conception américaine du droit à l'autodétermination du peuple cubain . . . . .	244
CONCLUSION . . . . .	251
Annexe 1	
DOCUMENT OFFICIEL DU COMITÉ JURIDIQUE INTERAMÉRICAIN (CJI) DE L'ORGANISATION DES ÉTATS AMÉRICAINS (OEA): DOC. OFF. OEA/SER. C/11.5 (1960) P. 15-17 . . . . .	255
Annexe 2	
<i>CUBAN DEMOCRACY ACT OF 1992</i> : 22 USC §600 ET SUIVANTS (1992) . . . . .	257
Annexe 3	
<i>CUBAN LIBERTY AND DEMOCRATIC SOLIDARITY (LIBERTAD) ACT OF 1996 (LOI HELMS-BURTON)</i> : 22 USCS SECTION § 6021-6091 (1996) . . . . .	265
SOURCES ET RÉFÉRENCES . . . . .	299

---

# Introduction

Le recours à des moyens de pression économiques est de plus en plus fréquent, tant au plan international qu'à l'échelle régionale. Toutefois, dans le cadre de notre ouvrage, nous aborderons cette pratique lorsqu'elle est utilisée de façon unilatérale.

Dans ce dessein, nous avons suivi de très près un événement, particulier dans son genre et d'un grand intérêt juridique. Il s'agit de la politique, axée sur les contraintes économiques unilatérales, que les États-Unis maintiennent contre l'île de Cuba depuis presque cinquante ans, et ce, malgré les treize résolutions adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies (AG) concernant la nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier appliqué à Cuba par les États-Unis d'Amérique<sup>1</sup>. Tous connaissent la difficulté pour les Nations Unies de contraindre ses membres à agir conformément au droit international. Les résolutions adoptées par l'Assemblée générale n'ayant pas de caractère contraignant, elles constituent une source subsidiaire mais non incontestable du droit international. Toutefois, leur portée juridique constitue un précédent important et reconnu par tous. En fait, l'Organisation des

- 
1. Voir notamment les résolutions adoptées par l'AG de l'ONU depuis 1992 intitulées : *Nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier appliqué à Cuba par les États-Unis d'Amérique*, Rés. AG NU 47/19, Doc. off. AG NU, 47<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/47/L. 20/ Rev. 1 (1992); Rés. AG NU 48/16, 48<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES/48/16 (1993); Rés. AG NU 49/9, Doc. off. AG NU, 49<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/49/L. 9 (1994); Rés. AG NU 50/10, Doc. off. AG NU, 50<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/50/L. 10 (1995); Rés. AG NU 51/17, Doc. off. AG NU, 51<sup>e</sup> sess., Doc. A/RES/51/17 (1996); Rés. AG NU 52/10, Doc. off. AG NU, 52<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/52/L. 11 (1997); Rés. AG NU 54/21, Doc. off. AG NU, 54<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/54/L. 11 (1999); Rés. AG NU 55/20, Doc. off. AG NU, 55<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/55/L. 7 (2000); Rés. AG NU 56/9, Doc. off. AG NU, 56<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/56/L. 9 (2001); Rés. AG NU 57/11, Doc. off. AG NU, 57<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/57/L. 5 (2002); Rés. AG NU 58/7, Doc. off. AG NU, 58<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/58/L. 4 (2003); Rés. AG NU 59/11, Doc. off. AG NU, 59<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/59/L. 2 (2004); Rés. AG NU 60/12, Doc. off. AG NU, 60<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/60/L. 9 (2005).

Nations Unies, en tant que sujet de droit international, se sert des résolutions pour poser des normes génératrices des droits et obligations à l'égard de ses membres, produisant ainsi des effets juridiques dans l'ordre international.

Le souci des États-Unis de préserver la cohérence de leur politique étrangère les conduit souvent à des positions ambiguës dans lesquelles les notions juridiques s'entremêlent. Leur utilisation fréquente et abusive du terme « sanctions » pour qualifier les mesures unilatérales de contrainte économique imposées contre Cuba et leur conférer ainsi une certaine valeur emblématique, en est un exemple. L'incertitude des concepts utilisés par les États-Unis comme celui d'« auto-assistance » (*self help*) et d'« autoprotection »<sup>2</sup> ou de « juste cause »<sup>3</sup>, ou encore leurs prétentions de légitime défense dans des situations bien différentes de la situation juridique envisagée dans l'article 51 de la Charte des Nations Unies<sup>4</sup>, nous montrent comment ils dirigent leur politique sans nécessairement tenir compte du droit international.

Cette incohérence conceptuelle, observée depuis le début du conflit, nous amène forcément, dans notre analyse, à décortiquer le sens de chaque concept ainsi que les préceptes qui les régissent. Ainsi, nous aborderons un des domaines parmi les plus complexes et controversés en droit international. Présentement, nous assistons à un processus de métamorphose du droit international caractérisé par une contradiction intrinsèque que l'on

- 
2. Les théories de la *self help* et de l'« autoprotection » ont été expressément condamnées par la *Cour internationale de justice* en 1949. Voir notamment CIJ, *Affaire relative au Déroit de Corfou*, [1949] CIJ rec. 35.
  3. Pour justifier, juridiquement, l'agression des États-Unis à Panama, le 20 décembre 1989, ces premiers ont opté pour la « juste cause ». L'AG de l'ONU a exigé la cessation immédiate de cette intervention militaire qualifiée de violation flagrante du droit international et de l'indépendance, de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des États. Voir à cet effet *Incidences sur la situation en Amérique centrale de l'intervention militaire des États-Unis d'Amérique au Panama*, Rés. AG NU 44/240, Doc. off. AG NU, 44<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES/44/240 (1989) 53.
  4. La légitime défense constitue la première grande exception à l'interdiction de l'emploi de la force par les États qui soit prévue par la *Charte*. Reconnaisant que le Conseil de sécurité n'est pas toujours à même d'agir, en raison du droit de veto que détiennent les grandes puissances, ou que, dans le cas où le Conseil aurait décidé d'agir, son action peut être trop lente pour protéger un État membre contre une agression, l'article 51 dispose : « Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales ». Cet article a donné lieu, toutefois, à plus de controverses que tout autre article de la *Charte*. Voir R. St. John Macdonald, « L'emploi de la force par les États en droit international » dans Mohamed Bedjaoui, *Droit international: Bilan et Perspectives*, vol. I, UNESCO, Paris, Pedone, 1991, p. 774.

trouve dans la terminologie employée et dans les actes accomplis par les États. On parle, notamment, d'une contradiction entre l'état de droit et l'état de fait.

D'un côté, on constate une volonté de structurer et de renforcer l'ordre juridique international pour harmoniser le pouvoir des États à l'intérieur de ce système universel et diminuer les relations conflictuelles entre les États. Cette volonté assez généralisée peut s'apprécier dans les travaux de la CDI<sup>5</sup>, dans les diverses résolutions de l'AG de l'ONU et dans la jurisprudence de la Cour internationale de Justice.

D'un autre côté, et parallèlement à ce processus, certains États sont résolus à méconnaître l'existence des règles de cet ordre juridique international en s'imposant ouvertement, utilisant, entre autres, leur pouvoir économique. Ainsi, les États-Unis qualifiés d'« hyperpuissance » parviennent à la « légitimation des inégalités entre les États » à l'intérieur des organisations internationales. Depuis la fin de la guerre froide, les États-Unis ont volontairement négligé de respecter leurs obligations, en raison de plusieurs traités internationaux. Ils ont ainsi recouru à la force armée, interdite par la Charte de l'ONU, n'ont pas honoré leurs engagements en vertu de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, ont adopté des lois environnementales incompatibles avec le système du commerce international, n'ont pas effectué les paiements selon les règlements de cotisation des pays membres et ont exprimé ouvertement, à la suite des événements du 11 septembre 2001, leur volonté de se retirer du traité bilatéral signé avec l'URSS en 1972 sur la limitation des systèmes de missiles antimissiles balistiques<sup>6</sup>.

---

5. Les divers rapports sur la responsabilité internationale des États, en témoignent. Voir, entre autres, le Rapport de la CDI sur les travaux de sa 44<sup>e</sup> session dans le Doc. NU A/51/10, supp. n° 10, p. 177. Le 6 juillet 1976, la CDI adoptait à l'unanimité le texte de l'article 19 de la première partie de son projet d'articles sur la responsabilité des États. Cet article définissait « le fait internationalement illicite », le « crime international » et le « délit international ». En dépit des critiques de la doctrine conservatrice et malgré de vives pressions de certains de ses membres et de quelques États, minoritaires mais influents, au sein de l'AG, pour qu'elle renonce à la distinction, la Commission l'a fermement maintenue en 1996, lorsqu'elle a adopté la deuxième partie de son projet d'articles. Ainsi, le 12 juillet 1996, la CDI a adopté en première lecture, sans vote – mais non par consensus –, le projet d'articles sur la responsabilité des États. Voir A. Pellet, « Remarques sur une révolution inachevée. Le projet d'articles de la CDI sur la responsabilité des États » [1996] *A.F.D.I.* 7.

6. *Traité entre les États-Unis d'Amérique et l'Union des républiques socialistes soviétiques concernant la limitation des systèmes de missiles antimissiles* [Traité ABM ou Traité de Moscou de 1972], 26 mai 1972, (entrée en vigueur : 3 octobre 1972).

Le paragraphe 301 de la loi Helms-Burton exprime bien comment le Congrès des États-Unis voit l'ordre juridique international :

[...] le système judiciaire international, dans sa structure actuelle, est dépourvu de recours efficaces contre la confiscation abusive des biens et l'enrichissement injuste découlant de l'usage des biens abusivement confisqués par des gouvernements et des organismes privés aux dépens des propriétaires légitimes de ces biens<sup>7</sup>.

Pourtant, la confiscation et la nationalisation constituent des aspects parmi les plus traités en droit international. Au nombre des attributions de l'État souverain figure celle de décider, comme il l'entend dans les limites de son territoire, de l'organisation du système économique qu'il a choisi. Sur cette question, « la pratique, la jurisprudence et la doctrine internationales sont unanimes à considérer le pouvoir de nationaliser comme l'expression du pouvoir souverain de l'État. L'affirmation du pouvoir de nationaliser s'explique aussi bien par référence à la notion d'État souverain que par le refus de voir dans le pouvoir de nationaliser un pouvoir différent du pouvoir d'exproprier. L'État qui ne peut pas réglementer en toute indépendance le régime de la propriété n'est pas un État souverain »<sup>8</sup>. Le cadre juridique international régissant les nationalisations est défini dans la résolution 1803 de l'AG de l'ONU intitulée *Souveraineté permanente sur les ressources naturelles*<sup>9</sup>.

Le fait que les États puissent projeter de s'imposer tout en ignorant l'ordre déjà établi, révèle la « violence du pouvoir »<sup>10</sup>, inhérente au modèle relationnel. Effectivement, il existe dans ce domaine un courant assez répandu qui consiste à élaborer ou à « fournir des justifications juridiques aux réactions unilatérales suscitées par la violation des règles internationales, au nom du caractère décentralisé de la sanction dans les rapports interétatiques »<sup>11</sup>. Voici donc la première difficulté éprouvée au cours de

7. United States: *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996 (Helms-Burton Act)*, 22 USCS section §6021-6091 (1996). Le texte de la loi Helms-Burton a été publié en français dans la revue *Documents d'actualité internationale (D.A.I.)*, n° 16, août 1996, p. 674-689.

8. Voir à cet égard, G. Fouilloux, *La nationalisation et le droit international public*, Paris, LGDJ, 1962, p. 177.

9. *Souveraineté permanente sur les ressources naturelles*, Rés. AG NU 1803 (XVII), Doc. off. AG NU, 17<sup>e</sup> sess., supp. n° 17, Doc. NU A/5217 (1962) 15.

10. Cette terminologie a été évoquée par le professeur R.J. Dupuy, *La communauté internationale entre le mythe et l'histoire*, Paris, Economica/Unesco, 1986, p. 43-70.

11. Denys Simon, Préface de l'ouvrage de Linos-Alexandre Sicilianos, *Les réactions décentralisées à l'illicite. Des contre-mesures à la légitime défense*, Avant-propos de Nicolas Valticos, tome 102, Paris, LGDJ, 1990, p. xiii.

nos recherches. Cette double dimension du processus de développement ou de codification du droit international peut se remarquer dans les travaux de la doctrine et dans la pratique internationale des États.

L'autre difficulté à laquelle il a fallu faire face était d'ordre sémantique. La compréhension et l'interprétation des débats doctrinaux sur les sanctions économiques ou sur les contre-mesures faites par les internationalistes ainsi que l'analyse de la pratique contemporaine des États étaient loin d'être faciles compte tenu de l'ambiguïté du vocabulaire et de l'ambiguïté des concepts.

Tous les débats autour de « la responsabilité internationale des États »<sup>12</sup> au sein de la Commission de droit international, les réactions aux prises de position des rapporteurs spéciaux sur le droit de la responsabilité, de même que les controverses à propos de la légitime défense collective ont suffisamment démontré comment les experts en droit international ainsi que les États (principaux acteurs du droit international) sont divisés et même opposés dans ce domaine. Cela remet sérieusement en question certaines règles pourtant consacrées en droit international. D'où les critiques de certains spécialistes concernant le processus d'évolution du droit international.

À tout cela, il faut ajouter les discussions précédant l'élaboration de la Charte des Nations Unies en relation avec la vraie nature juridique de la contrainte économique, le refus de certains États de la considérer comme une manifestation du recours à la force, le refus de certains États de considérer la coercition économique comme une forme d'agression lors de l'adoption de la résolution se rapportant à cette dernière<sup>13</sup>. Toutes ces ambiguïtés et les fortes résistances rencontrées dans le processus de conceptualisation et de précision au regard du droit ont nui à tout avancement dans ce domaine :

la résistance structurelle des pratiques étatiques à la systématisation juridique : comment concilier l'irréductible spécificité des comportements des États lésés, en fonction de la diversité des situations concrètes ou des contextes politiques, et la cohérence réelle [...] de la réponse fournie par le droit international quant à la licéité des réactions unilatérales à l'illicite<sup>14</sup> ?

- 
12. Dans le cadre de cet ouvrage nous n'avons aucune prétention à l'exhaustivité de la question relative à « la responsabilité internationale des États ». Il s'agit tout simplement d'exposer brièvement les grandes lignes des contradictions interétatiques à l'égard de la conceptualisation de certains sujets et de montrer que le conflit Cuba/États-Unis s'insère dans ce contexte international des « batailles de conceptualisations juridiques » continuant à susciter des réactions très controversées.
  13. Voir J. Zourek, « Enfin une définition sur l'agression » [1974] *A.F.D.I.* 19.
  14. Denys Simon, Préface de l'ouvrage de Linos-Alexandre Sicilianos, *Les réactions décentralisées à l'illicite. Des contre-mesures à la légitime défense*, Avant-propos de Nicolas Valticos, tome 102, Paris, LGDJ, 1990, p. xiv.

Les mesures de coercition économique constituent une arme privilégiée et classique de la politique étrangère des États-Unis. Ils l'ont imposée de manière unilatérale depuis 1917. Depuis 60 ans, les États-Unis ont imposé des embargos : contre le Japon (en 1917 et en 1940); contre l'Argentine (entre 1944 et 1946); contre les Pays-Bas en 1948; contre la Corée du Nord (depuis 1949); contre le Royaume-Uni en 1956; contre la France en 1956; contre la République dominicaine (entre 1960 et 1962); contre Cuba (depuis 1960 jusqu'à nos jours); contre le Pérou (de 1962 à 1974); contre l'Indonésie (de 1963 à 1966); contre la République Arabe unie (en 1965); contre l'Inde (1965-1967 et 1978-1982); contre le Viêt-Nam du Sud en 1963; contre le Chili (de 1965 à 1966 et de 1970 à 1973); contre le Pakistan en 1971; contre la Corée du Sud (de 1973 à 1977); contre la Turquie (de 1974 à 1978); contre l'Angola (à partir de 1976); contre l'Ouganda (de 1972 à 1979); contre le Kampuchéa (de 1975 à 1979); contre l'Uruguay (de 1976 à 1981); contre Taiwan de 1976 à 1977; contre l'Éthiopie en 1976; contre le Paraguay (de 1977 à 1981); contre le Brésil (de 1978 à 1981); contre le Guatemala (de 1977 à 1986); contre l'Iran (de 1979-1980 et présentement); contre l'Union soviétique (en 1975 et de 1978-1980); contre les anciens pays socialistes de l'Europe de l'Est en 1975; contre la Pologne (de 1981 à 1987); contre l'Iraq depuis 1980; contre le Nicaragua (de 1977 à 1979 et de 1981 à 1990); contre le Panama (de 1987 à 1990); contre l'Afrique du Sud (en 1985); contre la Libye (depuis 1978); contre l'Iran depuis 1979; contre la Bolivie (de 1979 à 1982); contre le Zimbabwe (de 1983 à 1988); contre Haïti (de 1987 à 1990); contre le Salvador (de 1987 à 1988); contre la Chine en 1989; contre le Soudan en 1989<sup>15</sup>.

Le recours systématique des États-Unis à des mesures unilatérales de contrainte économique à l'endroit de Cuba mérite sans doute d'être analysé à la lumière des normes internationales contemporaines. Depuis 48 ans, ils ont manifesté un souci pour la légalité et la légitimité de leurs actes unilatéraux à l'égard du droit international. Ainsi ces mesures unilatérales ont été qualifiées tantôt de mesures de rétorsion, tantôt de sanctions économiques. Les États-Unis ont invoqué également la légitime défense pour valider leurs actes. Enfin, ils ont emmené à maintes reprises leur conflit avec Cuba à l'ordre du jour de plusieurs organisations internationales pour rendre leurs propres décisions étatiques, institutionnelles.

---

15. Voir le tableau : « Chronological summary of economic sanctions for foreign policy goals, 1914-1990 » dans Kimberly Ann Elliot *et al.*, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, 2<sup>e</sup> éd., Washington, Institute for International Economics, 1990, p. 16.

Pour légitimer l'usage de la force, la théorie du « bon droit » a toujours été l'essence de la politique étrangère des États-Unis, faisant de ces mesures de contrainte économique une arme efficace pour la réalisation de cette politique. Au plan de la légalité, la politique étrangère américaine pourrait même être qualifiée de rétrograde, contrairement à la position adoptée par la Société des Nations, dont le Pacte soulignait, déjà à cette époque, que les mesures étatiques de coercition ne pouvaient qu'être supplétives, autrement dit, que le recours préalable aux procédures juridictionnelles était obligatoire. C'est justement la S.d.N. qui a mis fin à l'emprise individuelle dans le domaine des sanctions édictées par les autorités étatiques. Aujourd'hui, au sein de l'ONU, c'est au Conseil de sécurité d'autoriser le bien-fondé du recours à des mesures de coercition économique contre n'importe quel État.

L'esprit de la Charte fut aussi de retirer aux États la compétence de guerre pour la transférer à la collectivité. Comme l'a déjà signalé Charvin,

le retour, par voie de délégation, à la maîtrise au moins partielle par un ou plusieurs États (les plus puissants inévitablement) de cette compétence est un archaïsme, d'autant plus que les procédures de contrôle sur l'action de police internationale ne sont pas respectées (absence de mise en place de Comité d'état-major prévu par la *Charte*, permettant à la communauté internationale d'assurer la direction collective des opérations armées) et que la délégation est elle-même le résultat d'une pression effectuée par une Grande Puissance, autrement dit les États-Unis, sur les autres membres de l'Organisation et sur l'Organisation elle-même<sup>16</sup>.

Enfin, le recours à des mesures unilatérales dans les relations internationales suscite de vives réactions autant des États, acteurs principaux des rapports supranationaux, que des organes et instances des organisations internationales ou non gouvernementales.

L'objectif premier du présent ouvrage est de démontrer le parallélisme évident entre la politique étrangère des États-Unis envers Cuba, axée sur l'embargo économique, et la notion d'intervention économique. Par définition, les interventions économiques sont contraires aux règles du droit international contemporain. Les États-Unis, autant que Cuba ont signé et ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>17</sup>. Ils sont donc obligés, voire contraints juridiquement, de le respecter. En conséquence, ils ont reconnu le droit des peuples à l'autodétermination tel qu'il est défini dans le premier article du Pacte. Donc, dans le cadre de

---

16. R. Charvin, « Les mesures d'embargo : la part du droit » (1996) 1 *R.B.D.I.* 21.

17. *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 16 décembre 1966, 999 *R.T.N.U.* 171 (entrée en vigueur : 23 mars 1976).

ce conflit bilatéral, comme deuxième objectif, nous voudrions mettre en perspective le principe international du droit à l'autodétermination du peuple cubain et la politique économique interventionniste venant des États-Unis, pour ensuite évaluer les incidences de cette dernière sur le droit tant revendiqué, au plan international. Particulièrement sur la dimension de ce droit portant sur le gré de tout État de choisir librement son système politique et économique. C'est en abordant cette dimension du droit à l'autodétermination que nous pourrions analyser la réelle intervention américaine dans les affaires intérieures de l'État cubain ainsi que l'atteinte à son droit à l'autodétermination.

PARTIE

---

# **Émergence d'un État souverain à l'ère postcolonialiste**



# Historique des relations cubano-étasuniennes

## 1. Des relations basées sur le colonialisme

Pendant plus de trois décennies, la stratégie d'embargo commercial, financier et économique pratiquée par Washington a constitué l'élément central de la politique américaine envers Cuba. Dans cette perspective, il est important de revenir ou de se rapporter au contexte historique et politique d'ensemble dans lequel se situe la politique américaine envers Cuba, basée sur le colonialisme, et les dynamiques qu'elle déclenche. Il devient impératif de dresser un bilan historique et politique tout en établissant le cadre juridique du conflit bilatéral qui sépare les deux nations. Cela permettra de cerner les enjeux de ce conflit au niveau international, tout en le mettant en perspective avec le principe du droit des peuples à l'autodétermination qui est, tout comme la règle d'interdiction du recours à la force, l'un des piliers du droit international contemporain.

### 1.1. La découverte: la conquête de l'île<sup>1</sup>

Le 27 octobre 1492, Christophe Colomb découvrit l'île de Cuba, un territoire habité par une population autochtone assez hétérogène: les Tainos, les Siboneys et les Guanahatabeyes. La vraie conquête ne commença que

---

1. Pour la préparation de cette section, l'auteure s'est largement inspirée des ouvrages suivants: E. Galeano, *Les veines ouvertes de l'Amérique latine: une contrehistoire*, Paris, Plon, 1981; J. Del Pozo, *Historia de la América Latina y del Caribe, 1825-2001*, Santiago de Chile, LOM, 2002 et Julio Le Riverend, *Histoire économique de Cuba*, La Havane, Institut du livre de la Havane, 1967.

vingt ans plus tard, vers 1511, avec l'arrivée de Diego Velásquez, el conquistador. La population aborigène a subi les conséquences économiques et démographiques directes de l'arrivée des Espagnols. Alors qu'en 1500, environ 100 000 personnes d'ascendance autochtone habitaient le territoire cubain, ce nombre avait reculé considérablement après la conquête. On estime que plus de la moitié de cette population fut massacrée dès les premières années. La dynamique même du système colonial d'expansion qui s'organisa, à partir de Cuba, exigeait l'extermination suivie de l'exploitation assurée par le travail forcé imposé aux autochtones.

En 1510 s'amorça ainsi la colonisation espagnole sur l'île de Cuba, encouragée vigoureusement par les lois de la métropole. La terre de Cuba fut juridiquement considérée comme la propriété du roi et les dispositions espagnoles de « pureté de sang » interdisaient le progrès social des autochtones et des personnes d'ascendance africaine. La période de colonisation espagnole à Cuba fut la plus longue du continent, allant de 1492 à 1898. Pour les Espagnols, Cuba réunissait les conditions nécessaires à leur expansion vers d'autres terres latino-américaines. La conquête du Nouveau Monde fut pour ses acteurs, dont les Espagnols, un moyen d'enrichissement immédiat.

Dès 1513, les gouverneurs espagnols firent la distribution des terres royales parmi les représentants de la bourgeoisie et de l'oligarchie cubano-espagnole. Les conquérants implantèrent à Cuba le régime de l'*encomienda*, dont le succès requiert l'exploitation exclusive de la main-d'œuvre autochtone. Graduellement, un système social de type féodal et colonial fut instauré. L'attribution et la distribution des terres conquises facilitèrent le processus d'accumulation primitive du capital, axé sur les échanges de marchandises entre la colonie et la métropole. L'élimination progressive des autochtones par les Espagnols provoqua la fin du régime de l'*encomienda*. Cependant, la structure économique de l'île se consolida par l'existence des *latifundios* (latifundiums) consacrés à l'élevage extensif du bétail et les *minifundiums* (destinés à l'agriculture vivrière). Les autorités de l'île mirent en place les *estancias* où les tâches d'agriculture et d'élevage furent assurées encore une fois grâce à l'exploitation de la main-d'œuvre autochtone. Avec l'extermination des communautés autochtones disparurent aussi leur savoir-faire et leurs techniques. De ce fait, l'économie cubaine a subi une profonde transformation, encouragée par le besoin d'introduire dans l'île les pratiques propres au marchandage et à la commercialisation, déjà présentes en Europe. De nouvelles activités lucratives reliées à l'exportation du bois et du cuir se développèrent après l'exploitation des mines d'or et de cuivre.

La pénurie de main-d'œuvre causée par l'élimination des aborigènes fut très tôt surmontée par la traite d'esclaves. Les premiers Africains sont arrivés à Cuba vers 1511 et ont travaillé aux côtés des autochtones dans les mines et les rivières où gisait l'or. Le roi d'Espagne a très vite octroyé des licences d'importation aux propriétaires terriens cubains pour développer davantage la traite d'esclaves. Dès 1520 arrivèrent à l'île des Congos, des Loucoumis, des Gangas, des Mandingues, des Carabalis.

La plus archaïque des colonies connaît désormais un dynamisme économique dès 1550 : exportation du cuir, du cuivre, du bois ; consolidation des activités économiques maritimes ; construction des navires de guerre et de commerce ; spécialisation dans les services de réparation et de ravitaillement des bateaux. La métropole instaura, à l'aide de l'oligarchie cubaine, une économie d'exportation, assise sur la division du travail esclavagiste. L'esclavage devint une source de richesses et de divergences entre l'Espagne et les puissances européennes. L'Angleterre, l'empire économique de l'époque, l'avait déjà aboli vers 1833 et les États-Unis, en 1866. N'empêche que l'abolition de l'esclavage à Cuba n'eut lieu que tardivement, en 1886, même si le système esclavagiste traversait une profonde crise depuis les années 1860. L'esclavage se développa rapidement, entre autres, par la production sucrière. Cuba se spécialisa dans la mono-production et la mono-exportation du sucre, grâce au régime d'exploitation auquel furent soumis les esclaves. Le marché lucratif du sucre se renforça après l'invasion de l'Angleterre en 1762. L'occupation militaire anglaise dura environ onze mois, mais elle revitalisa et entérina le système esclavagiste cubain, transportant plus de dix mille Africains pour travailler dans les plantations de canne à sucre. Cuba devint le premier producteur et exportateur du sucre de l'époque. C'est ainsi que l'île domina le marché sucrier depuis la moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle jusqu'au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. Cette performance était due, essentiellement, au régime esclavagiste existant dans l'île.

L'indépendance des treize colonies anglaises devenues, le 3 septembre 1783, les États-Unis d'Amérique, força à rechercher de nouveaux marchés dans les Caraïbes. Le nouvel État en émergence trouva à Cuba la principale destination pour ses marchandises. Tout en conservant son statut de colonie espagnole, l'île développa des rapports commerciaux avec les États-Unis. La dépendance économique de Cuba à l'égard de ces derniers ne fit qu'exacerber les tensions sociales et renforcer les structures coloniales déjà établies.

Dès la première administration américaine, dirigée par George Washington, les États-Unis jugèrent la position géographique de l'île stratégiquement intéressante. Les esclavagistes et marchands américains ont aussitôt établi des relations commerciales avec les représentants de l'élite

sociale cubaine. Échangeant le sucre brut cubain pour des esclaves, des outils et engins agricoles, les États-Unis devinrent progressivement la métropole *de facto* de la colonie cubaine, même si l'Espagne l'était de droit.

Dès le début du XIX<sup>e</sup> siècle, environ 60 % de la production de sucre cubain était destinée à l'exportation vers le marché américain. Durant la guerre de Dix Ans (1868-1878), la colonie exportait 85 % de son sucre, alors que les esclaves, les paysans et citoyens cubains se battaient contre les Espagnols. En 1895, lorsque les « mambises » se préparaient à la deuxième guerre contre la métropole, 90 % de la production sucrière s'exportait aux États-Unis, alors que l'Espagne recevait moins que 5 %. Même si la colonie cubaine occupait une place stratégiquement dominante au plan de l'exportation du sucre, ses activités furent réduites à la plantation de la canne à sucre, à l'extraction du sucre brut et à son expédition. La colonie compta avec toutes les ressources ainsi que les outils pour développer une véritable industrie sucrière malgré les contraintes imposées par les industriels américains. Ce furent les raffineries américaines, premières destinataires du sucre brut cubain qui déployèrent une industrie forte axée sur son raffinage. Ces échanges cantonnèrent l'île dans son infrastructure coloniale, entièrement dépendante de l'économie émergente américaine, des investissements anglais et des capitaux espagnols. Pour les industriels capitalistes du Nord, la profonde dépendance économique de Cuba à l'égard des États-Unis devint l'argument principal pour endosser le projet d'annexion de l'île à la grande puissance.

À partir de 1830, le projet deviendra plus attrayant pour les représentants de l'oligarchie et de la bourgeoisie cubaine. L'éventuelle annexion de Cuba trouva même appui chez quelques commerçants, banquiers et industriels espagnols. Sa position géopolitique, sa proximité du territoire américain (45 kilomètres) de la Floride, sa contiguïté avec le Canal de Panama, l'essor de l'économie sucrière, la diversification de l'exportation et l'expansion des capitaux américains furent des facteurs déterminants favorisant la pénétration des intérêts économiques et financiers américains. Depuis 1894, Cuba est devenue le deuxième marché extérieur le plus important des États-Unis.

En 1898, une guerre entre Cuba, l'Espagne et les États-Unis est déclenchée. Le mouvement de libération national fut certainement renforcé après l'abolition de l'esclavage par l'Espagne en 1880 et par l'établissement du « *patronato* », système d'apprentissage pour les esclaves. Les forces nationalistes cubaines avaient un objectif très précis : parvenir à l'indépendance souveraine de Cuba. De son côté, l'Espagne voulait préserver son statut de métropole et les États-Unis, eux, réaliser leur projet d'annexion, déstabiliser le mouvement indépendantiste cubain et, somme toute, reprendre le contrôle absolu des Caraïbes. Ces derniers sortirent

victorieux de la guerre contre l'Espagne. Ils conquièrent d'anciennes colonies espagnoles, des territoires économiquement et stratégiquement importants comme Cuba, les Philippines, Guam et Porto Rico.

La domination espagnole prit fin à Cuba, mais la tutelle imposée par les États-Unis ne fut qu'une continuation de la prépondérance de l'ancienne métropole. L'intérêt des Américains sur l'île se concrétisa un demi-siècle après qu'ils eurent offert à l'Espagne en 1848 d'acheter le territoire cubain. Un traité de capitulation de l'Espagne fut signé à Paris entre cette dernière et les États-Unis, à la fin de l'année 1898. Selon les dispositions dudit traité, le pouvoir étatique était de fait transféré des autorités coloniales espagnoles aux représentants des classes dominantes cubaines, pour la plupart des anciens esclavagistes et des annexionnistes, devenus des industriels capitalistes. Le mouvement de libération nationale cubain, dirigé par José Martí, Antonio Maceo<sup>2</sup> et Juan Gualberto Gómez<sup>3</sup>, fut complètement écarté du processus de rédaction, de la signature et de la ratification du Traité de Paris.

Dès 1898, de nombreuses entreprises étrangères, particulièrement américaines, s'installèrent à Cuba. Citons l'anglaise United Railways et les américaines Havana Electric, qui contrôlaient la fourniture et la distribution des services électriques, la Cuba Co., spécialisée dans le transport ferroviaire, la Cuban American Sugar Co. et la Cuba Cane Sugar Co., destinées toutes les deux à l'expansion de l'industrie sucrière cubaine.

Le xx<sup>e</sup> siècle débuta à l'île de Cuba sous l'égide d'une intervention étrangère, d'un gouvernement militaire cubano-américain qui aménagea l'adoption d'une nouvelle Constitution. Ce texte comportait un dispositif sous forme d'amendement, agréant l'intervention des forces militaires américaines lorsque ces intérêts seraient menacés et cédant même des territoires cubains à la nouvelle métropole, dont les bases militaires de Bahía Honda et de Guantánamo. Avec l'insertion de l'amendement Platt dans la constitution cubaine, Cuba passa de son statut de colonie espagnole au statut de quasi-colonie américaine.

- 
2. Antonio Maceo Grajales (1848-1896) était un des plus prestigieux chefs de la guerre de Dix Ans (1868-1878). Il fut également le deuxième commandant de l'armée cubaine durant la deuxième guerre d'indépendance de 1895. Communément appelé « El Titán de Bronce », Maceo fut un révolutionnaire exceptionnel dans le contexte de l'Amérique latine du XIX<sup>e</sup> siècle.
  3. Juan Gualberto Gómez Ferrer (1854-1933) était le général en chef de l'armée de libération nationale cubaine. Il joua un rôle important lors de la guerre d'indépendance de 1895. Il fut le député de José Martí à Cuba durant l'exil de ce dernier, fonda notamment le « Directorio Central de Sociedades de Color » en 1890 et lutta pour l'avancement de la cause afro-cubaine.

## 1.2. L'occupation américaine en 1898

« Pour l'indépendance de Cuba, il est de mon devoir d'empêcher la mainmise des États-Unis sur les Antilles et leur invasion... Je connais le monstre, car j'ai vécu dans son antre »

JOSÉ MARTÍ<sup>4</sup>

La politique américaine actuelle à l'égard de Cuba, axée sur des mesures de contrainte économique, n'est que la suite de la politique extérieure adoptée par les États-Unis depuis la fin de la guerre d'indépendance dans l'île, en 1898. L'occupation de Cuba, en 1898, fut le premier aboutissement de cette politique. Il suffit de rappeler les arguments de l'ancien président Jefferson, en réponse à la consultation du président Monroe de 1822 :

Je confesse en toute sincérité, écrivait-il, que j'ai toujours considéré Cuba comme l'addition la plus intéressante qui puisse jamais se faire à notre système d'États. Le contrôle que cette île avec la Floride nous donnerait sur le golfe du Mexique et sur les pays contigus de l'isthme, de même que les territoires dont les eaux débouchent sur le golfe assurerait complètement notre sécurité continentale<sup>5</sup>.

L'avenir de l'île était ainsi définitivement tracé. Tout n'était qu'une question de temps pour que Washington s'en emparât. La guerre d'indépendance déclenchée par les révolutionnaires cubains contre le joug espagnol, en 1895, leur en fournit l'occasion. La guerre prit fin le 12 octobre 1898 avec l'acte de capitulation de l'Espagne signé à Washington. Le 10 décembre de la même année, un traité de paix fut conclu par lequel l'Espagne renonçait à ses droits sur Cuba. Le statut futur de Cuba était réglé à l'article premier dudit traité<sup>6</sup>. Ainsi, par l'effet d'un traité conclu sans la participation des représentants légitimes du peuple cubain, l'île échappait

4. José Martí (1853-1895). Homme d'action, intellectuel, visionnaire, journaliste et écrivain exceptionnel, Martí est perçu, de nos jours, comme le premier révolutionnaire cubain. En 1895, il écrivit avec Antonio Maceo le célèbre *Manifiesto de Montecristi*, dans lequel il exprime ses idées révolutionnaires. José Martí a exprimé cette pensée le 19 mai 1895 dans la région de Dos Ríos.

5. Cité par G. Fournial et R. Labarre, *De Monroe à Johnson*, Paris, Éditions sociales, 1966, p. 19.

6. *Traité de paix entre les États-Unis et l'Espagne* ; « Article 1 : L'Espagne renonce à tout droit de souveraineté et de propriété sur Cuba. Attendu que ladite île, après avoir été évacuée par l'Espagne, sera occupée par les États-Unis. Les États-Unis, tant que durera leur occupation, prendront à leur charge et rempliront les obligations que, par le fait de cette occupation, leur impose le droit international pour la protection des personnes et des propriétés ». Voir L. Artilles, J.A. Carreras, N. Castro, E. Estrada, et J. Fernandez Bulté, « Manual de Historia del Estado y el Derecho Americano y Africano », Ciudad de la Habana, Ministerio de Educación Superior, 1984, p. 147-149.

à la domination d'une puissance pour tomber sous celle d'une autre. L'occupation, dans le but, dit-on, de reconstruire Cuba et de préparer son peuple à l'indépendance, prendra fin officiellement en 1903. Mais les États-Unis imposèrent un tel système de relations avec eux que son indépendance ne fut que fictive. Un système de relations axé sur les principes du néocolonialisme fut instauré et légitimé par l'amendement Platt.

### 1.3. L'amendement Platt: une intervention permanente dans les affaires intérieures de Cuba

Apporté sous la contrainte, l'amendement Platt<sup>7</sup> a été le fruit d'un traité illégal entre Cuba et les États-Unis, dont le but était l'intervention des États-Unis dans les affaires intérieures de Cuba.

Remontons dans l'histoire. En 1889, les Espagnols ont dû quitter l'île de Cuba après avoir cédé aux pressions des États-Unis. La future administration de Cuba était à la solde des États-Unis. Vers la fin de 1890, l'autorité occupante convoqua une Convention à la Havane pour rédiger la Constitution de la nouvelle République<sup>8</sup>. Au moment d'aborder la question relative aux relations bilatérales entre les deux nations, le gouverneur militaire de Cuba (de nationalité américaine) annonce l'ordre reçu de Washington de demander l'insertion d'un certain nombre de dispositions dans la Constitution. Parmi ces dispositions, on trouvait l'interdiction pour Cuba de conclure des traités susceptibles de porter atteinte à son indépendance et de contracter des dettes publiques supérieures à ses revenus et, enfin, la reconnaissance d'un droit permanent d'intervention des États-Unis dans les affaires de l'île. Les Cubains ayant refusé de consentir de telles limitations à l'indépendance de leur pays, le gouvernement américain a transformé en loi ces exigences, les faisant voter par le Congrès sous la forme de l'amendement Platt<sup>9</sup>. L'auteur de ce texte, le Secrétaire de guerre des États-Unis à l'époque déclarait:

Le droit des États-Unis d'imposer les clauses discutées avait été proclamé pendant trois quarts de siècle à la face du monde américain et européen et les États-Unis n'étaient pas disposés à y renoncer au risque de mettre en danger leur propre sécurité<sup>10</sup>.

---

7. Voir le texte de l'amendement Platt dans T.G. Patterson, *Major Problems in American Foreign Policy, Documents and Essays*, volume I: to 1914, Lexington, Massachusetts, Heath and Company, 1978, p. 328.

8. Alvarez Tabío, «La base navale de Guantanamo et le droit international», *Revue de droit contemporain*, 1963, p. 7-26.

9. J. Noël, *Le principe de non-intervention: théorie et pratique dans les relations interaméricaines*, Bruxelles, Bruylant, 1981, p. 131.

10. Tabío, *supra* note 8 aux p. 9-10.

Le gouvernement des États-Unis avait ainsi légitimé un droit permanent d'intervention dans les affaires intérieures de Cuba. Le même État qui, en évoquant la doctrine Monroe, voulait pourtant épargner ses voisins du Sud des interventions européennes venait tout juste de dévoiler les objectifs de sa politique de protection à l'égard des nations latino-américaines. Le troisième article de l'amendement Platt stipulait :

Le gouvernement de Cuba accepte que les États-Unis exercent le droit d'intervenir pour garantir l'indépendance cubaine, le maintien d'un gouvernement capable de protéger la vie, la propriété et les libertés individuelles et d'exécuter les obligations imposées aux États-Unis par le traité de paix et qui doivent être reprises par le gouvernement de Cuba<sup>11</sup>.

L'amendement Platt sera inclus deux ans plus tard dans un traité conclu le 2 juillet 1903 entre Cuba et les États-Unis. Le gouverneur militaire de Cuba désigné par les Américains approuvait cet amendement comme étant : « un statut adopté par le pouvoir législatif des États-Unis, le président est obligé de l'exécuter tel quel. Il ne peut ni le changer, ni le modifier, ni y ajouter ou enlever quoi que ce soit »<sup>12</sup>.

Lorsque le gouvernement de Cuba négociait avec les États-Unis l'introduction de cet amendement dans la constitution cubaine, l'île était déjà occupée par les Américains. Par conséquent, Cuba s'est vu imposer par la force un droit d'intervention permanent, de la part des États-Unis. Toutes les interventions opérées par les États-Unis en application de ce traité sont devenues, par conséquent, illicites.

Toutefois, en 1901, au moment de la conclusion du traité américano-cubain, le recours à la force, même pour imposer des traités, n'était pas interdit par le droit international. Par ailleurs, à cette époque, le droit international classique invalidait les accords internationaux, fruit de la contrainte exercée sur un des négociateurs. Cependant le droit classique ne se prononçait pas à l'égard des traités conclus en utilisant la violence ou la menace de violence sur l'État lui-même, comme les États-Unis ont donc fait à l'égard de Cuba<sup>13</sup>. On a dû attendre 1969, pour voir enfin naître le principe relatif à « la nullité des traités conclus sous l'effet de la contrainte, que la contrainte soit exercée sur les négociateurs » (article 51) ou sur l'État lui-même. L'article 52 de la Convention de Vienne allègue la nullité automatique de tout traité « dont la conclusion a été obtenue par la menace ou l'emploi de la force en violation des principes du droit inter-

11. Patterson, *supra* note 7.

12. Tabío, *supra* note 8 à la p. 11.

13. Voir à titre d'exemple, F. De Visscher, « Des traités imposés par la violence » [1931] R.D.I.L.C. 520. Voir aussi, P. Nahlik, « La Conférence de Vienne sur le droit des traités » [1969] A.E.D.I. 46.

national incorporé dans la Charte des Nations Unies »<sup>14</sup>. Néanmoins, ce principe n'a en rien changé la situation de Guantánamo, par exemple<sup>15</sup>, même si la Convention de Vienne est considérée comme l'adhésion conventionnelle à une règle qui existait déjà en droit coutumier.

L'« amendement Platt » n'était qu'une manifestation de ce qu'on a appelé en droit international l'« intervention consentie ». De ce fait, Cuba conservait le statut de quasi-colonie des États-Unis. Ce n'est pas pour rien que depuis la constitution des Nations Unies, et plus particulièrement depuis 1960, le principe du « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes » est surtout invoqué dans le cadre de la décolonisation pour traduire le droit à l'indépendance des peuples colonisés<sup>16</sup>. L'amendement Platt reflète l'attitude et l'état d'esprit à l'égard de Cuba qui se sont perpétués en dépit des mouvements de l'histoire<sup>17</sup>. Nous le constaterons lors de l'analyse des rapports que les États-Unis ont maintenus avec Cuba après la victoire du mouvement révolutionnaire castriste, pendant et après la fin de la guerre froide.

L'illicéité des interventions n'est plus contestée aujourd'hui grâce, entre autres, à la consécration en droit international du principe relatif à la non-intervention dans les affaires intérieures des États et celui se rapportant au droit des peuples à l'autodétermination libre de leur régime politique, économique et social.

La victoire, en 1959, du mouvement révolutionnaire cubain dirigé par Fidel Castro a signifié une défaite des plans tracés par les précédents gouvernements américains à l'égard de Cuba. Pendant les années qui ont suivi cette victoire, l'ex-Union soviétique a confirmé son partenariat avec Cuba et, ensuite, pendant la période de la guerre froide, l'opposition des deux blocs s'est réaffirmée. Pour la première fois, le gouvernement de

---

14. *Convention de Vienne sur le droit des traités*, 1155 R.T.N.U. 331.

15. La Commission du droit international, qui a préparé le projet d'articles sur le droit des traités, avait donc souligné que certaines dispositions n'auraient pas d'effet rétroactif : « Il n'est pas question que l'article 52 ait un effet rétroactif sur la validité des traités conclus antérieurement à l'établissement du droit moderne et reprenant les propos de Max Huber dans l'arbitrage concernant l'île Palmas [...] un fait doit être apprécié à la lumière du droit contemporain ». NU Doc. off. A/6309/Rev. 1, 20<sup>e</sup> et 21<sup>e</sup> sess., supp. n° 9, p. 80.

16. Voir la *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux*, Rés. 1514 (XV), adoptée le 14 décembre 1960. « 1. La sujétion des peuples à une subjugation, à une domination et à une exploitation étrangères constitue le déni des droits fondamentaux de l'homme, est contraire à la Charte des Nations Unies et compromet la cause de la paix et de la coopération mondiales ».

17. J.-J. Kourliandsky, « Cuba : un embargo mère des sanctions économiques contemporaines », *Relations internationales et stratégiques*, 1996, p. 180.

Washington trouvait un obstacle à son expansionnisme territorial et économique. D'autre part, le gouvernement américain voyait le régime cubain comme une solution pouvant inspirer d'autres régimes latino-américains qui seraient tentés de déstabiliser le marché continental dominé par les États-Unis.

## **2. Les relations cubano-américaines à la suite de la révolution socialiste du 1<sup>er</sup> janvier 1959**

### **2.1. La rupture des relations commerciales et diplomatiques**

À partir de 1960, les États-Unis se sont donné la tâche d'isoler le gouvernement révolutionnaire de Cuba, stratégie déjà utilisée contre le Guatemala auparavant. Cette tactique utilisée par les États-Unis avait deux objectifs fondamentaux. Le premier était de parvenir, par des artifices de procédure, à empêcher le Conseil de sécurité de se prononcer sur le fond du litige qui opposait Cuba et les États-Unis. Le deuxième consistait à renverser le régime castriste.

Une politique de caractère nationaliste et progressiste ne peut être entreprise à Cuba qu'au détriment des intérêts américains qui dominent toute la région. Et effectivement, une étude publiée par le Département du Commerce des États-Unis à la fin de 1960 évaluait à un milliard de dollars le montant des biens américains saisis à Cuba<sup>18</sup>.

L'économie cubaine était une économie de monoculture basée sur le sucre et entièrement axée vers les États-Unis. Comme ceux-ci étaient les principaux clients et fournisseurs de l'île et qu'en outre ils jouissaient d'une situation de monopole grâce à l'existence d'un accord douanier préférentiel, l'économie cubaine était totalement subordonnée à celle des États-Unis. En conséquence, ces derniers avaient un pouvoir de décision sur l'économie cubaine.

Le régime de type socialiste instauré à Cuba après 1959 avait élaboré un nouveau programme pour reprendre en main ses infrastructures. Devant les restrictions économiques déjà annoncées par Washington contre Cuba, le régime castriste prend des résolutions. En 1960, un accord fut conclu pour le renouement des relations diplomatiques avec l'URSS, interrompues depuis 1952. Les deux gouvernements ont conclu également un accord commercial par lequel Moscou s'engageait à acheter du sucre

---

18. « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, 1960, p. 345.

cubain durant cinq ans, à fournir du pétrole et à accorder un crédit de 100 millions de dollars pour l'achat de machines et le financement de l'assistance technique<sup>19</sup>. C'est ainsi que les Cubains décident d'acheter le pétrole soviétique, moins cher que le pétrole américain et payable en devises nationales. Les pétroliers occidentaux n'ont pas accepté cette initiative et les trois raffineries de l'île (Texaco, Shell et Standard) ont donc refusé de traiter le pétrole soviétique. La réponse du gouvernement castriste fut la saisie des installations des compagnies pétrolières américaines, à la fin de juin 1960. Le processus de détérioration des relations entre les deux pays était enclenché.

Devant la saisie par le gouvernement cubain des raffineries de pétrole américaines et anglaises qui refusaient de traiter le pétrole brut acheté à l'URSS, Washington réagira quelque temps plus tard en réduisant, de façon considérable, soit d'environ 700 000 tonnes, le quota de sucre cubain pouvant être vendu aux États-Unis. Le gouvernement cubain répond en nationalisant, le 5 août, d'autres entreprises américaines, d'une valeur approximative de 800 millions de dollars, notamment les compagnies d'électricité et de téléphone, plusieurs raffineries et 36 centrales sucrières. En outre, le gouvernement de Cuba conclut des accords économiques avec la Chine, la Pologne, la Tchécoslovaquie et la République démocratique allemande.

Les États-Unis arrêtent alors toutes les importations de sucre cubain pour décréter finalement l'embargo complet sur tout commerce avec Cuba en 1960. Ils décidèrent la rupture diplomatique, le 3 janvier 1961.

## **2.2. La plainte déposée par le gouvernement de Cuba devant le Conseil de sécurité**

La pression des États-Unis prit de telles proportions que le 11 juillet 1960 le gouvernement cubain porta l'affaire devant le Conseil de sécurité. Il invoqua, pour fonder la compétence du Conseil, l'article 52, l'article 103 de la Charte des Nations Unies relatif à la primauté des obligations contractées à l'égard des Nations Unies sur tout autre accord international ainsi que l'article 102 de la Charte de l'OEA. En effet, ces deux derniers articles reconnaissent la supériorité de l'ONU sur toute entente régionale.

---

19. Voir L. Mayrand, *Vers un accord américano-cubain*, Centre québécois des relations internationales, 1974, p. 33.

La plainte faite par l'État cubain était formulée dans les termes suivants :

La protection offerte par le gouvernement des États-Unis à des criminels de guerre cubains notoires, les facilités dont bénéficient les éléments contre-révolutionnaires pour conspirer et préparer des plans d'invasion, les fréquentes violations de l'espace aérien national par des avions pilotés parfois par des aviateurs américains venant du territoire des États-Unis et qui s'accompagnent de pertes de vies humaines et d'importants dommages matériels, les déclarations attentatoires à notre droit d'autodétermination qui ont été faites à plusieurs reprises par des personnalités éminentes des trois pouvoirs de la nation américaine [...], les mesures continuelles d'asphyxie économique qui sont déjà transformées en réalité [...] *Tous ces faits sont de toute évidence les éléments constitutifs d'une politique d'intervention dans nos affaires intérieures et d'agression économique qui enfreignent les dispositions essentielles des traités et accords internationaux et les principes fondamentaux de la Charte des Nations Unies*<sup>20</sup>. (l'italique a été ajouté).

Le Conseil de sécurité n'a cependant pas été saisi sur la base du Chapitre VII de la Charte de l'ONU. La note invoquait de préférence les articles 34, 35 (paragraphe 1) et 52 (paragraphe 4) qui parlent du droit du Conseil d'enquêter sur tout différend ou situation susceptible de mettre en danger la paix et la sécurité internationales<sup>21</sup>.

Les États-Unis ont soutenu la compétence préalable de l'OEA. Rappelant aussi que l'Organisation régionale s'occupait déjà de la question, ils ont ajouté :

[...] afin d'éviter tout malentendu [...], les principes de la doctrine Monroe – autrement dit l'interdiction à toute puissance étrangère d'étendre sa domination au continent américain – n'ont rien perdu de leur vigueur et seront énergiquement défendus par les États-Unis. Les principes de cette doctrine sont dorénavant inscrits dans les traités conclus entre États

20. Conseil de sécurité, *Demande du gouvernement de Cuba*, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/4378 (1960).

21. L'article 34 de la Charte de l'ONU établit : « Le Conseil de sécurité peut enquêter sur tout différend ou toute situation qui pourrait entraîner un désaccord entre Nations ou engendrer un différend, afin de déterminer si la prolongation de ce différend ou de cette situation semble devoir menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales ». L'article 35 à son tour affirme que « Tout membre de l'Organisation peut attirer l'attention du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale sur un différend ou une situation de la nature visée dans l'article 34 ». L'article 52, dans son quatrième paragraphe, précise que cet article n'affecte en rien l'application des articles 34 et 35 de la propre Charte. Voir la *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945, R.T. Can. 1945 n° 7.

américains [...] qui définissent les moyens d'une action commune pour empêcher l'instauration, dans l'hémisphère occidental, d'un régime dominé par le communisme international<sup>22</sup>.

Dans l'affaire cubaine, le Conseil de sécurité s'était refusé une fois de plus à se prononcer sur le fond d'un litige opposant deux États américains pour renvoyer les parties devant l'organisation régionale. Cette attitude correspond-elle à l'esprit de la Charte des Nations Unies ?

Revenant aux circonstances et termes dans lesquels les ententes régionales ont été intégrées dans le système de l'ONU, nous constatons forcément qu'en fait, l'affaire de Cuba n'était pas d'ordre local. En insistant sur le caractère communiste du gouvernement de Cuba, l'OEA confirmait – sans le vouloir – que le conflit débordait le cadre régional pour s'insérer dans celui plus vaste de confrontation entre les deux blocs, représentés par les États-Unis et l'URSS s'affrontant en fait par un État latino-américain interposé : Cuba. Cette confrontation représentait, sans doute, une menace pour la paix du monde. Le Conseil de sécurité, principal responsable du maintien de la paix et de la sécurité internationales, avait donc l'obligation d'agir.

La priorité dans le temps de l'appareil régional n'existe qu'en cas de différends qui n'entraînent pas rupture de la paix ou qui ne supposent pas agression. Dans le cas contraire, les organes compétents de l'ONU saisis par l'État affecté par l'agression ou par la rupture de la paix, seront tenus d'agir sans préjudice du droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective de l'État en question<sup>23</sup>.

De toute façon, le traitement de la plainte du gouvernement cubain au sein du Conseil de sécurité ne refléta que la polarisation des deux blocs, c'est-à-dire les tensions propres à la guerre froide. Les représentants des États occidentaux à la fois membres du Conseil de sécurité et alliés des États-Unis appuyèrent évidemment la compétence préalable du système panaméricain.

Pour les représentants des États socialistes comme l'URSS et la Pologne, Cuba avait le choix de recours et le Conseil de sécurité légitimement saisi devait se prononcer sur le fond du litige :

---

22. Conseil de sécurité, Déclaration du gouvernement des États-Unis, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/PV 874 (1960), à la p. 32.

23. J.A. Yturriaga, « L'organisation de l'Unité africaine et les Nations Unies », *R.G.D.I.P.*, 1965, p. 383.

Le Conseil ne saurait renoncer à son droit d'examiner cette question, il ne saurait se soustraire à l'obligation qu'il a de prendre des mesures actives et efficaces pour défendre l'indépendance d'un petit pays soumis à la pression d'une grande puissance [...] Le Conseil n'a pas le droit dans ces conditions de renvoyer cette question à l'OEA<sup>24</sup>.

La plainte portée par le gouvernement de Cuba devant le Conseil de sécurité, invoquant l'illégalité de l'intervention des États-Unis dans ses affaires intérieures, n'a pas été examinée. Le Conseil a retenu la thèse favorable à la compétence préalable de l'OEA<sup>25</sup>.

### **3. Les relations cubano-américaines à la suite de la fin de la guerre froide**

#### **3.1. Le renforcement des interventions économiques contre Cuba dans un monde unipolaire**

Le début de la dernière décennie du XX<sup>e</sup> siècle a été marqué par l'effondrement du bloc communiste, et celui de l'Union soviétique fut un des événements majeurs, avec des conséquences considérables sur la situation économique et politique de Cuba. La guerre froide prit fin, mais le conflit cubano-américain s'exacerba.

Le nouvel environnement international issu de l'après-guerre froide a eu des conséquences sur la politique de Washington envers la Havane. La désagrégation progressive du bloc des pays de l'Est, particulièrement celle de l'URSS, leur abandon du modèle économique marxiste et la réunification de l'Allemagne a convaincu la Maison-Blanche que Cuba serait le prochain État socialiste à tomber. Pour le gouvernement américain, le paradigme fondé sur le développement national, autocentré et planifié par l'État cubain, venait de s'effondrer avec les idoles socialistes de l'Europe de l'Est. Tous ces événements ont fait en sorte que le gouvernement américain modifia sa stratégie afin de précipiter les changements escomptés à Cuba : le mélange de coercition économique et de guerre idéologique devait mettre fin au régime de l'île.

24. Conseil de sécurité, Déclaration du représentant de l'URSS, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/PV 876 (1960) à la p. 20.

25. Le Conseil de sécurité a conclu en 1960 : « [...] prenant acte de ce que l'OEA examine actuellement cette affaire [...] Décide de suspendre l'examen de cette question jusqu'à ce qu'il y ait reçu un rapport de l'OEA [...] Invite les membres de l'OEA à prêter leur concours en vue de trouver à la présente situation une solution par des moyens pacifiques conformément aux buts et principes des Nations Unies ». Voir la Déclaration du Conseil de sécurité, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/4392 (1960).

Cette croyance fut renforcée par la prédiction que l'économie cubaine, jusque-là si étroitement dépendante du bloc soviétique, devait bientôt s'écrouler. Rappelons qu'en 1989, 84 p. 100 du commerce extérieur cubain s'est effectué avec les pays socialistes membres du Conseil d'assistance économique mutuelle (COMECON), dont 70 p. 100 avec l'URSS. Ce dernier octroyait à l'île une aide annuelle de six milliards de dollars américains. Avec l'effondrement de l'URSS, Cuba voit disparaître une partie importante de ses revenus d'exportation et la quasi-totalité de ses sources extérieures de financement. Cette situation a débouché dans une profonde crise économique dont les effets se font sentir encore aujourd'hui. Par exemple, entre 1989 et 1993, les revenus en devises étrangères provenant des exportations ont chuté de 5,4 milliards à 1,7 milliard de dollars américains<sup>26</sup>. D'où la décision des États-Unis de renforcer les mesures économiques déjà mises en place plutôt que de modérer ou d'adoucir la politique d'hostilité existante. À première vue, le nouveau contexte international aligné sur une seule voie capitaliste néolibérale, ne favorisait pas le régime cubain, économiquement affaibli. Les États-Unis percevaient et perçoivent encore aujourd'hui la fin du communisme comme une invitation à une escalade des pressions contre la révolution cubaine<sup>27</sup>. La guerre froide a donc mené le gouvernement américain à renforcer sa politique étrangère à l'égard de Cuba.

George Bush puis Bill Clinton, les hommes politiques élus pour mener la politique étrangère des États-Unis dans l'après-guerre froide, sont résolus à livrer une guerre économique, seul moyen d'après eux pour parvenir à en finir avec le régime castriste dans cette période où l'île affronte une crise économique qui s'avérait très longue. Cette guerre économique prend deux formes : d'une part, elle double les efforts pour entériner les politiques déjà en vigueur, confirmant ainsi la continuité de l'administration avec les efforts des présidents Ronald Reagan et George Bush pour déstabiliser le régime révolutionnaire. D'autre part, elle introduit de nouvelles mesures allant plus loin que celles adoptées par les administrations précédentes et dont l'effet cumulatif limite gravement les capacités de reprise de l'économie cubaine.

---

26. Voir CEPAL, *The Cuban Economy. Structural Reforms and Economic Performance in the 1990s*, Doc. NU LC/MEX/R. 746. Rev. 1, Mexico (2001).

27. M. Morly et J. Petras, *La politique cubaine de Bill Clinton. Deux pas en arrière, un pas en avant*, Montréal, Alternatives : réseaux d'action et de communication pour le développement international, 1995, p. 4.

Durant la campagne présidentielle de 1992, Bill Clinton exprime son soutien total à la poursuite de la stratégie axée sur les mesures de contrainte économique pratiquée par Washington depuis plus de quatre décennies. Une fois élu, le nouveau président affiche sa détermination d'intensifier les pressions sur l'économie cubaine. Ses engagements envers la communauté cubano-américaine résidant en Floride se sont concrétisés lorsque Clinton a manifesté son accord à la *Cuban Democracy Act* (CDA<sup>28</sup>), appelée aussi *Torricelli Bill*, qui ressuscitait les dispositions de l'embargo abolies par l'administration Ford en 1975, frappant le transport maritime international et les filiales d'entreprises basées à l'étranger. Le président Clinton prétendait, en quelque sorte, se distinguer du travail déployé par son prédécesseur à l'égard de Cuba et qualifié d'« inefficace » en raison de l'absence des résultats convaincants<sup>29</sup>. Il a regretté notamment le rejet, par Bush, de la *Cuban Democratic Act*, celui-ci craignant que cette loi n'affecte les relations avec les alliés des États-Unis.

En vue d'un renversement rapide du régime castriste, la politique de l'administration Clinton envers Cuba se caractérise par une augmentation des pressions et des restrictions sur le commerce, les voyages et les échanges culturels. On note en même temps, une recrudescence de démarches diplomatiques et une révision de la stratégie communicationnelle ayant comme cible la communauté internationale. Diverses tactiques diplomatiques sont mises à profit pour dissuader les pays étrangers de commercer avec Cuba et pour décourager les investissements étrangers à Cuba. Cette politique comprenait également diverses initiatives pour limiter l'accès du gouvernement cubain à des devises étrangères et augmenter les restrictions imposées aux Cubains visitant les États-Unis. Par exemple, en septembre 1993, les États-Unis demandèrent aux ambassades américaines à l'étranger d'informer les pays hôtes que Washington s'opposait fortement à tout investissement étranger dans des entreprises cubaines qui appartenaient à des Américains avant la révolution. Ensuite, le gouvernement de Washington interdit la vente des forfaits pour des séjours à Cuba et empêcha les agences de voyage américaines d'émettre des cartes de crédit téléphoniques permettant de faire des appels à Cuba via le Canada.

À la fin de 1993, la Maison-Blanche a refusé l'émission de visas pour les diplomates, les artistes et les intellectuels cubains qui, durant les administrations précédentes, avaient été autorisés à séjourner aux États-Unis.

28. *Loi sur la démocratie cubaine de 1992 – Cuban Democracy Act* (22 USC 600 et suivants).

29. « Je pense que l'administration Bush a manqué une excellente occasion de porter un coup fatal à Castro et à Cuba », tiré de Larry Rohter, « Clinton Sees Opportunity to Break G.O.P. Grip on Cuban Americans », *New York Times*, 31 octobre 1992, p. 6.

On a interdit les voyages de tourisme et d'affaires des citoyens américains à Cuba. Une autre des mesures a été d'exclure Cuba de la proposition faite par le Département d'État, en février 1994, d'adoucir les restrictions imposées aux voyages dans les pays soumis à un embargo. En mars 1994, l'administration Clinton rejeta l'offre de quatre compagnies américaines téléphoniques d'améliorer les communications avec l'île sous le motif que l'accord précédent, prévoyant payer à Cuba une surtaxe de 4,85 \$ pour chaque appel à destination des États-Unis, était trop généreux<sup>30</sup>.

En 1994, Clinton annonça de nouvelles sanctions dans les secteurs économique et touristique, afin de resserrer les pressions sur le gouvernement de Fidel Castro. On a d'abord interdit l'envoi de sommes d'argent à Cuba à partir des États-Unis, on a imposé des limites très strictes aux colis acheminés par les familles et ordonné que le Département du Trésor approuve lui-même toute aide humanitaire à Cuba. Deuxièmement, tous les vols nolisés vers Cuba furent supprimés. Seuls les vols transportant des immigrants illégaux de Miami à la Havane furent maintenus. Troisièmement, le président Clinton annonça une plus grande utilisation des émissions de radio et de télévision, notamment le projet de se servir de l'aviation militaire américaine pour augmenter la puissance de diffusion de « Radio Martí »<sup>31</sup> dans l'île.

Nous sommes en droit de nous interroger sur les véritables objectifs des nouvelles mesures de pression économiques et politiques annoncées par le président Williams Clinton, compte tenu des changements économiques majeurs imposés par le gouvernement castriste en 1992. En effet, durant cette année-là, le gouvernement cubain avait modifié sa constitution pour légaliser certaines formes de propriété privée<sup>32</sup>. En 1993, les dirigeants cubains annonçaient plusieurs mesures qui modifiaient considérablement le caractère social de certains moyens de production. Parmi celles-ci, on trouve le changement des modalités de gestion des grandes fermes étatiques. Elles ont été confiées à des producteurs privés. On annonça également la libéralisation des marchés agricoles, l'assainissement des finances publiques, l'autorisation du travail autonome pour plus

30. Voir par exemple *CUBAInfo*, 17 mars 1994, p. 1.

31. De plus, la fin de la guerre froide a encouragé le gouvernement des États-Unis à mettre en place en mars 1990 le poste de télévision nommé « *TV Martí* ». Ainsi, ils commencèrent la diffusion d'émissions conçues et destinées spécialement aux Cubains. Pour atteindre leurs objectifs, ils se sont servi d'un dispositif de haute technologie installé sur un dirigeable d'une hauteur de trois mille mètres. Quelques minutes plus tard, ces transmissions ont été brouillées par des spécialistes cubains.

32. Voir par exemple les articles 23 et 24 de la *Constitution de la République de Cuba*, adoptée le 24 février 1976 par l'Assemblée nationale du Pouvoir Populaire. La Constitution fut amendée lors de la 11<sup>e</sup> période de sessions de la 3<sup>e</sup> législature tenue les 10, 11 et 12 juillet 1992.

de 130 métiers différents, la tenue d'une réforme monétaire visant l'unification des taux de change entre le dollar étasunien et le peso cubain, la légalisation de la possession d'autres devises étrangères et l'ouverture aux investissements étrangers<sup>33</sup>.

### **3.2. L'adoption de la *Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act of 2000 (TSRA)***

En dépit de sa volonté manifeste de renforcer la politique étrangère à l'égard de Cuba, le nouveau gouvernement américain, dirigé par George W. Bush, a été contraint de céder aux pressions exercées par plusieurs groupes d'agriculteurs américains, très actifs dans le commerce international. C'est ainsi que la *Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act*<sup>34</sup> (TSRA) voit le jour en 2000.

La TSRA établit notamment que le président des États-Unis doit mettre fin aux sanctions unilatérales imposées contre plusieurs pays, dont Cuba, visant les produits agricoles et médicaux. Les nouvelles règles contenues dans cette loi concernent fondamentalement l'émission des permis et des autorisations relatives à diverses activités commerciales entre des entités cubaines et des entreprises étasuniennes. Les sections 909 et 910 constituent un assouplissement de certaines mesures de contrainte économique, noyau de la politique étrangère étasunienne à l'égard de Cuba. Par ailleurs, les États-Unis sont devenus, depuis 2000, le premier fournisseur des produits agroalimentaires de Cuba, avec 25 % de la part du marché.

#### *SEC. 909. PROHIBITION ON ADDITIONAL IMPORTS FROM CUBA.*

*Nothing in this title shall be construed to alter, modify, or otherwise affect the provisions of section 515.204 of title 31, Code of Federal Regulations, relating to the prohibition on the entry into the United States of merchandise that (1) is of Cuban origin, (2) is or has been located in or transported from or through Cuba, or (3) is made or derived in whole or in part of any article which is the growth, produce, or manufacture of Cuba.*

#### *SEC. 910. REQUIREMENTS RELATING TO CERTAIN TRAVEL-RELATED TRANSACTIONS WITH CUBA.*

*AUTHORIZATION OF TRAVEL RELATING TO COMMERCIAL SALE OF AGRICULTURAL COMMODITIES – The Secretary of the Treasury shall promulgate regulations under which the travel-related transactions listed in paragraph (c) of section 515.560 of title 31, Code of Federal Regulations, may be*

33. Voir par exemple S.A. Lisio, «Helms-Burton and the Point of Diminishing Returns» (1996) *International Affairs* 72 : 4 p. 698-705.

34. *Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act (TSRA) of 2000*, Pub. L. n° 100-418, 102 Stat. 1107 (1988).

*authorized on a case-by-case basis by a specific license for travel to, from, or within Cuba for the commercial export sale of agricultural commodities pursuant to the provisions of this title*<sup>35</sup>.

La section 906 de la TSRA<sup>36</sup> exige que l'exportation des produits agricoles, des médicaments et des appareils ou dispositifs médicaux vers Cuba ou vers tout autre pays ayant soutenu de manière répétée le terrorisme international doit se faire selon les normes régissant l'émission de permis spéciaux pour ce type d'exportation, dont la durée est d'une année. Le gouvernement de Cuba, de même que les gouvernements soudanais, libyen et iranien, a été classé dans la liste des États qui soutiennent le terrorisme international, selon la section 6(j) de la *Export Administration Act of 1979*.

La TSRA fut modifiée en février 2005, lorsque le Congrès américain adopta la loi intitulée : *Agricultural Export Facilitation Act* (AEFA) pour faciliter la vente des produits agricoles à Cuba comme le prévoit la *Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act* en vigueur depuis 2000. Dans le préambule de l'AEFA, on évoque notamment la contribution considérable que fait le secteur d'exportation agricole pour le maintien de l'équilibre commercial du pays, ainsi que le statut de Cuba comme acheteur majeur des produits agricoles étasuniens<sup>37</sup> : « *Cuba is therefore an important source of revenue for United States agriculture and its affiliated industries, such as manufacturers and distributors of value-added food products* »<sup>38</sup>.

- 
35. *Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act of 2000*, Pub. L. n° 106-387, Title IX (2000), Federal Register, vol. 66, n° 134. En ligne : The Federal Bulletin Board, <[www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/legal/regs/tsra.pdf](http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/legal/regs/tsra.pdf)>.
  36. La section 906 de la TSRA établit que : « [...] *the export of agricultural commodities, medicine, or medical devices to Cuba or to the government of a country that has been determined by the Secretary of State, under Section 620A of the Foreign Assistance Act of 1961 (22 U. S. C. 2371), section 6(j)(1) of the Export Administration Act of 1979 (50 U. S. C. app. 2405(j)(1)), or section 40(d) of the Arms Export Control Act (22 U. S. C. 2780(d)), to have provided support repeatedly for acts of international terrorism, or to any other entity in such a country, shall only be made pursuant to one-year licenses issued by the United States Government [...]* ».
  37. Voir notamment le *Agricultural Export Facilitation Act*, 109th Congress, 1st Session, S-328. *Section 2-Findings and Purpose (a)(2)* : *The total value of United States exports of agricultural products shipped to Cuba since 2000 when such sales were first authorized by Congress is approximately \$1,000,000,000, including transportation, port fees, and insurance costs. In December 2001, Cuba purchased approximately \$4,300,000 in food and agricultural products. In 2002, Cuba purchased approximately \$138,600,000 in food and agricultural products. In 2003, Cuba purchased approximately \$256,900,000 in food and agricultural products. In 2004, Cuba purchased approximately \$380,000,000 in food and agricultural products. Cuba ranked at the bottom of 226 agricultural export markets for United States companies in 2001; ranked 50th of 226 in 2002; ranked 35th of 219 in 2003; and ranked approximately 25th of 228 in 2004.*
  38. *Agricultural Export Facilitation Act*, 109th Congress, 1st Session, S-328.

L'objectif fondamental de l'AEFA est d'alléger les normes encadrant les voyages temporaires des entrepreneurs et des agriculteurs cubains et américains, l'octroi des visas et des licences de vente, ainsi que les modalités de paiement prévues dans les transactions cubano-américaines, et aussi de faire en sorte que les versements d'argent en provenance de Cuba ne soient plus gelés par certaines agences gouvernementales, chargées de la mise en œuvre des mesures coercitives économiques à l'égard de Cuba.

Comme résultat de la mise en œuvre de la *Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act of 2000*<sup>39</sup>, les entités cubaines chargées des activités commerciales sont obligées d'acheminer leurs paiements par le biais des banques situées dans des pays tiers. Elles étaient donc contraintes à payer des frais supplémentaires. En revanche, les dispositions de l'AEFA visent l'autorisation (de la part des autorités américaines) des paiements directs des transactions conclues entre les agriculteurs cubains (par le biais du gouvernement) et leurs homologues américains. Cette souplesse permettrait aux exportateurs américains de recevoir les paiements directs dans leurs institutions financières. Non seulement cela éviterait des frais supplémentaires et non nécessaires pour les acheteurs cubains, mais ces derniers auraient plus de fonds pour acheter davantage de produits agricoles américains<sup>40</sup>.

### 3.3. La mise en œuvre de la *Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act*

L'*Office of Foreign Assets Control* du Département du Trésor a apporté certaines modifications aux *Cuban Assets Control Regulations* (CACR) afin de favoriser la mise en œuvre de la *Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act* (2000)<sup>41</sup>. Tel que mentionné dans la section précédente, la TSRA dispose que le président des États-Unis doit mettre fin aux sanctions unilatérales imposées contre plusieurs pays, dont Cuba, visant les produits agricoles, les médicaments et dispositifs médicaux. Par contre, ni

39. Cette loi nous renvoie à la liste fournie dans l'alinéa (c) de la section §515.560, *Cuban Assets Control Regulations*, 31 CFR, chapitre V, partie 515.

40. Pour une analyse éclairée de la *Agricultural Export Facilitation Act* et de la *Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act of 2000*, voir Terry L. Maris, « The Agricultural Export Facilitation Act of 2005: its rationale and relevance for U. S-Cuba trade », Issue : *Cuba in transition*, ASCE, 2005.

41. Département du trésor (*Office of Foreign Assets Control*), *Cuban Assets Control Regulations*, 31 CFR, Chapitre V, Partie 515. À noter que l'OFAC a aussi apporté des modifications aux *Sudanese Sanctions Regulations*, 31 CFR part 538 (SSR), aux *Libyan Sanctions Regulations*, 31 CFR partie 550 (LSR) et aux *Iranian Transactions Regulations*, 31 CFR partie 560 (ITR).

l'adoption ni l'entrée en vigueur de la TSRA n'entraîne l'abolition automatique des sanctions unilatérales étasuniennes visant les produits mentionnés auparavant. Cela explique les modifications apportées aux CACR en 2001<sup>42</sup>.

Ces modifications apportées aux *Cuban Assets Control Regulations* concernent grosso modo les exportations originaires des États-Unis vers Cuba. Lorsque ces modifications sont survenues, la section §515.533 (*Transactions incident to exportations from the United States and reexportations of U.S.-origin items to Cuba*) autorisait déjà de manière générale toutes les opérations relatives aux exportations agréées par le Département du Commerce des États-Unis. Les modifications portent essentiellement sur quatre questions. Premièrement, sur les normes régissant la réexportation des marchandises originaires des États-Unis vers Cuba. On précise notamment que la réexportation opérée par des citoyens agissant sous la juridiction des États-Unis doit se faire selon les règles énoncées dans la section §515.533. Deuxièmement, sur les restrictions générales imposées sur le financement des ventes des produits autorisés à Cuba. Ces restrictions concernent la vente des produits agricoles à Cuba, prévue dans la section 908(b) de la TSRA. Troisièmement, sur le contenu de la section 1706(a)(1) de la *Cuban Democracy Act* de 1992<sup>43</sup>. Cette section interdisait l'émission des permis autorisant les filiales étrangères des entreprises américaines à avoir des rapports commerciaux avec quiconque impliquant l'exportation vers Cuba de marchandises ou de produits fabriqués à l'extérieur des États-Unis. L'OFAC a ajouté une note à la section §515.559 afin de préciser que les filiales étrangères des entreprises américaines peuvent réexporter vers Cuba des marchandises originaires des États-Unis, en conformité avec les règles établies dans la section §515.533. Quatrièmement, sur les modalités de mise en œuvre de la section 910(a) de la TSRA. Cette section autorise notamment les opérations relatives aux voyages à Cuba des citoyens américains dont l'objectif est la vente des produits agricoles. La section §515.533(e) des CACR a déjà traité particulièrement de cette question. D'après son libellé, les demandes relatives aux autorisations de voyager pour développer les activités commerciales autour des produits agricoles seront délivrées, s'il y a lieu, après l'étude individuelle de chaque demande.

Enfin, même si la section §515.207 des CACR interdit l'entrée aux États-Unis des bateaux ayant eu des rapports commerciaux avec Cuba, la section §515.550 (*Certain vessel transactions authorized*) autorise cependant l'entrée de ces navires étrangers aux États-Unis, dans les cas où leurs

---

42. *Export Administration Act of 1979*, 50 U.S.C. app. 2405(j)(1).

43. *Cuban Democracy Act* de 1992, 22 USC 600 et suivants.

opérations commerciales avec Cuba sont préalablement autorisées dans les sections §515.533, §515.559 et §515.206. En conséquence, les navires transportant des produits agricoles, des médicaments ou des dispositifs médicaux dont l'exportation ou la réexportation ont été autorisées par le Département du Commerce, peuvent avoir accès aux ports des États-Unis.

## 4. Les relations cubano-américaines après le 11 septembre 2001

### 4.1. Cuba qualifié d'État terroriste

La politique étrangère américaine vis-à-vis de Cuba a été raffermie à la suite des événements tragiques du 11 septembre 2001 aux États-Unis, lesquels ont marqué le début d'une nouvelle ère pour les relations internationales de ce pays. Si la sécurité nationale a toujours été un des vecteurs de la politique étrangère américaine, depuis les attaques terroristes en septembre 2001 elle est devenue la pierre angulaire de leur politique extérieure. La sécurité nationale des États-Unis a aussi été invoquée par les autorités de ce pays pour légitimer leur politique interventionniste à l'égard de Cuba depuis 1961. Le rapport sur le terrorisme du Département d'État étasunien, publié en avril 2004, a placé Cuba sur la liste des pays parrainant le terrorisme international, en compagnie de l'Iran, l'Iraq, la Libye, la Corée du Nord, le Soudan et la Syrie. C'est la position critique de Cuba à l'égard de la politique antiterroriste américaine qui a conduit la Maison-Blanche à qualifier l'île antillaise d'État terroriste. Washington explique cette décision dans les termes suivants :

*[...] Cuba remained opposed to the US-led Coalition prosecuting the global war on terrorism and actively condemned many associated US policies and actions throughout 2003. Government-controlled press reporting about US-led military operations in Iraq and Afghanistan were consistently critical of the United States and frequently and baselessly alleged US involvement in violations of human rights. Government propaganda claimed that those fighting for self-determination or against foreign occupation are exercising internationally recognized rights and cannot be accused of terrorism [...]*<sup>44</sup>.

Notons toutefois que la lutte contre le terrorisme engagé par les États-Unis depuis le 11 septembre 2001 les a parfois amenés à prendre des décisions controversées, au nom de leur sécurité nationale. En

44. United States Department of State, *Patterns of Global Terrorism 2003*, Washington, avril 2004, p. 86. En ligne : United States Department of State, <[www.state.gov.documents/organization/31912.pdf](http://www.state.gov.documents/organization/31912.pdf)>.

l'occurrence, le 29 juin 2006, la Cour suprême de ce pays a jugé dans sa décision *Hamdan vs Rumsfeld* que le président George W. Bush avait outrepassé ses pouvoirs exécutifs en instituant des tribunaux militaires à la base navale de Guantánamo. Ces tribunaux d'exception sont chargés de juger les combattants présumés terroristes et capturés en Afghanistan en 2001. Mises en place sans l'aval direct du Congrès des États-Unis, ces instances contreviennent aux lois de ce pays, ainsi qu'à la Convention de Genève sur les prisonniers de guerre. D'après la décision de la Cour suprême, elles devraient être remplacées par des cours martiales classiques<sup>45</sup>.

Enfin, on peut ajouter à tout cela que, de nos jours, les mesures de contrainte économique que maintiennent les États-Unis sur Cuba ne sont que l'héritage de cette guerre froide, visant tous les États, en particulier ceux du Sud qui, selon la doctrine du Département d'État américain, « risquent de devenir de nouveaux pôles de contestation de l'ordre international établi »<sup>46</sup>.

#### **4.2. L'application de la politique *The Initiative for a New Cuba***

Le 20 mai 2002, George W. Bush a annoncé le projet gouvernemental *Initiative for a New Cuba* pour encourager la liberté du peuple cubain, améliorer les conditions de vie de la population en lui donnant le contrôle sur sa destinée économique politique. Le président étasunien a annoncé, entre autres mesures, la levée des restrictions concernant l'aide humanitaire, le soutien à la construction d'une société civile cubaine et l'offre des programmes de formation à l'intention des étudiants et des professionnels cubains désireux de bâtir des institutions politiquement indépendantes à Cuba. Le Office of Foreign Assets Control (OFAC) du Département du Trésor a donc amendé en 2003 les *Cuban Assets Control Regulations* (CACR), afin de permettre la mise en application du projet Initiative for a New Cuba<sup>47</sup>. Ces amendements visaient les sections relatives aux thématiques suivantes : Family and Educational Travel-Related Transactions ; Remittances of Inherited Funds ; Activities of Cuban Nationals in United States ; Support for the Cuban People ; Humanitarian Projects and

45. Supreme Court of the United States, *Hamdan vs. Rumsfeld*, *Secretary of defence et al.*, 29 juin 2006. En ligne : Supreme Court of the United States, <[www.supremecourtus.gov/opinions/05pdf/05-184.pdf](http://www.supremecourtus.gov/opinions/05pdf/05-184.pdf)>.

46. Cité par Chapour Haghighat, *Histoire de la crise du golfe*, Bruxelles, Éd. Complexe, 1991, p. 95.

47. Département du Trésor (Office of Foreign Assets Control), *Cuban Assets Control Regulations*, 31 CFR Part 515. Pour plus de précision, voir en ligne : *Federal Register*, vol. 68, n° 56, 24 mars 2003, <[www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/legal/regs/fr68\\_14141.pdf](http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/legal/regs/fr68_14141.pdf)>.

Technical Amendments. Plus précisément, ces amendements avaient comme objectif de corriger et de redéfinir certaines questions dont : *i*) les visites des citoyens étasuniens aux membres de leurs familles à Cuba ; *ii*) le statut des citoyens cubains qui quittent leur pays ; *iii*) le renforcement des programmes humanitaires et de soutien au peuple cubain ; *iv*) la portée juridique de certains termes<sup>48</sup>. La section §515.533 fut donc amendée au paragraphe (b) afin d'autoriser l'octroi d'une licence pour la signature des contrats aux citoyens américains concernés<sup>49</sup>. Ces amendements ont notamment favorisé la mise en application de la *Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act of 2000*.

Une attention particulière fut alors accordée aux programmes de « soutien » au peuple cubain, dressés par le gouvernement des États-Unis, ainsi qu'à la mise en place éventuelle des programmes dits « humanitaires ». Sur cette question, les amendements visaient l'étendue de la portée des dispositions concernant la politique encadrant l'octroi des licences, les transactions dérivées du soutien donné par les États-Unis au peuple cubain (§515.574), ainsi que les transactions relatives à la mise en place des projets de type humanitaires (§515.575). La section §515.574, paragraphe (a) fut aussi modifiée afin d'autoriser l'octroi des licences aux organisations cubaines indépendantes chargées de promouvoir une transition démocratique tranquille et rapide. La liste des activités de type « humanitaire » fournie dans la section §515.575 fut élargie. Certains types d'activité furent ajoutés, en l'occurrence, l'élaboration des projets pour bénéficier à certaines organisations indépendantes et la conception de programmes de formation à Cuba ou ailleurs concernant l'éducation civique et le journalisme, entre autres.

48. Le Registre fédéral (vol. 69, n° 115) du 16 juin 2004 précise certaines définitions : « *The definition of the term "national" contained in §515.302 is amended to clarify that persons whose transactions in Cuba are authorized by OFAC are not considered nationals of Cuba and that any Cuba-located office or sub-unit of an organization is considered a national of Cuba, whether or not the entire organization of which the office or sub-unit is a part is a national of Cuba. The definition of the terms "person subject to the jurisdiction of the United States" and "person within the United States," found in §§515.329 and 515.530 respectively, are amended to clarify that non-corporate entities may also be subject to U.S. jurisdiction* ». En ligne : *Federal Register*, vol. 69, n° 115, 16 juin 2004, <[www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/programs/cuba/fr69\\_33768.pdf](http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/programs/cuba/fr69_33768.pdf)>.

49. « *Section 515.533 is amended by adding a new general license to paragraph (b) authorizing persons subject to U. S. jurisdiction to negotiate and sign contracts with Cuban nationals for sales of products from the United States or 100 % U. S.-origin products from overseas subsidiaries provided such exports are consistent with current Department of Commerce licensing policy and provided performance of such contracts is expressly made contingent upon the prior authorization by the Department of Commerce* ». En ligne : *Federal Register*, vol. 68, n° 56, 24 mars 2003, <[www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/legal/regs/fr68\\_14141.pdf](http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/legal/regs/fr68_14141.pdf)>.

### 4.3. L'application des recommandations proposées par la *Commission for Assistance to a Free Cuba* (2004)

Afin de permettre l'application des recommandations contenues dans le Rapport de la *Commission for Assistance to a Free Cuba*, remis au président des États-Unis le 6 mai 2004, l'OFAC du Département du Trésor a modifié les CACR. Ces amendements comprennent des modifications additionnelles compatibles avec la politique étasunienne à l'égard de Cuba.

Le 10 octobre 2003, le président des États-Unis a annoncé la création de la *Commission for Assistance to a Free Cuba* (ci-après nommée « Commission »)<sup>50</sup>, formée de membres du gouvernement et de représentants des agences fédérales. Cette Commission est chargée notamment de définir les moyens et les actions supplémentaires à déployer pour précipiter la fin du gouvernement castriste. Pour s'acquitter de sa mission, elle a présenté un rapport au président du gouvernement étasunien, M. George W. Bush. Le Rapport propose, entre autres, que certaines dispositions des CACR relatives aux mesures de contrainte économique contre Cuba, soient modifiées. Nous présentons ci-après quelques-unes des modifications qui ont été apportées aux CACR pour rendre possible l'application des mesures proposées dans le rapport de la Commission.

#### (A) Modification des normes régissant les voyages des citoyens étasuniens à Cuba

Les amendements apportés aux paragraphes (c) et (f) de la section §515.560 des CACR, ainsi qu'au paragraphe (c)(4)(i) de la section §515.572 ont permis de supprimer toute référence aux voyages de type « *fully-hosted travel* ». Cette expression définit les voyages dont les frais de séjour et d'hébergement des voyageurs sont engagés soit par un citoyen d'un État tiers qui n'est pas sous la juridiction des États-Unis, soit par le gouvernement ou un citoyen de Cuba. L'expression « *fully-hosted travel* » fut introduite dans les CACR en juillet 1982, dans la section §515.560 alors intitulée : *Licenses, Authorizations, and Statements of Licensing Policy's*. Le paragraphe (j) de cette section stipulait alors que toutes les transactions relatives aux « *fully hosted travel* » étaient autorisées. Le 13 mai 1999, l'OFAC a modifié et replacé cette disposition dans la section §515.420 de la sous-partie *Interpretations*. Ces modifications obéissent à une intention particulière. En effet, à la suite des modifications introduites en mai 1999, les autorités américaines ont constaté que les citoyens américains ayant affirmé avoir effectué des voyages sous la catégorie « *fully-hosted travel* » avaient conclu,

50. Le rôle et le mandat de la Commission sont analysés dans le chapitre 3 de cet ouvrage.

sur le territoire cubain, des transactions monétaires qui étaient interdites par les lois américaines. Les autorités américaines ont arrêté que même lorsqu'un citoyen américain accepte des biens ou reçoit des services sans payer pour ceux-ci, on considère qu'il est responsable d'un acte interdit dans la mesure où il commerce dans une propriété détenue soit par le gouvernement cubain ou bien par un citoyen de ce pays. L'expression «*fully-hosted travel*» a été éliminée des CACR et ces types de voyage ne sont plus autorisés.

La nouvelle section §515.420 précise plusieurs questions. Premièrement que l'interdiction des transactions commerciales dans des propriétés du gouvernement cubain ou des citoyens cubains §515.201(b)(1)<sup>51</sup> comprend la prohibition d'accepter des biens ou de recevoir des services, même lorsque ceux-ci sont offerts gratuitement. Deuxièmement, on interdit le paiement des frais de voyage aérien vers Cuba lorsque ces voyages ont un lien avec une propriété cubaine, même s'ils sont réalisés par le biais d'un transporteur originaire d'un pays tiers. Cependant, le paiement de ces voyages sera autorisé si ces voyages se font dans le cadre des activités en lien avec une licence octroyée préalablement par l'OFAC. Avant d'être modifié, la section §515.420 stipulait que « toute personne qui voyageait à Cuba, sans l'autorisation de l'OFAC était présumée responsable de transactions interdites » [Notre traduction]. Cette idée a été retranchée de la section. Nonobstant, l'OFAC réitère que les reçus officiels en échange de services ou les transactions conclues dans des institutions publiques à Cuba, comme le séjour dans un hôtel cubain ou l'achat de la nourriture constituent des preuves évidentes de la réalisation d'un voyage de plusieurs jours à Cuba.

---

51. La section §515.201(b)(1) intitulée *Transactions involving designated foreign countries or their nationals*; effective date stipule dans son paragraphe (b)(1):

(b) *All of the following transactions are prohibited, except as specifically authorized by the Secretary of the Treasury (or any person, agency, or instrumentality designated by him) by means of regulations, rulings, instructions, licenses, or otherwise, if such transactions involve property in which any foreign country designated under this part, or any national thereof, has at any time on or since the effective date of this section had any interest of any nature whatsoever, direct or indirect:*

(1) *All dealings in, including, without limitation, transfers, withdrawals, or exportations of, any property or evidences of indebtedness or evidences of ownership of property by any person subject to the jurisdiction of the United States; [...].»* Département du Trésor (OFAC), Cuban Assets Control Regulations, 31 CFR, Chapitre V, Partie 515, p. 552-553.

(B) Modification des normes régissant l'importation des marchandises cubaines

La modification du paragraphe (c)(3) de la section §515.560 intitulée *Travel-related transactions to, from, and within Cuba by persons subject to U.S. jurisdiction* a permis d'éliminer l'émission des licences générales autorisant les voyageurs étasuniens à acheter et importer aux États-Unis des marchandises d'une valeur supérieure à 100 dollars aux fins de consommation personnelle. On ajoute également que, de manière générale, demeure interdit l'achat de toute marchandise à Cuba, de même que son importation.

(C) Modification des normes régissant le bagage des citoyens cubains voyageant à Cuba

L'ancien paragraphe (f) de la section §515.560 a été remplacé; on limite à 44 livres, le poids du bagage transporté par les citoyens américains autorisés à se rendre à Cuba. Toutefois, le Bureau de l'industrie et de la sécurité du Département du commerce pourrait autoriser, dans certains cas, le transport des bagages dont le poids excède les 44 livres.

(D) Modification des normes régissant les visites des citoyens américains aux membres de leur famille à Cuba

Les modifications apportées aux sections §515.560 (citée ci-haut) et §515.561, intitulées *Persons visiting family members in Cuba*, ont permis de changer les règles relatives aux visites des Américains aux membres de leur famille à Cuba. Avant de modifier les sections précitées, la notion de « *close relative* » était très restreinte. Les citoyens étasuniens pouvaient visiter leur famille à Cuba une fois tous les douze mois. Les voyageurs étaient autorisés à dépenser plus de 167 dollars par jour (montant fixé par le Département d'État pour les séjours à Cuba). Les modifications apportées en 2004 ont remplacé l'expression « *close relative* » par l'expression « *member of a person's immediate family* », laquelle a été définie dans le paragraphe (c), nouvellement ajouté. Cette notion élargie comprend les époux, les épouses, les enfants, les petits-enfants, les veuves et les veufs. Les licences nouvellement octroyées par l'OFAC seront valides pour trois ans, mais les visites à Cuba ne peuvent pas excéder 14 jours. L'OFAC a aussi réduit le montant d'argent pouvant être dépensé par les voyageurs à Cuba. Le paragraphe (c)(2) de la section §515.560 limite les dépenses à 50 dollars américains par jour, plus 50 dollars américains pour payer les moyens de transport, en cas de déplacements à l'intérieur du pays.

(E) Modification des normes régissant la participation à des événements professionnels à Cuba

L'OFAC a ajouté une note au paragraphe (a)(1) de la section §515.564 intitulée *Professional roster and professional meetings in Cuba*, précisant que les licences octroyées aux citoyens américains impliqués dans des projets de recherche scientifique sont autorisés à conclure certaines transactions relatives à leur rôle dans le cadre de ces recherches scientifiques. Toutefois, cette catégorie de licences ne comprend pas les licences autorisées aux citoyens américains se rendant à Cuba pour participer à des conférences ou réunions professionnelles plus générales. Les licences octroyées pour participer à ces types de conférences sont traitées dans le paragraphe (a)(2) de la section §515.564.

(F) Modification des normes régissant la participation aux activités pédagogiques à Cuba

L'OFAC a modifié la section §515.565 intitulée *Educational activities*, afin d'introduire la nouvelle politique relative à l'autorisation des licences spécifiques pour la participation à certaines activités de caractère pédagogique à Cuba. La durée des licences pour participer à ces types d'activités institutionnelles a été réduite de deux ans à un an. Le paragraphe (a) de la section §515.565 établit maintenant que, pour obtenir lesdites licences, les étudiants doivent être inscrits à des programmes des études collégiales ou à des programmes universitaires de troisième cycle. Toutes les autres licences autorisées auparavant aux étudiants ont été supprimées.

Les licences émises par l'OFAC pour les activités pédagogiques à Cuba doivent répondre aux critères établis dans le paragraphe (a) de la section §515.565, lequel énumère les six activités pédagogiques reconnues par cette instance. On constate notamment que trois catégories de ces activités doivent durer au moins 10 semaines, une nouvelle exigence établie par l'OFAC. Il s'agit de programmes pédagogiques bien structurés et offerts comme partie des programmes scolaires des institutions américaines reconnues par l'OFAC; des programmes scolaires réguliers ou de l'enseignement dans une institution académique à Cuba; de l'enseignement dans une institution académique à Cuba<sup>52</sup>.

---

52. *The remaining three educational activities may still be engaged in for a period of less than 10 weeks. These activities are: graduate research in Cuba; sponsorship of a Cuban national to teach or engage in other scholarly activities in the United States; and organization of and preparation for licensed educational activities.*

(G) Modification des normes régissant la participation des citoyens étasuniens à des événements sportifs internationaux se déroulant à Cuba

L'OFAC a aboli les autorisations des permis de voyage antérieurement établies dans le paragraphe (a) de la section §515.567 intitulée *Public performances, clinics, workshops, athletic and other competitions, and exhibitions*. Ces permis autorisaient les citoyens étasuniens à participer aux événements internationaux sportifs semiprofessionnels ou amateurs ayant lieu à Cuba. D'après la nouvelle politique, les permis de participation à ces types d'événements sont délivrés après l'étude de chaque demande individuellement.

(H) Modification des normes régissant les envois trimestriels des fonds monétaires à Cuba

L'OFAC a modifié les critères pour les envois trimestriels des fonds monétaires à Cuba, établis au paragraphe (a) de la section §515.570 (*Remittances to nationals of Cuba*), dans le but d'abolir les autorisations d'envois trimestriels de 300 dollars américains faits par un citoyen étasunien et ayant comme destinataire un ou des citoyens cubains. À la suite des modifications apportées, les envois de fonds peuvent avoir uniquement comme destinataires les membres de la famille immédiate de l'expéditeur, selon les nouvelles précisions apportées à la notion « *member of a person's immediate family* » dans les sections §515.560 et §515.561. Le paragraphe (a) de la section §515.570 interdit toutefois les envois des fonds monétaires aux personnes œuvrant auprès du gouvernement cubain, ainsi qu'aux membres du Parti communiste de Cuba (*Partido Comunista de Cuba*).

(I) Modification des normes régissant les envois trimestriels des fonds monétaires de la part des ONG vers Cuba

La modification apportée au paragraphe (d)(1) de la section §515.570 a permis de clarifier les termes de la nouvelle politique régissant les envois trimestriels des fonds monétaires de la part des ONG vers Cuba, dont les destinataires possibles sont les groupes « *pro-democracy* », les « *independent civil society groups* », les organisations religieuses ou les membres de ces organisations.

(j) Modification des normes régissant les envois des fonds relatifs aux transactions effectuées par les banques ou par d'autres institutions financières

Le paragraphe (a)(3) de la section §515.572 intitulée *Authorization of transactions incident to the provision of travel services, carrier services, and remittance forwarding services* a été modifié, ce qui a permis d'éliminer les permis autorisant certaines institutions financières (nommées «*depository institutions*») à agir en tant qu'intermédiaires pour faire suivre les envois trimestriels aux citoyens cubains. Les «*depository institutions*», définies dans la section §515.333<sup>53</sup>, doivent faire une demande et recevoir une autorisation spéciale de l'OFAC avant de fournir les services concernant les envois de fonds à Cuba.

---

53. Les *Depository Institutions* comprennent les catégories suivantes : (a) *An insured bank as defined in section 3 of the Federal Deposit Insurance Act* ; (b) *An insured institution as defined in section 408(a) of the National Housing Act* ; (c) *An insured credit union as defined in section 101 of the Federal Credit Union Act* ; or (d) *Any other institution that is carrying on banking activities pursuant to a charter from a Federal or state banking authority*. Voir la section §515.333 des *Cuban Assets Control Regulations*, 31 CFR, Chapitre V, Partie 515, p. 562.

## La portée juridique des mesures unilatérales de contrainte économique

### L'intervention économique dans les affaires intérieures de Cuba

#### 1. Les mesures de contrainte économique dans le droit international classique et contemporain

##### 1.1. L'évolution historique des mesures de contrainte économique

*« Les sanctions ont toujours existé dans les rapports internationaux comme entre individus et groupes, et notamment sous la forme ordinaire de vengeance privée »<sup>1</sup>.*

Le droit classique légitimait le but ultime des représailles : contraindre à l'obligation du droit. Cependant, ces représailles ne demeurent légitimes que dans la mesure où il n'existe aucun autre moyen de faire respecter le droit, aucun procédé institutionnel de contrainte<sup>2</sup>. À partir du moment où

---

1. G. Scelle, *Droit international public, Manuel élémentaire avec les textes essentiels*, Paris, Domat-Montchrestien, 1944, p. 654.

2. *Ibid.*, à la p. 655. Voir le Manuel canadien de la référence juridique (M.C.R.J.) à la p. F10.

des institutions internationales à caractère juridique sont fondées et érigées en autorités internationales, les sanctions deviennent elles aussi collectives et obligatoires (institutionnelles). À partir de ce moment, il n'y a plus de place pour la compétence individuelle de sanction des gouvernements étatiques.

Nulle part la *Charte* n'emploie le mot sanction. Toutefois, lorsqu'une organisation internationale telle que l'ONU prend des mesures collectives de sanction contre un État quelconque, l'application de cette sanction est précédée par la constatation d'un acte illégal commis par cet État, sujet de droit international, et donc responsable. Lorsque le but est atteint, la sanction doit évidemment cesser car elle ne peut viser à autre chose qu'à la restauration et à l'efficacité de la règle de droit. À défaut, il n'y aurait qu'un vulgaire acte de guerre<sup>3</sup> posé par un État contre un autre État dans le but de satisfaire ses propres intérêts.

Néanmoins, ces principes primaires enseignés par la doctrine sont ignorés par la pratique contemporaine des États en matière de mesures de contrainte économique qui visent et frappent durement un certain nombre d'États. L'interdiction du recours à la force armée ou à la menace de son emploi en droit international a fait en sorte que certains États utilisent ces mesures ainsi que des contre-mesures. Ces dernières sont destinées à obtenir l'exécution des obligations découlant d'un acte internationalement illicite. De plus, elles sont considérées comme parfaitement admissibles et constituent, comme nous le verrons plus tard, *le fait d'États puissants qui s'arrogent le droit de qualifier l'illicite et d'y réagir*<sup>4</sup>.

### 1.1.1. Le boycott

Le terme *boycottage* est apparu dans la langue française en 1889, comme dérivé du verbe *boycotter*, lui-même employé vers 1880<sup>5</sup>. C'est l'Irlandais James Boycott qui en fut une des premières victimes. Selon le *Dictionnaire de droit international public*, le terme *boycottage* a trois acceptions. D'abord, le boycottage peut être décidé par des institutions relevant du secteur privé d'un État :

- 
3. R. Charvin, « Les mesures d'embargo : la part du droit », *R.B.D.I.*, n° 1, 1996, p. 5.
  4. Voir N.E. Ghazali, « Les mesures coercitives non militaires en droit international : blocus, embargos, sanctions économiques » [1996] *Relations internationales et stratégiques*, 28.
  5. Charles Rousseaux, « Le boycottage dans les rapports internationaux », *R.G.D.I.P.*, 1958, Tome XLII, p. 5.

[...] une décision prise par les négociants ou les organismes privés d'un pays d'interrompre les relations commerciales qu'ils entretiennent normalement avec les nationaux d'un État étranger en vue de protester contre les actes de cet État et de faire pression sur lui<sup>6</sup>.

Deuxièmement, le boycottage peut être considéré en droit international public comme une mesure de représailles ou de rétorsion selon qu'elle viole ou non une obligation internationale. Les mesures de boycott contre Israël, décidées par certains États de la Ligue arabe, illustrent très bien cette dimension du boycottage. Ces mesures de boycott visaient à obtenir, des sociétés étrangères qui commercent avec ces pays, l'assurance qu'il n'existe pas de lien entre elles et Israël ou que les marchandises objet du contrat ne sont pas d'origine israélienne. Par ailleurs, le rapport adopté par l'Assemblée de la S.d.N. le 24 février 1933 concernant le conflit sino-japonais a qualifié le boycottage du Japon par la Chine de mesures de représailles, une fois que les hostilités armées entre le Japon et la Chine eurent débuté<sup>7</sup>. De manière générale, le recours aux mesures de boycott peut faire naître ou exacerber des conflits interétatiques. Le même rapport de 1933 a reconnu que le boycottage chinois contre le Japon avait attisé le conflit déjà effervescent :

Avant les événements du 18 septembre 1931 (raid japonais sur Moukden, qui ouvrit les hostilités entre la Chine et le Japon), l'emploi du boycottage par les Chinois pour exprimer leur indignation à certains incidents ou pour appuyer certaines réclamations, n'a pu que rendre encore plus tendue une situation qui l'était déjà<sup>8</sup>.

Suivant cette logique, le boycottage peut comprendre :

[...] une mesure coercitive adoptée par un État contre un autre État, soit en temps de conflit armé, soit en temps de paix et consistant en l'interdiction sélective des importations, voire l'interruption des relations commerciales [...]<sup>9</sup>.

Troisièmement, le terme *boycottage* est employé parfois pour « désigner les mesures de coercition économique, décidées ou recommandées en guise de sanctions par les organisations internationales compétentes ». Ainsi, lors de l'adoption de la résolution 2107 (XX) du 21 décembre 1965,

6. Voir notamment Jean Salmon, dir., *Dictionnaire de droit international public*, préface de Gilbert Guillaume, Bruxelles, Bruylant, 2001, s. v. « boycott ».

7. *Ibid.*

8. Cité par H. Lauterpatch, « Boycott in International Relations », *B.Y.I.L.*, vol. 14, 1933, p. 125.

9. Salmon, *supra* note 6, s. v. « boycottage ».

l'Assemblée générale de l'ONU a prié les États membres de l'ONU de prendre entre autres, la mesure suivante : « [...] boycotter tous les échanges commerciaux avec le Portugal »<sup>10</sup>.

Les divers projets relatifs à la constitution de la Société des Nations présentés au cours de la Première Guerre mondiale par les États de l'Europe continentale faisaient une large part aux mesures collectives contre l'agresseur, contrairement aux projets britanniques et américains. 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 à prévoir « la rupture de toutes relations commerciales et financières » avec l'État violateur, ainsi que « la cessation de toutes communications financières, commerciales ou personnelles » avec les nationaux de l'État en rupture de Pacte<sup>11</sup>.

C'est justement ce système qui a été appliqué à l'Italie, du 18 novembre 1935 au 15 juillet 1936 par 52 des 59 États membres de la Société des Nations, à la suite de l'agression du gouvernement fasciste contre l'Éthiopie : il s'analysait essentiellement en fonction de la prohibition de l'importation des marchandises italiennes, de l'embargo sur certaines exportations destinées à l'Italie et de certaines restrictions financières. Une méthode analogue a inspiré la rédaction de l'article 41 de la Charte des Nations Unies<sup>12</sup>, qui prévoit « l'interruption complète ou partielle des relations économiques » avec l'État agresseur.

La doctrine a fait une place importante à l'étude du boycottage en droit interne et en droit international. En l'occurrence, Deschenaux a défini le boycottage en droit interne comme « l'abstention organisée de relations juridiques avec un agent économique (industriel, commerçant, employeur, salarié) en vue de l'amener, par la limitation ou la paralysie de son activité, à modifier son comportement professionnel »<sup>13</sup>. Charles Rousseaux a fait une étude très complète sur le boycottage dans les rapports internationaux. Son analyse de cette institution se place sous l'angle du droit de la paix et du droit de la guerre, surtout tel qu'il a été appliqué au cours des deux guerres mondiales.

10. *Questions de territoires administrés par le Portugal*, Rés. AG NU 2107(XX), Doc. off. AG NU, 20<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/2107 (1965) 66.

11. *Pacte de la Société des Nations* (avec annexe), en ligne : Université d'Ottawa, Bibliothèque de droit Brian-Dickson, <digital.library.northwestern.edu/league/le000003.pdf>.

12. *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945, R.T. Can. 1945 n° 7.

13. Salmon, *supra* note 6, s. v. « boycottage ».

Dans ce sens, le système des listes noires, utilisé de manière constante durant la deuxième guerre mondiale, illustre une des applications du boycottage. D'origine britannique, et reprise plus tard par la France, cette pratique consistait dans l'inscription sur une liste spéciale des importateurs neutres soupçonnés d'être en relations commerciales avec les États 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. Cette pratique est restée en vigueur plus d'un an après la fin des hostilités, exactement jusqu'aux 7 et 8 juillet 1946. Plus de 15 000 noms figuraient sur la liste noire américaine<sup>14</sup>.

Dans un autre ordre d'idées, lorsque le boycott est décidé par une institution internationale répondant à une atteinte à l'ordre juridique international, il devient conforme aux normes internationales préétablies dans la charte constitutive d'une organisation internationale.

Rousseaux désigne le boycottage comme un délit pratiqué à titre de simple voie de fait, comme étant toujours illégal<sup>15</sup>. La pratique des plusieurs États allait dans ce sens au cours de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle. On rappellera à cet égard la promulgation, par le gouvernement suisse, le 21 janvier 1939, d'un arrêté fédéral interdisant le boycottage économique des États étrangers, sous peine de sanctions allant de 2 000 francs d'amende à trois mois de prison. C'est le cas aussi de 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 ».

Enfin, après avoir exploré les nombreuses acceptions du terme *boycott* dans les rapports internationaux, il est donc plausible que sa portée induise fréquemment à des confusions diverses.

---

14. Rousseaux, *supra* note 5 à la p. 6.

15. *Ibid.*

### *Typologie des boycotts*

La doctrine distingue le boycott primaire, le boycott secondaire et le boycott secondaire étendu ou boycott tertiaire.

Le boycott primaire permet à un État quelconque de s'interdire et d'interdire à ses nationaux (personnes physiques et morales) de commercer, à l'exportation ou à l'importation, avec un État tiers ou ses nationaux. Dans le cas où ce boycott primaire peut être rendu plus strict, on l'appellera alors boycott primaire étendu. Cette aggravation peut se faire de plusieurs façons : en prohibant le commerce avec l'État visé non seulement à ses propres citoyens résidents, mais également aux succursales qui se trouvent à l'étranger et aux filiales étrangères contrôlées par des sociétés nationales ; en interdisant aux bénéficiaires étrangers d'exporter des biens fabriqués sur son territoire ou des technologies mises au point sur son territoire, ou de les réexporter en direction de l'État visé ; en refusant d'importer des biens fabriqués à l'intérieur de l'État visé ou des biens qui comportent des éléments fabriqués dans cet État et qui transiteraient par un État tiers. Dans ce sens, il y a eu une décision américaine de ne pas importer d'aciers spéciaux de Creusot-Loire parce qu'ils contiendraient plus de 2,5 % de nickel en provenance de Cuba<sup>16</sup>.

Ensuite, le boycott secondaire consiste pour un État à s'interdire et à interdire à ses nationaux de commercer, sous quelque forme que ce soit, avec les nationaux d'un État tiers qui commercent eux-mêmes, ou ont quelque autre type de rapport condamné (soutien financier, reconnaissance diplomatique) avec l'État visé, c'est-à-dire celui qui subit le boycott primaire.

Finalement, il peut y avoir un boycott secondaire étendu (ou boycott tertiaire) lorsque le refus des relations économiques s'applique à des personnes qui commercent elles-mêmes avec des États ou des personnes frappées par un boycott secondaire.

#### 1.1.2. Le blocus

La pratique du blocus remonte aux années 1800 lorsque le Décret de Berlin, signé par Napoléon le 21 novembre 1806, instaura officiellement la politique du Blocus continental. Cette politique poursuivait deux objectifs : obstruer le commerce de la Grande-Bretagne en lui fermant les ports du continent et ruiner la marine de ce pays. Le Décret de Berlin ordonnait les injonctions suivantes :

16. À cet égard voir J. Charpentier, « Pratique française du droit international », *A.F.D.I.*, 1981, p. 919.

- Tout commerce avec le Royaume-Uni est totalement défendu.
- Les marchandises britanniques présentes sur le continent sont confisquées.
- Toute correspondance de ou pour le Royaume-Uni est détruite.
- Tout Britannique se trouvant en France ou dans l'Empire est fait prisonnier de guerre.
- Tout navire ayant mouillé dans un port britannique est de bonne prise<sup>17</sup>.

Napoléon appliqua les mesures du blocus continental contre le Royaume-Uni entre 1806 et 1808. Son application contribua à faire naître un sentiment anti-français et à liguier l'Europe contre Napoléon.

Le blocus, selon le *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, désigne, de façon générale, une opération de guerre :

Le blocus est une opération de guerre qui consiste à investir une place forte, une ville, un camp et à ôter à ses défenseurs toute communication avec le dehors, afin de les obliger à se rendre faute de munitions ou de vivres<sup>18</sup>.

Pour sa part, le *Dictionnaire de droit international public* fait état des développements doctrinaux, ainsi que de la pratique contemporaine dans les relations internationales. En l'occurrence, le blocus comprend :

[Les] mesures de coercition militaire, dont la décision est réservée au Conseil de sécurité conformément au chapitre VII de la Charte des Nations Unies, exécutées par les États membres de l'Organisation, tendant à surveiller, voire à interdire l'accès au territoire de l'État visé, en vue de garantir l'application effective des sanctions adoptées contre cet État<sup>19</sup>.

Le Conseil de sécurité s'est valu à plusieurs reprises de sa compétence d'imposer ce type des mesures. Lors de la crise de 1965, le Conseil de sécurité a en effet autorisé la Grande-Bretagne à adopter des « mesures appropriées » contre la partie sécessionniste, ce qui représente bien une prise de position en faveur d'une partie à un conflit considéré alors comme interne. Le Conseil a fondé essentiellement sa décision sur la violation du droit à l'autodétermination du peuple rhodésien, qui représentait une menace pour la paix. Cette interprétation fut suffisante pour

---

17. *Décret de Berlin*, signé par Napoléon le 21 novembre 1806 et publié le 5 décembre 1806 dans le *Journal officiel français*.

18. Jules Basdevant, *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, publié sous le patronage de l'Union académique internationale, Paris, Sirey, 1960, s. v. « blocus », p. 89.

19. Salmon, *supra* note 6, s. v. « blocus ».

l'application des normes contenues dans le chapitre VII de la Charte de l'ONU. L'imposition des mesures de blocus contre la Rhodésie fut donc autorisée :

La Conseil de sécurité [...] 5. Prie le gouvernement de Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord d'empêcher, au besoin par la force, l'arrivée à Beira de navires dont on a lieu de croire qu'ils transportent du pétrole destiné à la Rhodésie du Sud, et habilite le Royaume-Uni à saisir et à détenir le pétrolier connu sous le nom de Joanna lors de son départ de Beira, dans le cas où sa cargaison de pétrole aurait été déchargée dans ce port<sup>20</sup>.

Lors du conflit entre l'Iraq et le Koweït au début des années 1990, le Conseil de sécurité a interdit à certains navires l'accès au territoire koweïtien pour permettre la correcte application des clauses de la résolution 661(1990) relatives aux transports maritimes. La résolution 665 du Conseil de sécurité stipule :

Ayant décidé, dans la résolution 661(1990), de prendre des sanctions économiques conformément au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

Résolu à mettre un terme à l'occupation du Koweït par l'Iraq, qui met en danger l'existence d'un État Membre, et à rétablir l'autorité du gouvernement légitime,

Demande aux États membres qui coopèrent avec le gouvernement koweïtien et déploient des forces navales dans la région de prendre des mesures qui soient en rapport avec les circonstances du moment selon qu'il sera nécessaire, sous l'autorité du Conseil de sécurité, *pour arrêter tous les navires marchands qui arrivent ou qui partent afin d'inspecter leur cargaison et de s'assurer de leur destination* et de faire appliquer strictement les dispositions de la résolution 661 (1990) relatives aux transports maritimes<sup>21</sup> (l'italique a été ajouté).

Considéré traditionnellement comme un acte de guerre, le blocus suppose notamment l'existence d'un conflit armé international. D'après la Charte des Nations Unies, tout recours à la force armée doit répondre aux conditions énoncées dans le Chapitre VII de cet instrument juridique universel. Il faut d'abord que la réplique à la force armée soit considérée comme de la légitime défense et, ensuite, le Conseil de sécurité est la seule instance internationale compétente pour autoriser de tels actes. Dans son sens traditionnel, le blocus demeure un acte unilatéral coercitif d'un État contre un autre État. Analysé sous cet angle, le blocus constitue

20. Conseil de sécurité, *Question concernant la situation de Rhodésie du Sud*, Rés. CS NU 221, Doc. off. CS NU, 1277 séance, Doc. NU S/RES/221 (1966) 5.

21. Conseil de sécurité, *Résolution 665 (1990)*, Rés. CS NU 665, Doc. off. CS NU, 2938 séance, Doc. NU S/RES/665 (1990) 24.

un acte d'agression, aux termes de la résolution 3314 (XXIX) sur la définition de l'agression, adoptée le 14 décembre 1974 par l'Assemblée générale de l'ONU<sup>22</sup>.

### *Typologie des blocus*

La doctrine distingue plusieurs types de blocus : terrestre, maritime, pacifique et économique. Le blocus peut s'étendre au trafic aérien et cibler d'autres moyens de communication, afin d'isoler complètement l'État visé.

Le blocus terrestre se définit comme étant une « opération de guerre consistant à investir une ville, une place forte, un camp ou un port de l'ennemi ou occupé par l'ennemi afin d'interdire toute communication avec le dehors et d'obliger l'ennemi à se rendre, faute de munitions ou de vivres »<sup>23</sup>. En dépit de l'utilisation récurrente de mesures unilatérales dans les relations internationales contemporaines, ce type de mesures est devenu plutôt rare.

Le blocus maritime est associé aux « opérations de guerre par lesquelles les forces navales d'un État belligérant et éventuellement ses forces aériennes interdisent tout mouvement maritime en provenance ou à destination d'un port ou du territoire côtier appartenant à un belligérant ennemi ou occupé par celui-ci »<sup>24</sup>. D'après le *Dictionnaire du droit international des conflits armés* :

[Le blocus] est une opération impliquant des forces navales et aériennes par laquelle un belligérant interdit totalement le mouvement maritime en provenance ou à destination d'un port ou d'une côte appartenant à un belligérant ennemi ou occupé par celui-ci<sup>25</sup>.

Selon une catégorisation relevant du Droit international de la guerre, le blocus maritime se subdivise en : blocus traditionnel, quasi-blocus, blocus d'entrée et de sortie, et blocus par croisière<sup>26</sup>. Le blocus exercé le long de la côte d'un État est associé au blocus au sens traditionnel. Le « quasi-blocus » serait une modalité de blocus adoptée par la Grande-Bretagne, en guise de représailles, lors de deux guerres mondiales. Il permet le contrôle et la saisie de navires suspectés de se diriger vers la

22. *Définition de l'agression*, Rés. AG NU 3314 (XXIX), Doc. off. AG NU, 29<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES/3314 (1974) 148.

23. Basdevant, *supra* note 18, s. v. « blocus terrestre ».

24. Salmon, *supra* note 6, s. v. « blocus maritime ».

25. CICR, *Dictionnaire du droit international des conflits armés*, Genève, CICR, 1988, s. v. « blocus maritime ».

26. Salmon, *supra* note 6, s. v. « blocus maritime ».

côte bloquée hors du rayon du dispositif déployé à proximité du littoral fermé<sup>27</sup>. Le blocus d'entrée et de sortie se limite à l'entrée et à la sortie des navires. Le « blocus par croisière » désigne ce qui était initialement une pratique britannique, à savoir la surveillance du blocus par des croiseurs allant et venant devant le littoral, et visitant les navires rencontrés, plutôt que de garantir le blocus par une chaîne de navires restant à contact de vue ou à double distance du canon (blocus par chaîne de navires)<sup>28</sup>.

Le « blocus pacifique » est une « mesure de contrainte militaire prise par un État pour faire pression sur un autre État, sans qu'existe entre eux l'état de guerre, et qui consiste à interdire les communications entre la haute mer et le littoral de l'État visé ». Cette modalité du blocus peut être considérée comme obsolète<sup>29</sup>.

La formule « blocus économique » a été amplement utilisée pour :

[...] désigner l'ensemble des mesures prises jadis au titre de l'article 16 du Pacte de la S.d.N. et, depuis l'adoption de la Charte, en vertu de l'article 41 de celle-ci, mesures consistant en l'interruption des relations économiques, financières et diplomatiques avec l'État sanctionné. Toutefois, les expressions « sanction économique » ou « embargo économique » sont plus appropriées<sup>30</sup>.

L'Assemblée générale de l'ONU a retenu le terme « blocus » pour qualifier les mesures de contrainte économique imposées par les États-Unis contre Cuba<sup>31</sup>. Certains auteurs utilisent également le terme « blocus » pour qualifier la politique économique américaine à l'égard de l'île :

*It is a blockade sustained for more than 30 years and increasingly intensified through laws, regulations and other measures that forbid any relationship whatsoever of US institutions, enterprises or citizens with Cuba, considered as the enemy. Examples of this are the United States Federal Code (1961): items of Section 2370, Title 22, referring to foreign trade and relations; Presidential resolution 3447 of 3 February 1962 and Public Law 2370 of 15 July 1963 [...] The United States exerts all kinds of pressure and threats third countries, foreign officials, institutions and enterprises so that they too blockade Cuba- this has been officially stated and is of public knowledge<sup>32</sup>.*

27. Salmon, *supra* note 6, s. v. « quasi-blocus ».

28. Salmon, *supra* note 6, s. v. « blocus par croisière ».

29. Salmon, *supra* note 6, s. v. « blocus pacifique ».

30. Salmon, *supra* note 6, s. v. « blocus économique ».

31. *Nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier appliqué à Cuba par les États-Unis d'Amérique*, *supra* note 1 à l'introduction de cet ouvrage.

32. Voir V.O. Fundora, « Not embargo, blockade », Newsletter of the World Peace Council information Center for the Americas and the Caribbean, *News Review*, vol. 6, n° 1/92.

### 1.1.3. Les sanctions économiques institutionnelles

Le recours aux sanctions institutionnelles remonte au XIX<sup>e</sup> siècle, lorsque les grandes puissances européennes associées dans le « Concert européen » avaient déjà ordonné des sanctions collectives afin d'imposer le *statu quo* politique dans toute l'Europe, mais sans aucune considération de « droit » ni même d'équité. Les mesures prises dans ce contexte s'inspiraient du plus pur opportunisme et de conceptions dictatoriales<sup>33</sup>.

Toutefois, c'est la Société des Nations en tant qu'organisation internationale qui a institué, dans son article 16, le recours à des sanctions économiques et financières. L'Organisation avait donc le pouvoir de décider « des sanctions contre le membre de la Société qui recourrait à la guerre en violation des engagements contenus dans les articles 12, 13 et 15. Ces sanctions pouvaient être de caractère militaire, économique et financier, sans préjudice de l'exclusion de la Société »<sup>34</sup>. Ces dernières devaient, en outre, constituer le résultat d'une opération collective des États membres de l'Organisation. La S.d.N. a supprimé formellement les sanctions unilatérales, décidées au gré de l'arbitraire d'un État suffisamment puissant pour les remplacer par des sanctions décidées dans le cadre et selon les procédés préétablis pour leur mise en œuvre<sup>35</sup>. Ainsi, la Commission du blocus, instance spécialisée et restreinte de la S.d.N., comme l'Assemblée, recommandait que l'exécution des sanctions devait tendre vers un but précis. Enfin, le Conseil de la Société des Nations avait la fonction d'apprécier les circonstances dans lesquelles s'appliquaient les sanctions et de surveiller tout le processus. Il avait également la faculté de lever les sanctions lorsque le but était atteint. Les conditions de la mise en œuvre de la sanction étaient claires. Toute sanction devait être organisée par une délibération objective portant sur le fait à réprimer. L'objectif était de fixer des critères, d'imposer une procédure réglementée et de ne plus laisser prendre les sanctions au gré des politiques unilatérales d'aucune puissance.

Par contre, on constate que la Société des Nations, dominée par les grandes puissances de l'époque (essentiellement la France et la Grande-Bretagne), n'a pas respecté ses propres principes. De ce fait, l'opportunité politique et la connivence des puissances européennes entre elles malgré leur rivalité permit à l'Italie, gouvernée par l'idéologie fasciste, de ne pas subir effectivement de sanctions, malgré ses méthodes violentes (contre la Grèce notamment) et sa politique impériale en Afrique

---

33. Voir R. Redslob, *Histoire des grands principes du droit des gens moderne*, Paris, 1937, p. 502.

34. C.-A., Colliard, *Institutions des relations internationales*, 9<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 1990.

35. Charvin, *supra* note 3 à la p. 8. Voir MCRJ p. F10 et F11.

(Abyssinie, Éthiopie). Dans le cas de l'Italie, l'embargo décidé à son encontre en application de l'article 16 du Pacte de la S.d.N. avec un retard calculé, n'eut qu'un contenu très limité (ne concernant pas le pétrole) et ne dura que du 18 novembre 1935 au 15 juillet 1936, sans qu'aucun résultat ne fût obtenu. C'est la France, en négociation avec Mussolini, qui bloqua les velléités britanniques d'imposer un véritable embargo. La Société des Nations n'était en fait qu'une institution d'« usage européen »<sup>36</sup>.

C'est pourquoi, jusqu'en 1919, le blocus n'avait été appliqué qu'à de petits États militairement faibles ou à d'ex-puissances en pleine décadence. En Europe, la Hollande, la Turquie, le Portugal, la Grèce, le Monténégro; en Amérique, le Mexique, le Brésil, le Nicaragua, la Colombie; en Asie, la Chine, le Siam.

Déjà, au sein de la Société des Nations, les États membres s'intéressaient aux questions humanitaires afin que les populations ne subissent pas trop lourdement les conséquences des sanctions<sup>37</sup>.

Par ailleurs, certains auteurs renforçaient certaines positions doctrinales. Le professeur Cavaré notait que « le danger d'une rédaction insuffisante des motifs de la sanction et de ses modalités laissait la porte ouverte au pouvoir discrétionnaire et souvent arbitraire des États; il permet le jeu cruel et aveugle des représailles, rend possibles les mesures de violence »<sup>38</sup>. Au sein de la S.d.N., le principe de proportionnalité n'était nullement ignoré et les sanctions devaient respecter ce principe. La sentence arbitrale relative à l'affaire de Naulilaa (31 juillet 1928) l'a formulé expressément: le nombre restreint de victimes d'un incident armé ne pouvait justifier les six actes de représailles qui l'ont suivi. Les mesures devaient être ajustées à l'infraction commise dans sa rigueur et sa durée d'application. Si la sanction est plus lourde qu'il ne convient et si elle se prolonge malgré le rétablissement de l'ordre public international ou la réalisation de la réparation, il y a abus de droit. La sanction devient alors elle-même illicite<sup>39</sup>.

La question relative aux préjudices des sanctions à l'égard des pays tiers avait été abordée par les membres de l'organisation. Ainsi, la sentence arbitrale du 30 juin 1930 dans l'affaire Cysne (Portugal

36. G.M. Gathorne-Hardy, *Histoire des événements internationaux de 1920 à 1939*, Paris, Presses universitaires de France, 1946, p. 401 et ss. Cité par R. Charvin, « Les mesures d'embargo: la part du droit », R.B.D.I., 1996/1, à la page 8.

37. Charvin, *supra* note 3 à la p. 9.

38. L. Cavaré, « L'idée de sanction et sa mise en œuvre en droit international public » (1937) *R.D.I.P.* 426.

39. Voir la sentence relative à l'affaire de *Naulilaa* du 31 juillet 1928, *R.S.A.* II, p. 1028.

c. Allemagne) en consacre le principe. En cas de blocus, par exemple, la sanction devait prendre en considération les intérêts d'États non directement concernés par le contentieux qui en était à l'origine.

Les difficultés de la mise en œuvre des sanctions économiques et financières, les modalités d'application, les conséquences à l'endroit des pays tiers et la proportionnalité des sanctions, bref, les controverses autour des sanctions ne manquèrent pas pendant les premières années d'existence de la Société des Nations.

### *Les sanctions onusiennes*

L'Organisation des Nations Unies, constituée en 1945, a cependant respecté essentiellement les notions classiques relatives aux sanctions institutionnelles en droit international. La Société des Nations a légué à l'ONU une habitude de langage. On parle des sanctions du Chapitre VII comme on parlait de celles de l'article 16. Néanmoins, la nouvelle organisation a fait un travail de conceptualisation plus précis à l'égard des « sanctions ».

Les sanctions sont prises d'abord par l'Organisation elle-même contre un État membre qui a manqué à ses obligations. Elles sont, en fait, décidées en réaction à une situation ou à un acte qu'elle désire voir disparaître ou ne pas se renouveler. Combacau précise le caractère collectif de la sanction :

Il y a un rapport qui se crée entre l'Organisation et l'État visé. La résolution de sanction a pour effet de placer celui-ci (l'État) sous un régime juridique nouveau ; en même temps que cette Organisation érige ses destinataires en exécutants de la sanction. La sanction vise à priver l'État sanctionné de son droit de se plaindre des mesures qu'ils prendront, si elles portent atteinte à des droits qu'il détient contre eux<sup>40</sup>.

La doctrine compte de nombreuses études traitant de la problématique relative aux sanctions. La Charte écarte le terme « sanction » et ce silence a fait couler beaucoup d'encre. Par exemple, pour G. Scelle « la sanction est un procédé susceptible d'assurer le respect du droit et la répression de ses violations ». À son tour, Combacau définit la sanction comme « une mesure portant atteinte à la situation de l'État qu'elle vise, fondée sur la violation d'une obligation et tendant à l'inciter à y mettre fin »<sup>41</sup>. Toutefois, malgré l'omission du terme « sanction » dans la Charte, le Conseil de sécurité utilise cette dénomination dans plusieurs résolutions.

40. J. Combacau, *Le pouvoir de sanction de l'ONU. Étude théorique de la coercition non militaire*, préface de Paul Reuter, Paris, Éditions Pedone, 1974, p. 7-9.

41. *Ibid.*, p. 2-21.

Citons par exemple la résolution 288 du 17 novembre 1970 concernant la Rhodésie du Sud, ainsi que la résolution 665 du 25 août 1990, concernant les sanctions imposées contre l'Iraq, à la suite de son invasion au Koweït.

D'autres auteurs se sont penchés sur la légitimité ou le bien-fondé des sanctions. Selon Combacau et Sur, pour que l'on puisse parler de « sanctions », plusieurs conditions cumulatives doivent être remplies. Premièrement, il faut constater un manquement à une obligation juridique préexistante ; deuxièmement, l'adoption des sanctions doit impliquer un processus juridique où l'État visé puisse jouir de ses droits à la défense et à bénéficier d'une procédure contradictoire (*audi alteram partem*) ; troisièmement les sanctions devraient correspondre à une échelle de mesures préétablie et proportionnées à la gravité du manquement au droit ; quatrièmement, la finalité de la sanction doit être répressive, tendant à la punition des responsables<sup>42</sup>.

Quant à la nature intrinsèque de la sanction, on distingue également plusieurs positions doctrinales. La première, assez défendue, énonce qu'on ne peut considérer comme un acte de sanction à l'égard d'un État le fait d'agir à son égard de façon simplement inamicale en supprimant, par exemple, certaines relations au maintien desquelles il n'a aucun droit. Ainsi, en cas de rupture des relations diplomatiques, le fait que l'État n'a pas un « droit » au maintien de ces relations n'empêche nullement l'intention punitive d'être présentée et ressentie par tous les acteurs. Il en va de même de « l'interruption complète ou partielle des relations économiques » si l'on considère qu'il n'existe guère de « droit » au maintien des relations commerciales entre les États. C'est ainsi que la Communauté européenne a considéré qu'elle « sanctionnait » l'URSS à la suite de l'affaire polonaise en rendant plus défavorable le régime d'importation de certains produits originaires de ce pays. À partir de cette position, une mesure de rétorsion peut très bien avoir la finalité répressive d'une sanction.

Contrairement à cette dernière position, il ne faut pas perdre de vue que, dans le monde actuel où les barrières au commerce ont été supprimées (au moins du point de vue formel), de nouvelles obligations sont apparues avec la prolifération des conventions internationales dans le domaine commercial.

---

42. Jean Combacau et Serge Sur, *Droit international public*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, 1999, p. 644.

#### 1.1.4. L'embargo économique : son évolution historique

Bien que fort ancien, l'embargo n'acquiert son identité juridique que tardivement. Ce n'est qu'à partir du XVII<sup>e</sup> siècle que l'effort de définition juridique est entrepris afin de combler le retard pris sur la pratique, effort dont le moment est intimement lié à l'extension des rivalités occidentales au domaine maritime.

L'embargo a été l'objet de plusieurs définitions. Pour Basdevant, l'embargo suppose :

[L]'interdiction de départ – pouvant éventuellement s'accompagner d'une détention – faite par un État aux navires d'un État étranger qui se trouvent dans ses ports ou dans ses eaux territoriales dans le but de faire pression sur cet État<sup>43</sup>.

Le projet français de Pacte de la S.d.N. du 8 juin 1918 a défini l'embargo comme :

[...] la saisie et la mise sous séquestre provisoire dans les ports et dans les eaux territoriales [d'un État] des navires et cargaisons appartenant à l'État coupable et à ses nationaux, ainsi que la saisie de toutes les marchandises à destination de cet État<sup>44</sup>.

La doctrine distingue l'embargo au sens traditionnel de la capture, de l'angarie, de l'embargo pacifique, de l'embargo préventif et de l'embargo commercial. La capture consiste à confisquer les navires d'un État belligérant au titre du droit de prise. L'angarie désigne une réquisition de navires moyennant le paiement d'une compensation. L'embargo pacifique constitue une mesure de police frappant sans discrimination les navires étrangers. Enfin, l'embargo préventif est une pratique consistant pour un État à séquestrer les navires d'un autre État en prévision de l'ouverture des hostilités avec celui-ci et précédant, le cas échéant, la prise des navires. L'embargo commercial est décrit comme une mesure de pression visant les échanges de biens et/ou services et consistant à interdire ou restreindre les échanges commerciaux à destination ou en provenance d'un ou plusieurs États<sup>45</sup>. Ce type d'embargo peut constituer une violation

---

43. Jules Basdevant, *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, publié sous le patronage de l'Union académique internationale, Paris, Sirey, 1960, s. v. « embargo ».

44. Cité dans Jean Salmon, dir., *Dictionnaire de droit international public*, préface de Gilbert Guillaume, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 420.

45. Voir Jean Salmon, dir., *Dictionnaire de droit international public*, préface de Gilbert Guillaume, Bruylant, Bruxelles, 2001, s. v. « embargo ».

d'une obligation, lorsqu'il découle du non-respect d'un traité. Lors de l'Affaire concernant les activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, la CIJ a tranché en 1986 :

En cas d'obligation comme celle qui résulte implicitement d'un traité d'amitié et de commerce, des actes d'interruption brutale des relations commerciales, comme l'embargo sur le commerce du 1<sup>er</sup> mai 1985, constitueront normalement des violations du devoir de ne pas faire échouer le but et l'objet du traité<sup>46</sup>.

L'embargo peut être qualifié de sanction collective ou contre-mesure si son auteur est une organisation internationale. En l'occurrence, le Conseil de l'Union européenne a ordonné en mars 1994 un embargo sur les armes, les munitions et les équipements militaires contre le Soudan<sup>47</sup>. Dans la même année, le Conseil de sécurité de l'ONU a imposé contre Haïti des sanctions économiques dont la nature s'apparente à l'embargo commercial :

Le Conseil de sécurité :

5. Décide que les dispositions énoncées dans les paragraphes 6 à 10 ci-après, [...] vont dans le sens de l'embargo recommandé par l'Organisation des États américains [...];
6. Décide que tous les États empêcheront :
  - a) L'importation sur leur territoire de tous les produits de base et marchandises d'origine haïtienne exportés d'Haïti après la date susmentionnée;
  - b) Toutes activités menées par leurs nationaux ou sur leur territoire qui auraient pour effet de favoriser l'exportation et le transit de tous produits de base ou marchandises d'origine haïtienne; et toutes transactions par leurs nationaux ou par des navires ou aéronefs de leur pavillon ou sur leur territoire portant sur des produits de base ou des marchandises d'origine haïtienne ou exportés d'Haïti après la date susmentionnée;
7. Décide que tous les États empêcheront la vente ou la fourniture par leurs nationaux ou à partir de leur territoire ou au moyen de navires ou d'aéronefs battant leur pavillon de tous produits de base ou marchandises originaires ou non de leur territoire, à toute personne physique ou morale en Haïti ou à toute personne physique ou morale dans le cadre de toute transaction effectuée en Haïti ou à partir de ce pays, ainsi que toutes activités conduites par leurs nationaux ou sur leur territoire ayant pour effet de favoriser la vente ou la fourniture de ces produits de base ou marchandises [...]

46. *Affaire relative aux activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis)*, [1986] CIJ Rec. 14.

47. Conseil de l'Europe, *Décision du 15 mars 1994*, J.O.C.E., 17 mars 1994, n° L 75/1.

9. Décide d'interdire l'entrée sur le territoire ou dans la mer territoriale d'Haïti à tout moyen de transport acheminant des marchandises ou des produits dont l'exportation par Haïti ou dont la vente ou la fourniture à Haïti seraient interdites en vertu des paragraphes 6 et 7 ci-dessus, à l'exception des navires de lignes régulières faisant escale à Haïti chargés de marchandises autorisées conformément au paragraphe 7 [...];
10. Agissant également en vertu du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, demande aux États Membres [...] d'interrompre la navigation maritime en provenance et en direction d'Haïti lorsqu'il le faudra pour inspecter et vérifier les cargaisons et destinations [...]<sup>48</sup>.

La prolifération des embargos suit de près les progrès de l'économie mercantile dans la définition de la puissance d'un État<sup>49</sup>. Né en Europe lorsqu'elle est devenue la région du monde la plus riche et la plus puissante, l'embargo permet, le plus souvent, aux plus grands États de faire pression sur les plus faibles. C'est ainsi que la Russie de Catherine II met un embargo sur les navires civils suédois dans les ports russes pour exercer une contrainte sur la Suède. De la même façon, la France du XVIII<sup>e</sup> siècle sanctionne les navires de villes hanséatiques (telle Hambourg) et les bateaux américains. L'Angleterre, première puissance mondiale au XVIII<sup>e</sup> siècle, décrète l'embargo sur les navires danois, suédois et russes afin d'obtenir la signature de la Convention maritime. L'Angleterre se sert également de l'embargo dans ses relations avec les petits États (par exemple, en 1840 contre le Royaume des Deux-Siciles), afin d'obtenir des privilèges en matière de soufre produit par le petit royaume et pour non-respect du traité signé avec la Grande-Bretagne en 1816.

En 1688, l'embargo a été utilisé par la France et l'Angleterre comme un moyen de régler des rivalités commerciales entre ces deux grandes puissances. En 1850, lors de l'intervention en haute mer sur les navires grecs pour non-paiement d'une créance privée, c'est au gouvernement de la France d'intervenir comme médiateur<sup>50</sup>.

Aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles, les États voyaient dans l'embargo une mesure annonciatrice de guerre. Cette contrainte se prolongeait par le blocus, visant à interrompre l'ensemble des relations économiques et financières. L'embargo, comme le blocus, sont à cette époque des formes de « justice privée » : une Puissance prétend se rendre justice à elle-même

48. Conseil de sécurité, Résolution 917, Rés. CS NU 917, Doc. off. CS NU, 3376<sup>e</sup> séance, Doc. NU S/RES/917(1994).

49. F. Foronda, « Embargo : l'arme des puissants » (1996) 24, Hiver, *Relations internationales et stratégiques* 98.

50. J. Le Clère, *Les mesures coercitives sur les navires de commerce étrangers*, Paris, R. Pichon et P. Durand-Auzias, 1949, p. 126-127.

sur la base de ses seules appréciations de la justice et en considération de ses seuls intérêts. De plus, à cette époque, l'embargo était souvent associé au blocus. L'embargo, pour plusieurs, ne saurait être au plus qu'un moyen pour assurer l'efficacité du blocus.

L'embargo, sous l'effet de la Révolution industrielle, devient aussi, pour un pays, un moyen de protéger l'avance prise dans son processus d'industrialisation. C'est encore l'Angleterre qui donne l'exemple en interdisant l'exportation de tout équipement industriel, de modèles, d'esquisses et d'ouvriers qualifiés entre la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle et le début du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>51</sup>.

À la fin du XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle, la tendance est à condamner ces divers types de mesures. L'Institut de Droit International (IDI) réprovoque en 1898 les représailles comme mesure anticipative de la guerre. Les conventions de La Haye de 1909<sup>52</sup> indiquent que même en cas de conflit armé entre deux États, les navires de commerce ne doivent pas être mis en cause.

Au XX<sup>e</sup> siècle, la flotte de l'Italie fasciste en 1923 bombarde la ville grecque de Corfou prétendant ainsi faire rétablir son « bon droit ». Devant le Conseil de la S.d.N., l'Italie en effet ose affirmer qu'il ne s'agit en rien d'une opération de guerre.

Comme l'a noté le professeur Charvin, l'embargo n'est pas dissociable des représailles, sanction violente décidée unilatéralement par un État contre un autre au nom d'un droit que l'État s'octroie à lui-même<sup>53</sup>. Les États-Unis en font un large usage sur l'ensemble du continent américain dès le XIX<sup>e</sup> siècle : ils bombardent, par exemple, en 1854, Greytown au Nicaragua au motif qu'une société américaine y avait subi certains préjudices. Ils font de même en Haïti à la suite de la saisie d'un navire américain.

### 1.1.5. L'embargo : un moyen pacifique de recourir à la force

Devant la prohibition universelle du recours à la force armée, les embargos restent le meilleur moyen que la diplomatie a trouvé pour véhiculer un message. La vulnérabilité et la puissance se conjuguent, dans le contexte de toute mesure d'embargo décidée par un État, puissant lui-même, à

51. Voir B. Leneman, « Le protectionnisme technologique : transfert de la technologie mécanique anglaise vers les États-Unis et la Russie durant le XIX<sup>e</sup> siècle », thèse sous la direction du professeur A. Bienayme, Paris IX, 1989. Cité par Foronda, *supra* note 49 à la p. 96. MCRJ (p. F10 et F11).

52. CICR, *Conventions de La Haye*, Manuel de la Croix-Rouge, CICR, Genève, 1983.

53. Charvin, *supra* note 3 à la p. 12.

l'encontre d'un autre, souvent vulnérable face à la mesure de contrainte. L'embargo reflète la prééminence du pouvoir économique de la puissance, mais aussi les réticences à employer la force militaire pour résoudre un conflit. « Dans un monde plus accoutumé aux tensions qu'à la guerre, l'embargo est devenu un outil puissant mais pacifique »<sup>54</sup>.

Pendant la période 1945-1990, caractérisée par de fortes tensions internationales, l'embargo est devenu tout simplement un élément d'accroissement de ces menaces. Dans un premier temps, l'embargo a été utilisé comme arme défensive. Destiné à protéger la primauté atomique américaine, l'embargo stratégique se met en place entre 1947 et 1951 ; il s'élargit donc, dans ses objectifs, à l'ensemble de l'avance technologique des systèmes armés occidentaux en s'intégrant à la doctrine du *containment*. C'est au *Coordinating Committee for Multilateral Export Controls* (COCOM), où siègent les Alliés européens, que revient la tâche de tenir les listes des produits concernés.

Tous les éléments sont réunis pour expliquer l'usage privilégié de l'embargo par certaines puissances, et particulièrement par les États-Unis. Dans les deux tiers des 116 cas d'embargos répertoriés par l'Institut Économique International de Washington en 1996, le rôle des États-Unis a été déterminant<sup>55</sup>. Le message de puissance est toujours au cœur de cet acte. L'embargo céréalier américain contre l'URSS, à la suite de l'invasion de l'Afghanistan en 1980, confirme l'hypothèse. Si l'efficacité économique fut négative, le véritable but de l'embargo était de démontrer au monde occidental les capacités du président Carter à diriger le monde libre et d'envoyer à l'URSS le signal qu'il ne tolérera pas d'autre aventurisme soviétique<sup>56</sup>.

En somme, tout embargo constitue avant tout un instrument parmi d'autres pour infléchir une politique jugée répréhensible. Sa logique est de rendre si insoutenable la politique ainsi condamnée que le gouvernement ciblé consente à la modifier. Sa mission : affaiblir le pouvoir et l'infrastructure de la Nation ciblée. L'embargo, imposé par les plus puissants, démontre leur force.

Il était l'arme de l'Angleterre lorsque celle-ci devançait le monde, il est aujourd'hui l'arme fétiche des États-Unis pour dire au monde qui détient la force. En dépit de l'extension des domaines concernés et de son entrée dans la sécurité collective, l'embargo demeure ce qu'il était dès l'origine :

---

54. Foronda, *supra* note 49 à la p. 98.

55. Foronda, *supra* note 49 à la p. 100.

56. C. Lachaux *et al.*, *De l'arme économique*, coll. « Les 7 Épées », Paris, Presses de la Fondation pour les études de défense nationale, 1987, p. 115.

une expression de la souveraineté. Face aux États qui contesteraient le bien-fondé d'une domination, aussitôt se dresse quelque État policier pour châtier l'importun. Faut-il interdire l'embargo? Il y aurait quelque naïveté à croire que la diplomatie des puissants se sépare un jour d'une arme aussi courtoise<sup>57</sup>.

### 1.1.6. Les mesures de représailles et de rétorsion en droit international classique et contemporain

Lorsqu'ils sont lésés dans leurs droits, les États peuvent riposter en recourant à deux types de mesures connues sous les noms de *représailles* et de *rétorsion*. L'Institut du droit international définit les premières comme :

[...] des mesures de contrainte dérogatoires aux règles ordinaires du droit des gens, prises par un État à la suite d'actes illicites commis à son préjudice par un autre État, et ayant pour but d'imposer à celui-ci, au moyen d'un dommage, le respect du droit<sup>58</sup>.

Il s'agit donc de mesures qui seraient interdites par le droit international si elles ne venaient pas en réaction à des mesures illicites préalables dont l'objectif principal est de les combattre. Pour le droit international contemporain, les représailles sont considérées comme des circonstances excluant l'illicéité et plus particulièrement comme des « contre-mesures », étant donné que le fait illicite initial constitue à la fois le motif et le fondement juridique de ces actions. Elles doivent répondre à toutes les conditions requises pour les « contre-mesures », y compris notamment le critère de proportionnalité. D'après la sentence arbitrale rendue le 31 juillet 1928 dans l'Affaire de Naulilaa :

[...] La représaille [*sic*] est un acte de propre justice de l'État lésé, acte répondant – après sommation restant infructueuse – à un acte contraire au droit des gens de l'État offenseur [...] Elle serait illégale si un acte préalable, contraire au droit des gens, n'en avait fourni le motif [...]<sup>59</sup>.

La doctrine distingue les représailles armées, consistant en des actes de contrainte militaire, des représailles économiques<sup>60</sup>. Le droit international contemporain interdit le recours aux représailles armées, en

57. Foronda, *supra* note 49 à la p. 103.

58. IDI, *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 38, 1934, p. 708. L'examen de la doctrine et de la pratique relatives aux représailles est fait par Roberto Ago dans son rapport sur l'article 30 du projet d'articles de la Commission du droit international sur la responsabilité des États. Voir *A.C.D.I.*, 1979/II, 1<sup>re</sup> partie, p. 39-49 (en particulier n° 198-203) et *A.C.D.I.*, 1979/II, 2<sup>e</sup> partie, p. 128-135.

59. *Affaire de Naulilaa, Portugal c. Allemagne*, sentence arbitrale du 31 juillet 1928, *R.S.A.*, vol. II, p. 1026-1027.

60. Salmon, *supra* note 6 à la p. 41.

temps de paix. Le Conseil de sécurité a également condamné le recours aux représailles armées, incompatibles avec les buts et principes des Nations Unies. La *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération* entre les États affirme que «les États ont le devoir de s'abstenir d'actes de représailles impliquant l'emploi de la force»<sup>61</sup>. Pour sa part, la *Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures des États* a reconnu le devoir des États de «s'abstenir de recourir à toute intervention armée, subversion, occupation militaire [...] ou à tout acte d'ingérence militaire, politique ou économique dans les affaires intérieures d'un autre État, y compris les actes de représailles impliquant le recours à la force [l'italique a été ajouté]»<sup>62</sup>.

En reconnaissant l'universalité du principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États, le droit international moderne a posé également des limites au recours à des représailles économiques. L'AG a affirmé en 1981 :

[...] (k) le devoir d'un État, dans la conduite de ses relations internationales dans les domaines économique, social, technique et commercial, de s'abstenir de toute mesure qui constituerait une intervention ou une ingérence dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre État et d'empêcher en conséquence ce dernier de déterminer librement le cours de son développement politique, économique et social ; cela comporte notamment l'obligation pour un État de ne pas user à cette fin de ses programmes d'aide économique extérieure ou de ne pas prendre des mesures multilatérales ou unilatérales de représailles ou de blocus économiques, et d'empêcher que les sociétés transnationales et multinationales relevant de sa juridiction et de son contrôle soient utilisées comme instruments de pression ou de coercition politiques contre un autre État, en violation de la Charte des Nations Unies [...]»<sup>63</sup>.

61. *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies*, Rés. AG NU 2625 (XXV), Doc. off. AG NU, 25<sup>e</sup> sess., supp. n° 28, Doc. NU A/RES/2625 (1970) 131.

62. *Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures des États*, Rés. AG NU 36/103, Doc. off. AG NU, 36<sup>e</sup> sess., supp. n° 1, Doc. NU A/RES/36/103 (1981) 98.

63. *Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures des États*, Rés. AG NU 36/103, Doc. off. AG NU, 36<sup>e</sup> sess., supp. n° 1, Doc. NU A/RES/36/103 (1981) 98.

Les normes du droit international humanitaire interdisent aussi fermement l'exercice des représailles dans les Conventions de Genève de 1949<sup>64</sup>, ainsi que dans leurs Protocoles additionnels de 1977<sup>65</sup>. La *Convention de Vienne sur le droit des traités* de 1969<sup>66</sup> renforce cette règle en proscrivant dans son article 60 les réactions aux violations substantielles à un traité en y mettant fin ou en suspendant l'application des dispositions relatives à la protection de la personne humaine contenues dans les traités de caractère humanitaire<sup>67</sup>.

### *Les mesures de rétorsion*

Contrairement aux représailles, les mesures de rétorsion désignent plutôt des contre-actions entreprises par les États qui ne sont pas, à l'origine, contraires au droit international. Elles demeurent de la compétence discrétionnaire des États et sont définies comme des mesures inamicales, licites en elles-mêmes, prises par un sujet de droit international, en général un État, en riposte à un comportement inamical d'un autre sujet de droit international, que ce comportement soit ou non licite<sup>68</sup>.

Roberto Ago, ex-rapporteur de la Commission du droit international, a fait le point sur cette question. Selon lui, par *mesure de rétorsion*, il faut entendre « un acte inamical, mais licite, qui répond à un acte internationalement illicite commis antérieurement »<sup>69</sup>. La doctrine affirme ainsi, de manière générale, le caractère licite des mesures de rétorsion. Par contre, un État qui décide d'appliquer des mesures de rétorsion est doublement limité : par le respect des normes de *jus cogens* et par l'interdiction de

64. *Convention (I) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne*, 12 août 1949 (entrée en vigueur : 21 octobre 1950) ; *Convention (II) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer*, 12 août 1949 (entrée en vigueur : 21 octobre 1950) ; *Convention (III) de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre*, 12 août 1949 (entrée en vigueur : 21 octobre 1950) et la *Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, 12 août 1949 (entrée en vigueur : 21 octobre 1950).

65. Voir le *Protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux* (Protocole I) et le *Protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux* (Protocole II), 8 juin 1977 (entrée en vigueur : 7 décembre 1978). Les textes des deux protocoles sont publiés dans CICR, *Les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, Genève, CICR, 1977, p. 91-103.

66. *Convention de Vienne sur le droit des traités*, 23 mai 1969, 1155 R.T.N.U. p. 331.

67. Voir notamment J.A. Carrillo Salcedo, « Droit international et souveraineté des États – Cours général de droit international public », (1996) 257 R.C.A.D.I. 201.

68. Voir par exemple G. Arangio-Ruiz, « Troisième rapport sur la responsabilité internationale des États », A.C.D.I., 1991, vol. II. 1<sup>re</sup> partie, p. 10.

69. Voir CDI, *Troisième rapport sur la responsabilité des États*, établi par M.G. Arangio-Ruiz. A/CN. 4/440, 20 août 1991, p. 9-16.

l'abus de droit. Comme exemple des mesures de rétorsion, on pourrait citer la suspension ou la reconduction de l'aide publique, à l'instar de la politique menée par les États-Unis durant les années 1960 à l'égard des pays qui avaient étendu leurs zones de pêche exclusive au-delà de la mer territoriale. Les mesures de rétorsion peuvent prendre aussi la forme d'un embargo commercial total : ce fut le cas des interdictions des importations en provenance de l'Argentine par la CEE, après l'intervention armée de ce pays contre les îles Falkland en 1982.

La doctrine demeure, semble-t-il, divisée sur la réelle étendue de la notion de rétorsion. Les experts ne font pas l'unanimité sur trois questions au sujet du mot *rétorsion* : (1) s'il s'agit d'une riposte à un comportement inamicale licite ; (2) s'il décrit aussi un comportement illicite ; (3) s'il correspond à une réalité qui doit présenter ou non un caractère de réciprocité<sup>70</sup>. Pour Scelle, la réciprocité est un des éléments constitutifs de la notion de rétorsion, cette dernière étant définie comme une « lésion d'un intérêt identique et de même valeur, dans le but de faire cesser (pression) et de punir (sanction) une conduite également malveillante mais non pas nécessairement antijuridique »<sup>71</sup>.

La distinction entre les mesures de représailles (non militaires) et les mesures de rétorsion a été l'objet de nombreuses discussions dans la doctrine classique du droit international. Decaux<sup>72</sup> semble approuver la distinction selon laquelle les représailles constituent bien une réponse illicite à un acte illicite, la rétorsion une réponse licite à un acte illicite ou licite, peu importe, à condition de remarquer que le caractère illicite de la réponse disparaît du fait qu'elle est donnée à un acte illicite antérieur. Cette hypothèse coïncide avec la position envisagée par l'article 30 du projet de la CDI sur la responsabilité des États :

[...] l'illicéité d'un fait d'un État non conforme à une obligation de ce dernier envers un autre État est exclue si le fait constitue une mesure légitime d'après le droit international à l'encontre de cet autre État, à la suite d'un fait internationalement illicite de ce dernier État<sup>73</sup>.

Malgré les efforts faits par la doctrine pour bien cerner les différences entre les mesures de représailles et les mesures de rétorsion, les deux notions sont constamment confondues. Pour certains auteurs, il n'est pas toujours facile d'opérer nettement la distinction qui s'impose. Cette

70. Salmon, *supra* note 6, s. v. « rétorsion ».

71. G. Scelle, « Règles générales du droit de la paix », (1933) 46 : 4 R.C.A.D.I. 670.

72. E. Decaux, *La réciprocité en droit international*, Paris, LGDJ, 1980, p. 229.

73. Voir CDI, « Projet d'articles sur la responsabilité des États » (1979) 2 A.C.D.I. 2<sup>e</sup> partie, p. 128.

différentiation suppose une double appréciation : sur l'illicéité de l'action première qui provoque l'action en retour, et sur le caractère dérogatoire ou non du droit international de cette dernière. Ainsi, par exemple, la possibilité pour un État de rompre brusquement, totalement ou même partiellement, ses relations économiques avec un autre État soulève aujourd'hui le problème général de la légalité de la contrainte non militaire en droit international, en fonction de l'interprétation que l'on donne au mot « force » dans l'article 2.4 de la Charte de l'ONU. Et selon que l'on répondra dans un sens ou l'autre à ce problème, l'interruption des relations économiques avec un État pourra apparaître comme entrant dans la catégorie des rétorsions ou dans celle des représailles<sup>74</sup>.

Devant l'institutionnalisation d'un mécanisme de sanction à l'intérieur de l'ONU et la pratique de la jurisprudence internationale, les sanctions prises par un État à l'encontre d'un autre État, en réaction à un fait qu'il estime illicite, sont qualifiées de contre-mesures. Nous en traiterons plus en profondeur dans la prochaine section.

#### 1.1.7. Les contre-mesures en droit international public

Dans le droit de la responsabilité internationale, comme cela se dégage des travaux de la Commission de droit international, on désigne par le terme de *contre-mesures*, les mesures coercitives prises par un État à l'égard d'un autre État supposé manquer à ses obligations internationales. Au début, pour aborder cette question, la Commission avait employé la terminologie suivante : « l'exercice légitime d'une sanction »<sup>75</sup>. Finalement, la Commission a opté pour un autre terme, celui de contre-mesures. Ces contre-mesures excluent l'illégalité. Ce sont des mesures licites prises en réponse à un fait illicite préalable d'un autre État et qui, à ce titre, selon l'article 30 du projet de la CDI, peut ne pas engager la responsabilité de l'État, si les conditions posées à cet effet sont réunies.

Il est donc très compréhensible que les confusions et les difficultés terminologiques autour des notions de représailles et de rétorsion aient provoqué, ces dernières années, l'apparition et l'adoption, par des organes relevant du droit international, d'une expression nouvelle, celle de

74. Voir Ch. Leben, « Les contre-mesures interétatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale » (1982) 18 *A.F.D.I.* 15.

75. Voir notamment l'article 30 intitulé « Exercice légitime d'une sanction » à la page 40. R. Ago « Huitième rapport sur la responsabilité des États : Le fait internationalement illicite de l'État, source de responsabilité internationale » (Doc. A/CN. 4/318 et Add. 1 à 4) dans *Annuaire de la Commission du droit international 1979*, vol. 2, partie 1, New York, NU, 1981, p. 40 (Doc. NU A/CN. 4/SER. A/1979/Add. 1 (Part 1)).

contre-mesures<sup>76</sup>. On parle notamment des organes comme la CIJ (en ce qui concerne l'affaire iranienne), la CDI (à l'égard de l'article 30 de son projet d'articles sur la responsabilité des États) et également le Tribunal arbitral constitué dans le litige opposant la France aux États-Unis dans « l'affaire concernant l'accord relatif aux services aériens » du 27 mars 1946 [sentence du 9 décembre 1978]<sup>77</sup>. Ainsi, le terme *contre-mesures* a été utilisé largement par la jurisprudence internationale relativement récente<sup>78</sup>.

En général, comme on a pu le noter, le terme *contre-mesures* est bien plus large, pouvant encadrer aussi bien les représailles que la rétorsion sans que l'on soit obligé toujours de clarifier leur qualification juridique. De plus, les mots *représailles* (non militaires) et *rétorsion* sont très souvent utilisés dans le cadre du mécanisme de la réciprocité, tel qu'il s'exprime dans les traités bilatéraux ou multilatéraux<sup>79</sup>.

Par ailleurs, en relation avec l'embargo, cette expression (*contre-mesures*) qui présuppose une idée de postérité par rapport à une action préalable, permet de contourner le terme d'*embargo* mais pas celui de *boycott*. Devant l'usage illimité de ces deux institutions dans la pratique internationale, la CDI a voulu bien les encadrer, déterminant ainsi leur

76. L'expression est sans conteste d'origine anglaise et est construite sur un modèle qui a donné un très grand nombre de mots dans cette langue. Il paraît que l'usage du terme *contre-mesures* remonte à 1915. En effet, lors de la détention par la Suède, en 1915, de sacs postaux en provenance du Royaume-Uni et en transit vers la Russie en guise de riposte à la saisie par les autorités britanniques du courrier suédois à Kirkwall, le gouvernement du Royaume-Uni écrit à celui de la Suède que : « *It would be more consonant with the Principles governing the intercourse between two Friendly Governments if, before resorting to an open violation of British rights as a counter-measure to a supposed grievance, the correctness of the assumption on which the neutral based his complaint were brought to the test in the manner and by the machinery prescribed for this purpose by the consensus of all authorities of international law* », B. F. S. P., vol. 110, 1916, n° 8, p. 534. Cité par Linos-Alexandre Sicilianos, *Les réactions décentralisées à l'illicite. Des contre-mesures à la légitime défense*, avant-propos de Nicolas Valticos, préface de Denys Simon, tome 102, Paris, LGDJ, 1990, p. 5. Il y a d'autres auteurs qui ont affirmé que le terme *contre-mesures* a été très utilisé par des stratèges militaires et, en particulier, dans le domaine de la dissuasion nucléaire. De même, on parle du matériel des contre-mesures électroniques se trouvant à bord des avions de combat. Dans ce sens, voir Leben, *supra* note 74 à la p. 16.

77. Voir à cet égard *L'interprétation de l'accord franco-américain relatif au transport aérien international. Changement d'appareil à Londres*, Sentence du 9 décembre 1978, [1979] A.F.D.I. 314.

78. À titre d'exemple, on peut citer les textes suivants où le terme *contre-mesures* a été employé : *Affaire relative au personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran (États-Unis c. Iran)*, Arrêt du 24 mai 1980, p. 3 ; *Affaire relative aux activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis)*, Arrêt du 27 juin 1986, [1986] CIJ Rec., p. 14 ; *Affaire franco-américaine relative aux ruptures des charges (France c. États-Unis)*, Sentence arbitrale du 9 décembre 1979, [1979] CIJ Rec., p. 57.

79. E. Décaux, *La réciprocité en droit international*, Paris, LGDJ, 1980, p. 224-235.

caractère. Aussi, le terme *contre-mesure*, étant plus large, peut s'appliquer à des actions comme la suppression des crédits bancaires ou le blocage des avoirs financiers d'un État à l'étranger.

Subséquentement, avec l'expression *contre-mesures*, on a réussi à englober à la fois les représailles et les rétorsions, les boycotts et les embargos ainsi que les autres sanctions économiques ou financières. Après de vives discussions théoriques et doctrinales, les membres de la Commission se sont entendus sur le terme de *contre-mesures*. Or il ne fait pas de doute que le fameux article 30 institue un mécanisme de sanction de la violation du droit international en dépit de la reconnaissance unanime du fait que seules certaines instances des organisations internationales peuvent appliquer des « sanctions »<sup>80</sup>.

Le régime de contre-mesures s'insère dans un vaste ensemble de dispositions normatives, touchant le principe coutumier de non-intervention dans les affaires intérieures des États et le principe relatif au droit à l'autodétermination des peuples, inhérent à chaque Nation. Vu leur force hiérarchique en tant que normes *jus cogens*, ces règles universelles encadrent et limitent les modalités de mise en œuvre des contre-mesures.

Durant la guerre froide, les contre-mesures ont acquis leurs lettres de noblesse<sup>81</sup> en tant qu'instrument coercitif utilisé par les États occidentaux contre les ex-États communistes. Les auteurs de contre-mesures, les États-Unis<sup>82</sup> en tête, n'ont pas cessé d'utiliser les moyens de coercition économiques contre leurs ennemis communistes dans le contexte de la guerre froide. Il est pertinent, par ailleurs, de faire la distinction entre les « contre-mesures » et les « mesures unilatérales de contrainte économique », car leur nature et leur portée sont sensiblement différentes.

---

80. En effet, la *Commission du droit international* et particulièrement son rapporteur Roberto Ago, avaient franchi une étape avec la nouvelle terminologie, malgré toute les critiques, positives et négatives, que cela lui a valu plus tard. Entre autres, le professeur Reuter a fait remarquer le succès des travaux sur les contre-mesures même si, des années plus tard, ce dernier a présenté des travaux sur les problèmes fondamentaux soulevés par l'application des contre-mesures, mais aussi sur le caractère imprécis de ce terme, lequel devait être explicité dans la deuxième partie du projet portant sur le contenu de la responsabilité internationale des États. Voir en particulier la section intitulée : « Contenu, formes et degrés de la responsabilité internationale ». Ago, *supra* note 75 à la p. 201.

81. Charvin, *supra* note 3 à la p. 13.

82. Il faut remarquer que les États-Unis, dans toutes les périodes, ont été qualifiés de pionniers en matière de mesures unilatérales. Par exemple, la loi américaine de 1917 avait été utilisée pour fonder les mesures d'embargo contre les pays communistes, adoptées durant la première guerre mondiale contre les belligérants. Elle a été réutilisée pendant la deuxième conflagration mondiale. Charvin, *supra* note 3 à la p. 13.

*L'admissibilité controversée des contre-mesures  
dans le droit international contemporain*

La doctrine ne conteste pas, en général, la validité des contre-mesures. En revanche, un grand nombre d'États, surtout latino-américains, conteste leur validité juridique à l'intérieur des dispositions du droit international du fait qu'elles équivalent à un étouffement économique. Par exemple, quand les pays occidentaux ont imposé des sanctions commerciales lors de la guerre des Falklands, certains pays de l'Amérique latine se sont plaints et ont soutenu devant le Conseil de Sécurité que ces sanctions constituent des actes d'agression économique signifiant une violation ouverte de l'ordre juridique international<sup>83</sup>.

Cependant, nous reconnaissons tous que les efforts déployés par certains pays à la Conférence de San Francisco de 1944, pour étendre la prohibition formulée à l'article 2.4 de la Charte de l'ONU à la force économique et politique furent vains. Au cours des débats au sein du Comité spécial des relations amicales sur le principe de l'interdiction de la force, plusieurs délégués soutinrent que les pressions d'ordre économique tombaient sous le coup de l'article 2.4 de la Charte<sup>84</sup>, mais ce point de vue a été repoussé par le Comité spécial qui accepte que l'usage de la contrainte économique constitue une intervention, mais non un acte de recours à la force. Plus tard, la résolution 2625 (XXV) a été rédigée en tenant compte de cette conception<sup>85</sup>. Devant la forte résistance des pays occidentaux à l'acceptation de cette hypothèse, les dispositions de l'article 2.4 de la Charte ont été interprétées comme devant s'appliquer exclusivement à la force armée.

Il y a des auteurs, comme Ghozali, qui considèrent que cette interprétation des dispositions de l'article 2.4 est trop restrictive. « La Charte paraît dépassée car elle méconnaît, en substance, l'évolution de la société

83. Voir Conseil de sécurité, *Procès verbal de la réunion du 22 mai 1982*, S/PV 2362, p. 5-55.

84. Les propositions de la Tchécoslovaquie (A/AC. 119/L. 6) et de la Yougoslavie (A/AC. 119/L. 7) reflètent ce point de vue. D'autres États se sont également prononcés en ce sens comme le Ghana (SR. 5, p. 13-14), le Nigeria (SR. 7, p. 17), Madagascar (SR. 9, p. 13), l'Inde (A/AC. 119/SR. 3, p. 5-6). Une partie de la doctrine s'est penchée sur cette question. Par exemple, le professeur Zourek a écrit que « l'agression se rapporte plutôt aux mesures coercitives prises par un État ou un groupe d'États contre un autre. Partant, il ne fait aucun doute que l'agression économique est interdite par la Charte au même titre que les autres formes illicites de la force ». J. Zourek, « La définition de l'agression en droit international » [1974] *A.F.D.I.* 884.

85. Résolution 2625(XXV), *supra* note 61.

internationale et le développement progressif du droit international en matière de non-recours à la force, de règlement pacifique des différends et de non-intervention »<sup>86</sup>.

Quant à la non-acceptation de la contrainte économique de la part de la communauté internationale, nous avons déjà mentionné plus tôt dans ce chapitre certaines résolutions parmi les plus pertinentes de l'Assemblée générale. Quelles que soient les limites à l'égard de leur valeur juridique, ces résolutions sont constitutives d'une *opinio juris* en faveur de l'illégalité de la contrainte économique qui a souvent comme but ultime d'ignorer la souveraineté politique de l'État ciblé.

La pratique des États dans ce domaine témoigne que ces derniers font usage des contre-mesures pour résoudre leurs différends avec d'autres États. Or, tout différend, qu'elles que soient sa nature ou sa gravité, doit pouvoir être résolu par l'un des moyens de règlement pacifique.

La Commission de droit international a proposé, dans son projet d'articles sur la responsabilité internationale, qu' :

[...] Un État lésé ne puisse recourir à titre de contre-mesure à la menace ou à l'emploi de la force armée, ou à tout comportement susceptible de porter atteinte à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique de l'État contre lequel elle est prise; ou qui est non conforme aux règles du droit international relatives à la protection des droits fondamentaux de l'Homme; ou qui nuit gravement au fonctionnement normal de la diplomatie bilatérale ou multilatérale; ou qui est contraire à une norme de *jus cogens*; ou qui constitue une violation d'une obligation à l'égard d'un État autre que celui qui a commis le fait internationalement illicite<sup>87</sup>.

Enfin, la pratique internationale des États nous montre que les contre-mesures peuvent uniquement être appliquées par les pays puissants économiquement. À partir de ce constat on peut affirmer que les contre-mesures, loin de rétablir le droit « atteint », vient renforcer les rapports de puissance entre les États. Rappelant la position de la Cour internationale de justice à propos de l'intervention, on pourrait dire que les contre-mesures apparaissent :

86. N.E. Ghazali, « Les mesures coercitives non militaires en droit international : blocus, embargos, sanctions économiques » (1996) 24, Hiver, *Relations internationales et stratégiques* 91.

87. G. Arangio-Ruiz (Rapporteur spécial), « Quatrième rapport sur la responsabilité des États » (Doc. NU A/CN. 4/444 et Add. 1 à 3) dans *Annuaire de la Commission du droit international* 1992, vol. 2, partie 1, New York et Genève, NU, 1995, p. 25 (Doc. NU A/CN. 4/SER. A/1992/Add. 1 (Part 1)).

[...] comme la manifestation d'une politique de force qui, dans le passé, a donné lieu aux abus les plus graves [...] les contre-mesures sont réservées, par la nature des choses, aux États les plus puissants<sup>88</sup>.

Il apparaît qu'un certain nombre de membres de la Commission ont estimé que les contre-mesures ne sauraient dès lors « trouver aucune place dans le droit international », ni, en tout cas, dans le projet sur la responsabilité des États<sup>89</sup>. Cela est dû au fait que le Projet d'articles sur la responsabilité des États contient une certaine ambiguïté à l'égard des conditions devant être réunies avant de recourir aux contre-mesures. Par exemple, aux termes de l'article 47, paragraphe 1, les contre-mesures ne peuvent viser qu'un seul but : « inciter » l'État, auteur du fait internationalement illicite, « à s'acquitter de ses obligations » au titre des articles 41 à 46 relatifs à la cessation du fait illicite, à la réparation et aux assurances et garanties de non-répétition, aussi longtemps qu'il ne s'en est pas acquitté, « et pour autant que cela soit nécessaire ». Ceci peut paraître restrictif et imprécis.

En ne mentionnant pas l'exigence d'un dommage né, actuel et irrémédiable, constituant une atteinte concrète à un droit subjectif, cette disposition ouvre la porte à bien des abus. Invoquant l'existence d'un dommage moral ou « juridique », l'expression aura un sens conforme au droit. Sinon, « un État puissant peut justifier à peu près toute mesure de riposte à un manquement au droit et s'ériger ainsi en gardien du droit et en redresseur de torts »<sup>90</sup>. Or là n'est pas la fonction légitime des contre-mesures. Cependant cette imprécision ouvre une brèche à l'utilisation par certains États des contre-mesures comme moyen d'atteindre leur politique étrangère. En décidant de leur réaction de manière unilatérale et en utilisant les contre-mesures sans tenir compte du principe relatif à l'égalité juridique des États devant le droit, certains États ne font qu'accroître le caractère décentralisé de la société internationale. Comme l'a si bien constaté Charles Leben,

[...] dans une telle société internationale aussi anarchique, les contre-mesures ne peuvent être analysées que comme des instruments de l'action politique des États dans les relations internationales. Elles obéissent essentiellement à la logique politique de ces relations et peuvent à ce titre remplir une fonction essentielle à la vie de la société internationale. Mais elles ne peuvent être qualifiées de sanctions pour les raisons fondamentales que l'on vient d'exposer [...] Les contre-mesures

88. *Affaire du Détroit de Corfou (Royaume-Uni c. Albanie)*, Ordonnance du 9 avril 1949, [1949] C.J., p. 35.

89. Voir Alain Pellet, « Remarques sur une révolution inachevée : Le projet d'articles de la CDI sur la responsabilité des États » [1996] *A.F.D.I.* 27.

90. *Ibid.*, à la p. 28.

ne remplissent pas le rôle primordial que joue la sanction dans un système juridique quelconque [...] Toute sanction a pour fonction de renforcer l'efficacité du droit, punir ces violations, et dissuader les infractions futures. La sanction est donc, en principe, un élément permettant le bon fonctionnement du système juridique, quitte à ce qu'elle soit peu appliquée si les sujets se comportent spontanément de façon conforme au droit<sup>91</sup>.

### *L'usage ambigu des contre-mesures*

Les efforts déployés au sein de la Commission de droit international de l'ONU pour trouver une terminologie appropriée et légitimer des actes, en fin de compte de contrainte, caractérisés par une certaine violence, est le résultat des pressions faites par certains États opposés aux événements engendrant des violations graves du droit international. Ainsi, la problématique liée à la remise en cause du problème de la sanction en droit international, qui vise tout artifice ou procédure destinée à assurer le respect du droit et la répression de ses violations, est loin d'être épuisée. C'est pourquoi la majorité des pays en développement, souvent ciblés par les mesures économiques des puissants, ont posé la question, à maintes reprises et devant presque tous les organes des Nations Unies, de la vraie nature des sanctions dans une société interétatique où les institutions légitimées pour appliquer les sanctions, et on parle notamment de l'Organisation des Nations Unies, se sont révélées incapables de prévenir les violations du droit international et de les réprimer. Cette Organisation s'est aussi révélée incapable d'imposer aux sanctionneurs unilatéraux eux-mêmes la norme universelle de la Charte de l'ONU reconnue par tous.

Entre États qui restent avant tout les sujets d'une société internationale décentralisée, société qui néanmoins a interdit le recours à la force, et donc aux représailles armées et à la guerre comme sanctions possibles du droit, **peut-il exister un véritable système international de sanctions reposant sur l'utilisation unilatérale de mesures de contrainte économique surnommées contre-mesures ?**

Enfin, comme concluait Leben, accepter cela serait tomber dans la confusion ou la rhétorique. Ou encore cela signifierait accepter la thèse kelsenienne, qui voit dans les États les organes décentralisés de sanction du droit international. Analyser la problématique de ce point de vue nous conduira à « une situation d'anarchie où la revendication de certains actes comme sanction du droit est au mieux incertaine et au pire fallacieuse »<sup>92</sup>.

91. Leben, *supra* note 74 à la p. 12.

92. Leben, *supra* note 74 à la p. 20.

Les mesures unilatérales de contrainte économique ne peuvent être assimilées à de véritables sanctions de l'ordre juridique international du fait du caractère subjectif des actions décentralisées et de l'inégalité interétatique que cela suppose devant le droit.

Si la sanction est définie comme tout acte (ou même plus largement tout procédé) venant réprimer une violation du droit, il s'ensuit que le fait de cette violation du droit doit être décidable par les organes que le système juridique lui-même charge de cette fonction. [...] Dans tout ordre juridique développé, c'est-à-dire centralisé, il existe des organes spécialisés qui sont des tiers par rapport aux parties et qui sont habilités pour remplir cette fonction. [...] Une telle intervention d'un tiers est certes toujours possible, ce qui rend compte du caractère justiciable du droit international et donc, de sa juridicité, cependant cette intervention dépend entièrement du consentement des parties<sup>93</sup>.

Certes, le droit international autorise les États à recourir, sous certaines conditions, à des contre-mesures, mais celles-ci ne peuvent être confondues, du fait de leur ambiguïté, avec les mesures unilatérales de contrainte économique. Les premières doivent être précédées d'un fait internationalement illicite, les deuxièmes sont précédées d'un simple conflit interétatique.

## **2. La nature juridique des mesures unilatérales de contrainte économique étasuniennes à l'égard de Cuba**

Pour bien cerner la nature juridique de l'ensemble des mesures unilatérales imposées par les États-Unis contre Cuba, nous proposons une réflexion qui tiendra compte du nombre de mesures de coercition économique édictées, tout en mesurant l'ampleur des objectifs poursuivis. Ensuite, nous analyserons l'emploi abusif du terme *sanction* pour qualifier des mesures très ponctuelles visant à obtenir une modification du comportement du gouvernement cubain dans plusieurs domaines. Finalement, nous considérerons l'utilisation continue de cette arme économique dans le cadre d'un affrontement bilatéral prolongé, au-delà des frontières américaines, avec un pays devenu ennemi du seul fait d'avoir choisi un système politique basé sur une idéologie diamétralement opposée à celle des États-Unis.

---

93. *Ibid.* aux p. 20-21.

Les procédures unilatérales employées par les États-Unis ont pris plusieurs formes : blocus, embargo, gel des avoirs bancaires, quarantaine. Ces procédures ont adopté, pendant une longue période, la forme de sanctions institutionnelles dans le cadre de l'OEA, en raison des pressions exercées par les États-Unis sur ses voisins de l'Amérique latine.

D'emblée, les mesures unilatérales adoptées par les États-Unis contre Cuba ont été envisagées pour atteindre certains objectifs de la politique étrangère de ce pays à l'égard de Cuba. Les arguments de ces mesures ont toujours été très variés, les différentes administrations américaines évoquant diverses raisons. Ce fut l'octroi d'une compensation aux entreprises américaines qui étaient propriétaires des biens nationalisés lors de l'arrivée au pouvoir de Fidel Castro en 1959. Par la suite, les buts de la politique américaine étaient de contraindre Cuba à renoncer à ses choix idéologiques et politiques, et de s'éloigner de l'ennemi juré des États-Unis, l'ex-Union soviétique car l'île représentait, selon eux, une menace pour la sécurité hémisphérique et américaine. Puis, l'argument des États-Unis a été pendant longtemps de restreindre les relations de Cuba avec les États latino-américains, celui-ci pouvant influencer ces derniers politiquement et même idéologiquement, chose qui mettrait en péril la sécurité des États-Unis. Enfin, l'objectif annoncé des mesures économiques contre Cuba à la fin de la guerre froide, était « la démocratisation du régime de l'île », telle que conçue par les États-Unis.

Par contre, le droit international coutumier ne consacre pas une forme déterminée de régime démocratique. Les différents modèles de régimes politiques existants sont tous aussi légitimes les uns que les autres, et les organes des Nations Unies l'ont rappelé à maintes reprises<sup>94</sup>. En établissant des « sanctions » aux fins de favoriser l'instauration de ce qu'ils définissent comme un régime démocratique, les États-Unis défient les règles du droit international<sup>95</sup>.

---

94. À titre d'exemple voir le Rapport du secrétaire général : *Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies*, Doc. off. AG NU, 51<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/51/512 (1996), paragraphe 41, p. 13.

95. Concernant les « démocraties nouvelles ou rétablies », les organes de l'ONU se sont penchés sur la question, et les mesures visant la promotion et la consolidation de la démocratie, peu importe l'État et son type de régime, sont tout à fait admises par l'organisation mondiale. Rapport du Secrétaire général, *Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies*, Doc. off. AG NU, 52<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/52/513 (1997).

Pour préciser la nature juridique de la politique américaine envers Cuba, il faut tenir aussi compte du fait que, pour les États-Unis, l'emploi incommensurable des mesures unilatérales de contrainte économique à des fins de politique étrangère découle de leur prétendu statut d'hégémonie mondiale, et cela n'est qu'une manifestation d'un droit impérialiste<sup>96</sup>.

Somme toute, l'essence du conflit entre Cuba et les États-Unis demeure. Cette essence se réduit à la nature et aux fondements de la politique nord-américaine à l'égard de ses voisins latino-américains. Le désir d'expansion de celle qui se considère une superpuissance n'a jamais été aussi vérifié qu'à l'égard de Cuba.

## 2.1. L'inégalité économique entre les États

Le principe de l'égalité souveraine des États est le noyau, peut-on dire, du droit international contemporain. Il régit donc les relations interétatiques contemporaines sur les plans politique et économique, du moins formellement. Cela signifie que tous les États ont les mêmes droits et les mêmes obligations pour ce qui est du droit international général : droit de légation, privilèges et immunités, souveraineté territoriale, etc. Or, du fait du caractère décentralisé de la société internationale, nous sommes forcés de reconnaître la méconnaissance, dans le droit international général, d'un principe qui est guère inhérent à tout ordre juridique étendu. Nous parlons du principe de l'égalité des sujets devant le droit<sup>97</sup>.

La doctrine distingue, généralement, le principe d'égalité dans le droit et le principe d'égalité devant le droit. Le premier concerne le contenu des droits accordés aux sujets par un système juridique quelconque, et par conséquent les inégalités et les discriminations que le législateur du système interdit ou accepte entre les sujets de droit. Le second principe, celui de l'égalité devant le droit, ne concerne pas le législateur et le contenu de ses normes, mais les organes d'application du droit : ceux-ci doivent appliquer le droit édicté par le système, comme prévu par le droit lui-même<sup>98</sup>. Sur l'égalité devant le droit, Leben a écrit

Comme tous les États sont des organes d'application du droit international; comme il n'existe pas d'organe d'application qui leur soit supérieur

96. B. Stern, article « Les États-Unis et le droit impérialiste », *Le Monde*, 12 septembre 1996.

97. Leben, *supra* note 74 à la p. 34.

98. Kelsen pour sa part énonçait : « l'égalité devant la loi signifie que les organes chargés d'appliquer la loi ne doivent pas faire des différences que la loi ne reconnaît pas. Ils doivent l'appliquer comme elle entend être appliquée. L'égalité devant la loi signifie application de la loi conformément à la loi [...] Elle est un postulat formulé à l'intention des organes chargés d'appliquer la loi. Elle n'est pas un droit des sujets de droit », Voir Hans Kelsen, *R.C.A.D.I.*, 1953/III, p. 104.

et vienne obligatoirement départager leurs interprétations; comme par conséquent, chaque interprétation étatique est aussi licite qu'une autre; le principe même de l'égalité devant le droit perd toute signification. Chacun peut construire ses propres catégories, formuler la règle, qualifier la situation de violation, décider si les conditions d'édition de la sanction sont réunies et éventuellement choisir d'appliquer ou non la sanction<sup>99</sup>.

L'égalité des États devant le droit international se présente de façon bien différente que dans le droit interne. « Chaque État apprécie pour lui-même sa situation juridique au regard des autres États ». En outre, chaque État, en même temps qu'il est un sujet de droit international général, est un organe d'application de ce droit. À ce titre, il se doit d'appliquer les règles de droit existantes en respectant le principe d'égalité devant le droit, c'est-à-dire en traitant tous les cas semblables selon le droit de façon semblable, et les cas différents de façon différente. Or ce principe perd toute sa signification car chaque État peut construire ses propres catégories, formuler la règle, qualifier la situation de violation, décider si les conditions d'édition de la sanction sont réunies et éventuellement choisir d'appliquer ou non la sanction<sup>100</sup>. C'est pourquoi, dans la société internationale décentralisée, les États sont égaux dans le droit mais complètement inégaux devant le droit.

Remarquons toutefois que les règles de droit international économique (DIE) doivent s'appliquer uniformément à tous les États, ceux-ci disposant des mêmes droits et étant soumis aux mêmes obligations. Le DIE s'est même construit autour d'un consensus: celui de favoriser le développement des pays en développement (PED) et des pays moins avancés (PMA) dans les relations internationales économiques. Les inégalités économiques entre les États devront ainsi s'estomper. Pour y arriver, certaines normes font l'objet d'une systématisation singulière: il s'agit notamment du droit international du développement, selon lequel la notion d'égalité réelle prend le pas sur la notion d'égalité formelle<sup>101</sup>. En dépit de cela, les rivalités économiques entre États subsistent et s'aggravent dans un monde en plein processus de mondialisation des économies nationales où la lutte pour la survie économique a trouvé ses armes juridiques dans lesdites contre-mesures. Devant la prohibition universelle de l'emploi de la contrainte armée, les contre-mesures, conformes au droit international, représentent évidemment une voie efficace.

99. Leben, *supra* note 74 à la p. 34.

100. Leben, *supra* note 74 à la 36.

101. Dominique Carreau et Patrick Juillard, *Droit international économique*, 1<sup>re</sup> éd., Paris, Dalloz, 2003, p. 16-17.

Cela veut-il dire que les contre-mesures valident l'usage de la contrainte économique? Affirmer cela serait accepter que les pays plus riches puissent, dès qu'ils le jugeraient possible, exercer la coercition économique sur les pays plus pauvres. Donc, on en viendrait à perpétuer l'inégalité économique des États devant la norme internationale.

Dès 1948, cette problématique est déjà abordée. La Convention économique de Bogota, célébrée cette année-là, dénonçait la règle de l'échange inégal qui conditionne les rapports entre les États développés et les États en développement :

De même, les États réaffirment la résolution de tenir compte, dans leur politique générale, de la nécessité de compenser la disparité qui se constate fréquemment entre les prix de matières premières et ceux des produits manufacturés établissant ainsi l'équité nécessaire entre eux<sup>102</sup>.

Les États-Unis ont signé la convention en exprimant une réserve concernant cette disposition. Ensuite, les problèmes de la diminution relative de la valeur des matières premières et des fluctuations dans le commerce international de ces matières sont dénoncés dans l'article 30 de cette même convention.

Dans le conflit opposant Cuba aux États-Unis, l'inégalité économique entre ces deux États se manifeste d'abord par l'intervention économique directe des États-Unis, puis par l'imposition de conditions économiques préjudiciables à l'autonomie de l'État cubain dès 1898. Elle se manifeste aussi par l'ensemble des mesures unilatérales de contrainte économique décidées par les États-Unis contre l'île. Une partie de la doctrine a défini ce genre de mesures, qui ne sont pas adoptées par une organisation internationale, comme étant « des interventions illicites directement attentatoires à la souveraineté »<sup>103</sup>. Dans cette catégorie sont classées les pressions ou mesures économiques atteignant la souveraineté de l'État dans le chef de son gouvernement. Comme exemple, on peut nommer la domination ou le pouvoir exercé par quelques sociétés étrangères sur les principaux secteurs de l'économie d'un pays quelconque. Un autre exemple serait la participation réduite de la population civile des pays aux bénéfices réalisés par ces sociétés (ou encore, une participation de la population moins importante que dans les pays d'origine des sociétés).

Comme l'a évoqué Éric David, l'histoire des relations américano-cubaines illustre les difficultés qu'un État peut rencontrer pour passer d'une souveraineté formelle à une souveraineté réelle. Dès que le gouvernement de Cuba a décidé de mener une politique propre et de donner

102. Voir le « Texte de la Convention économique de Bogota » [1948] *R.G.D.I.P.* 550.

103. Voir Éric David, « Quelques réflexions sur l'égalité économique des États » [1974] *R.B.D.I.* 410.

à l'État une plus grande indépendance économique, et bien que les mesures adoptées étaient parfaitement conformes aux prérogatives de sa souveraineté, toutes ces mesures se heurtaient à des obstacles qui avaient pour origine la situation économiquement inégale de Cuba par rapport aux États-Unis et les rapports économiquement inégaux qui les unissaient.

Les États-Unis sont très conscients de cette inégalité économique ; ils savent quel instrument de pression peut représenter leur refus d'aide au développement de Cuba. C'est pourquoi, depuis 48 ans, une politique axée sur des pressions économiques de toutes sortes est déclenchée. C'est ce qui les a conduits à adopter en 1961 l'amendement Hickenlooper au *Foreign Assistance Act*. Cet amendement oblige l'exécutif américain à suspendre toute aide à l'État qui a exproprié une entreprise américaine sans lui verser dans les six mois une juste indemnisation<sup>104</sup>. Toutefois, ce n'est pas seulement la politique de Cuba que les États-Unis essayaient de diriger dans le monde, en profitant de son sous-développement économique, il y a bien d'autres exemples<sup>105</sup>.

104. Cet amendement fut adopté à la suite des pressions exercées par la compagnie américaine des téléphones qui avait été nationalisée au Brésil. Voir D. Wallace Jr., *The President's Exclusive Foreign Affairs Powers over Foreign Aid*, Georgetown University Law Center, p. 59. Cité par David, *supra* note 103 à la p. 103.

105. C'est ainsi que sous l'action de Foster Dulles, la Banque mondiale, où les États-Unis jouent un rôle prépondérant, punit l'Égypte d'avoir été un des ténors de la Conférence de Bandoeng et d'avoir acheté des armes à la Tchécoslovaquie, en annulant un projet de financement du barrage d'Assouan. L'Indonésie, à cause de son anti-impérialisme, ne reçoit en 1964 qu'un montant d'aide publique égal à la moitié de la moyenne des trois années précédentes, mais après le massacre d'un demi-million de communistes, elle obtient des dix pays occidentaux une consolidation de sa dette extérieure. Voir P. Jalée, *Le Tiers Monde dans l'économie mondiale*, Paris, Maspero, 1968, p. 183-184. En 1965, les États-Unis arrêtent les ventes de blé à l'Égypte qui a trop souvent dénoncé la politique américaine au Viêt-Nam, au Congo et en République dominicaine. En 1967, les États-Unis se livrent à un nouveau chantage contre l'Égypte. Si cette dernière veut continuer à recevoir du blé, elle doit cesser de critiquer l'Arabie Saoudite, de soutenir les nationalistes d'Aden ; l'Égypte refuse le blé et les conditions américaines. Le jour où Allende entame son programme de nationalisations au Chili, le secteur public et le secteur privé américains déclenchent leur guerre contre l'État chilien. La Kennecott et l'Anaconda imposent l'embargo sur le cuivre chilien en le faisant saisir par les tribunaux du pays où il arrive ; les banques nord-américaines réduisent considérablement le financement des importations chiliennes ; l'Eximbank et l'AID, organismes gouvernementaux, eux, refusent carrément tout crédit ; le gouvernement de Washington fait pression sur les fournisseurs privés de Chili pour qu'ils cessent de l'approvisionner en machines, en pièces de rechange et en matériels indispensables à son développement. Le gouvernement américain fait tomber le cours du cuivre en jetant sur le marché mondial ses énormes stocks et il profite de sa prépondérance au sein de la Banque Interaméricaine de Développement et au sein de la Banque mondiale pour suspendre l'octroi de crédits d'investissement. Enfin, il manœuvre auprès des gouvernements européens pour qu'ils refusent au Chili un délai de quatre ans sollicité par celui-ci pour le remboursement de sa dette extérieure. Toutes ces manœuvres ont amené le professeur Uribe à les qualifier d'« *asphyxie économique* ». Voir A. Uribe, *Le livre noir de l'intervention américaine au Chili*, Paris, Seuil, 1974, p. 133-134, 164-167 et 172-174.

Le refus d'un État d'aider économiquement un autre État relève de l'inégalité économique des États dans le monde. Si cela se fait en l'absence de violations des règles primaires du droit international, ce refus peut être considéré comme une atteinte à la souveraineté de l'État ciblé, à partir du moment où la suppression de l'aide économique d'un État à un autre État plonge ce dernier dans le marasme économique le plus complet au point qu'il ne puisse plus s'en sortir sans l'aide d'une puissance étrangère. Le fait même que la suppression de cette aide constitue un moyen de pression implique déjà une atteinte à la souveraineté<sup>106</sup>.

Pour remédier à ces disparités économiques, la session spéciale des Nations Unies, en 1974, consacrée aux matières premières et au développement, s'est terminée par l'adoption d'une *Déclaration relative à l'instauration d'un nouvel ordre économique international* et à l'élaboration d'un programme d'action. En outre, cette déclaration de l'AG, adoptée par consensus, reconnaît la nécessité de réglementer et de contrôler les sociétés multinationales, de remédier à l'appauvrissement des ressources naturelles des pays en développement, d'associer davantage les populations locales aux profits retirés par les sociétés étrangères de l'exploitation de ces ressources, de freiner le rapatriement de bénéfices réalisés par ces sociétés et d'améliorer les termes de l'échange. Par contre, plusieurs pays ont formulé des réserves. Les États-Unis, évidemment, en ont formulé une du fait qu'il y est proclamé le droit de nationaliser sans mentionner le principe de l'indemnisation<sup>107</sup>.

Enfin, l'ambiguïté existante autour de la nature juridique de la contrainte économique unilatérale peut s'expliquer, en partie, par l'inégalité économique qui persiste encore entre les États. De ce fait certains États, économiquement puissants, refusent de voir dans ce type de contrainte, une manifestation de force. Toutefois, les États en développement reconnaissent, dans les mesures de contrainte unilatérales, une forme de soumission conditionnée largement par l'inégalité économique perpétuelle entre les États.

## 2.2. Une intervention économique

Pour arriver à clarifier la nature juridique des mesures américaines entreprises contre Cuba, il a fallu premièrement tenir compte du fait que les États-Unis ont souvent adopté des corps législatifs au détriment de

---

106. David, *supra* note 103 à la p. 411.

107. Voir le *Rapport de la Commission spéciale de la sixième session extraordinaire*, Doc. off. AG NU, Doc. NU A/9556, 2<sup>e</sup> partie, p. 30 et ss.

certaines règles universelles<sup>108</sup> avec des incidences sérieuses sur le droit international<sup>109</sup>. Ni la règle relative à l'égalité souveraine ni celle se rapportant au droit des peuples à l'autodétermination n'ont jamais guidé l'action politique des États-Unis à l'égard de Cuba. Par exemple, les principes de la *Battle Act* peuvent s'interpréter comme étant, ainsi que l'explique Charles Leben :

[...] L'utilisation par les États-Unis de l'arme économique pour amener des alliés récalcitrants à s'aligner sur leurs actions. Ce fut le cas en particulier pour la mise en œuvre du véritable blocus économique dirigé contre Cuba, à la fois à titre de sanction contre la confiscation des intérêts américains après la révolution et contre le danger de subversion militaire et politique représenté par cet État. Les États-Unis se livrèrent à des pressions considérables contre les pays comme la France et la Grande-Bretagne, qui en 1964 avaient décidé de livrer diverses marchandises, dont des autobus (moyens de transport pouvant avoir une utilisation militaire) à Cuba. Toute assistance américaine leur était supprimée et la menace d'un boycott des marchandises françaises et anglaises aux États-Unis fut même agitée, mais en vain. En revanche d'autres pays qui, comme le Maroc, l'Espagne et la Turquie, dépendaient encore de façon appréciable de l'aide économique ou militaire des États-Unis conclurent des accords les faisant participer à l'embargo contre Cuba<sup>110</sup>.

Deuxièmement, notre analyse tient compte du fait que les États-Unis sont devenus la première puissance mondiale depuis la chute du mur de Berlin. Elle est notamment dotée de tous les moyens matériels pour imposer des sanctions unilatérales contre d'autres États. Même si la notion classique de représailles est dépourvue de toute légitimité juridique dans le droit international contemporain, les États-Unis se sont servi de la souplesse du terme *contre-mesures* pour qualifier comme telles leurs

108. Le Congrès a prétendu systématiser une politique dans ce domaine en votant, en 1962, le fameux amendement *Hickenlooper* qui définissait le droit international en fonction des intérêts des États-Unis. *Supra* note 104 et texte correspondant. Cet amendement a disparu avec le temps. Il fut pratiquement remplacé par le *Foreign Assistance Act* de 1973. Le texte de cet amendement se trouve dans ILM, 1962, p. 118-125.

109. Il faut dire qu'en ce qui a trait aux mécanismes du droit international général la section 301 de la Loi de 1988 sur le commerce et la concurrence comporte une application interne d'un mécanisme de responsabilité internationale. D'une part, en considérant par prétériton tout traitement discriminatoire ou déraisonnable comme fait internationalement illicite, la section 301 va très loin en précisant quel droit serait applicable aux étrangers, en l'absence de dispositions conventionnelles. D'autre part, en énumérant les mesures autorisées pour remédier à de tels traitements, cette disposition soulève une controverse autour des droits de l'État lésé. Voir E. Zoller, « Guerre commerciale et droit international (Réflexions sur les contre-mesures de la Loi américaine de 1988 sur le commerce et la concurrence) » (1989) 35 *A.F.D.I.*, p. 79-80.

110. Leben, *supra* note 74 à la p. 44.

actes unilatéraux associés à la contrainte économique. La présumée illégalité de l'acte commis par l'État ciblé serait suffisante pour imposer de telles mesures unilatérales<sup>111</sup>.

C'est ainsi que les États-Unis ont interprété qu'à Cuba les nationalisations exécutées sans indemnités convenant à leurs intérêts étaient contraires au droit international. Le gouvernement américain a réagi aux nationalisations opérées par le gouvernement cubain à partir de 1960 en imposant des contre-mesures allant du blocage des dépôts bancaires faits par Cuba sur leur territoire jusqu'au refus de commercer avec l'État cubain, notamment, l'interruption soudaine en 1960 des achats de sucre cubain.

De ce fait, les mesures unilatérales américaines de contrainte économique s'inscrivent dans une dialectique relationnelle entre Cuba et les États-Unis qui est extrêmement complexe. La configuration dans laquelle interviennent l'ensemble de ces mesures unilatérales est aussi importante pour leur qualification que le contenu de ces mesures définissant en même temps la ligne de la politique étrangère américaine à l'égard de Cuba.

La qualification juridique des mesures de contrainte économique a dû se faire en considérant la nature des obligations internationales des États-Unis. Le droit conventionnel prend ici sa juste place. Notre époque est marquée par le désir des États de libérer le commerce et les échanges à toutes les échelles. Donc, il est plutôt exceptionnel qu'un État qui adopte une mesure unilatérale ne soit lié que par les obligations découlant du droit international général. La majorité des États sont parties à nombre de conventions internationales et, comme contrecoup, leur condition juridique singulière au regard du droit international public devra être en lien avec leurs engagements au terme de ces instruments juridiques internationaux.

---

111. C'est ainsi que, dans l'affaire relative au personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran, les États-Unis ont prétendu avoir pris des contre-mesures en réaction, d'une part, à la capture de leur ambassade par un groupe armé et, d'autre part, à la détention en otages de membres de leur personnel diplomatique et consulaire. La Cour dans son arrêt du 24 mai 1980 ne s'est pas prononcée sur la licéité de ces « contre-mesures ». *Affaire relative au « Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran » (États-Unis d'Amérique c. Iran)*, [1980] CIJ Rec. 28. Par ailleurs, organisant des activités militaires à l'encontre du Nicaragua, les États-Unis ont prétendu à nouveau exercer des contre-mesures dans des circonstances telles qu'elles acquerraient, selon Washington, une nature licite. La Cour internationale de justice, dans son arrêt du 27 juin 1986, a répondu par la négative et a condamné les États-Unis, sans pour autant que le Conseil de sécurité soit en mesure de faire exécuter le jugement. *Affaire relative aux « Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci » (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, [1986] CIJ Rec. 14 [Nicaragua].

C'est ainsi que la thèse prétendant qu'il n'existe pas vraiment un droit subjectif réel au maintien des relations commerciales entre États ne saurait prendre sa juste place dans un monde où la plupart des États sont liés par des traités touchant le commerce, qu'il s'agisse d'instruments bilatéraux ou des dispositions du GATT. L'Organisation mondiale du commerce compte aujourd'hui environ 150 membres et une trentaine d'États sont aspirants à le devenir. Il y a un certain nombre d'années, les États déclencheurs des mesures unilatérales pouvaient invoquer ouvertement les principes de la liberté du commerce ou du respect du droit de propriété. En revanche, aujourd'hui, il serait incohérent tout de même d'alléguer de tels principes.

### 2.3. La tradition américaine relative à l'usage de la contrainte économique

Le processus d'élaboration de la politique étrangère des États-Unis implique une grande diversité d'acteurs, générant bien souvent de nombreuses controverses et débouchant sur l'adoption de diverses réglementations. Les États-Unis ne forment pas un bloc homogène et les principes d'élaboration de la politique extérieure sont aussi variés que complexes.

La contrainte économique unilatérale constitue, pour les États-Unis, un moyen d'exécuter leur politique étrangère. L'administration et la mise en œuvre des mesures de contrainte économique américaines relèvent essentiellement du *Office of Foreign Assets Control* (OFAC)<sup>112</sup>, instance qui dépend du Département du Trésor. Lorsque les mesures ont un impact sur les réexportations, le *Bureau of Industry and Security* (BIS) peut intervenir dans la mise en œuvre de telles mesures, en vertu de ses compétences supplétives ou additionnelles. D'autres éléments peuvent être déterminants pour le gouvernement des États-Unis au moment de recourir à la contrainte économique, notamment le pays de destination ou l'utilisateur ultime, ainsi que le bien ou la technologie concernée. Par ailleurs, les individus et personnes juridiques visées par les mesures unilatérales américaines sont énumérés dans la « *Specially Designated Nationals List* » (SDN)<sup>113</sup>, mise à jour régulièrement et publiée par l'OFAC. Les diverses restrictions contenues dans ces mesures s'adressent à tout citoyen ou

112. *L'Office of Foreign Assets Control* (OFAC) publie des « fiches pays » donnant une vue d'ensemble des mesures de contrainte économique en vigueur dans chacun de douze pays visés présentement par lesdites mesures. Voir notamment *OFAC Country Sanctions Programs*. En ligne : United States Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control, <[www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/sanctions](http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/sanctions)>.

113. *Specially Designated Nationals List*. En ligne : United States Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control, <[www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/sdn/](http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/sdn/)>.

résident permanent des États-Unis, toute personne juridique ou entité régie par les lois en vigueur aux États-Unis, ainsi qu'à toutes ses succursales et filiales étrangères. En cas de violation de ces mesures, les auteurs sont passibles des sanctions administratives, civiles ou pénales établies dans le Titre 31, Parties 501 et 515 du *US Code of Federal Regulations*. Ces sanctions peuvent consister en la suspension ou révocation de licences délivrées par l'OFAC (administratives), en l'imposition d'amendes d'un montant équivalent à la valeur des biens illégalement importés ou exportés et/ou la confiscation desdits biens (civiles), pouvant aller jusqu'à la peine d'emprisonnement.

Depuis bien longtemps, la législation américaine abonde en dispositions variées, par lesquelles cette nation prétend appliquer des sanctions contre ceux qu'elle considère des « transgresseurs » des lois américaines et des traités internationaux. La notion relative à la valeur instrumentale des sanctions économiques comme un outil de sécurité collective et alternative efficace à l'emploi de la force armée est d'origine américaine. Déjà Thomas Jefferson, en mars 1793, dans le contexte du débat au sein du Congrès américain sur les mesures à adopter pour soutenir la France révolutionnaire contre ses ennemis, en donne la première formulation :

La décision que je souhaite voir prendre par le Congrès [...] est d'interdire immédiatement l'accès de tous nos ports à tous les produits, navires et personnes des nations qui commettent cette agression, aussi longtemps que durera ladite agression et jusqu'à ce qu'elles en aient fait pleine réparation. Cela introduira entre les Nations un autre arbitrage que celui des armes<sup>114</sup>.

Dans la réalité, cette conception des sanctions comme substitut aux opérations militaires est restée lettre morte. C'est en 1919 que le président américain Woodrow Wilson invoquera cette conception à nouveau, lors de la création de la Société des Nations. Dans ces circonstances, il expliquera la conception américaine avec d'autres termes :

Contre toute nation qui enfreindrait la loi de la SDN, le boycott remplace la guerre. Une nation victime d'un boycott est une nation qui est en voie de capitulation. La mise en œuvre de cette mesure économique, pacifique, silencieuse et fatale rendra l'emploi de la force inutile. Elle n'entraîne la perte d'aucune vie humaine à l'extérieur de la Nation qui en est la cible, mais elle exerce sur celle-ci une pression telle qu'aucune nation moderne n'est, à mon sens, en mesure d'y résister<sup>115</sup>.

114. Cité par Daniel Sabbagh, « L'utilisation de l'arme économique dans la politique étrangère des États-Unis : cadre d'analyse et évolution », (1996) 24 *Hiver Relations internationales et stratégiques* 140.

115. Cité par Sabbagh, *supra* note 114 à la p. 142.

L'origine des embargos imposés par Washington contre les pays communistes, par exemple, remonte au déclenchement de la guerre froide. Pour faire face à la première crise de Berlin, à la révolution chinoise, à la guerre de Corée et à la révolution cubaine plus tard, les Américains ont adopté diverses mesures législatives. On peut nommer la *Export Control Act* du 18 février 1949<sup>116</sup>, visant à restreindre le commerce avec des pays considérés comme adversaires des États-Unis afin d'entraver leur développement économique. Deuxièmement, la *Mutual Security Act* voté en 1954, dont l'objectif était d'empêcher la livraison d'armes et de munitions en direction de ces mêmes pays. Ensuite la *Mutual Defense Assistance Act*<sup>117</sup>, votée en 1951 (et plus connue sous le nom de *Battle Act*), posait comme principe qu'aucune assistance militaire, économique ou financière ne sera accordée à une nation qui n'applique pas un embargo sur les exportations de certaines catégories de matériel et produits stratégiques vers toute nation ou tout groupe de nations menaçant la sécurité des États-Unis, y compris l'U. R. S. S. et tous les pays de l'Europe de l'Est<sup>118</sup>.

Dans ce contexte de début de guerre froide, la stratégie d'«*economic warfare*» est à l'ordre du jour et la politique commerciale des États-Unis vis-à-vis des pays appartenant au bloc soviétique est dans une large mesure déterminée par des considérations idéologiques. C'est pourquoi la *Trade Agreement Extension Act* de 1951 retire le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée à tous les États communistes, à l'exception de la Yougoslavie<sup>119</sup>. Le but recherché par les États-Unis était bien d'entraver dans leur lutte anti-communiste le plus grand nombre de pays, particulièrement leurs alliés européens.

---

116. La *Export Control Act* de 1949 a été présentée en partie comme une réaction des États-Unis au comportement de l'URSS, jugé contraire à ses obligations internationales, en particulier dans l'affaire de Prague en 1948 et du blocus de Berlin, durant la même année.

117. *Mutual Defense Assistance Act (Battle Act)*, (1951).

118. Voir L. Dubouis, «L'embargo dans la pratique contemporaine» (1967) 13 *A.F.D.I.* 139. Voir également Leben, *supra* note 74 à la p. 43.

119. Voir Sabbagh, *supra* note 114 à la p. 143.

En dépit de l'adoption en décembre 1969 de la *Export Administration Act*<sup>120</sup>, qui assouplissait leurs propres règles dirigées vers les pays communistes pour, entre autres, leur permettre de bénéficier du développement technologique accéléré de l'Union soviétique et de ses alliés, les principes de la *Battle Act* sont demeurés en vigueur.

À l'heure actuelle, les mesures de contrainte économique sont consacrées et défendues dans toutes les sphères des relations internationales américaines. Cependant, c'est dans le domaine commercial qu'elles sont les plus invoquées. La loi de 1988 sur le commerce extérieur et la concurrence (*Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988*)<sup>121</sup> constitue une sorte de déclaration unilatérale des droits de la première puissance mondiale<sup>122</sup>, voire, leur droit de conduire le monde et leur droit de défendre les intérêts américains qui pourraient se voir affectés dans le contexte d'« une nouvelle économie globale dans laquelle le commerce, le développement technologique, l'investissement et les services forment un système intégré »<sup>123</sup>. La particularité de cette loi, aux yeux du monde entier, était la prétention des États-Unis de se donner des moyens associés à des contraintes économiques pour atteindre les objectifs de leur politique étrangère. Toutes ces dispositions donnaient à l'Exécutif le pouvoir de sanctionner les gouvernements étrangers coupables de violations d'accords commerciaux ou de pratiques injustes, déraisonnables ou discriminatoires. Ces mesures de contrainte sont regroupées dans un chapitre dont le titre est symptomatique « *Enforcement of United States rights under Trade Agreements and Response to Certain Foreign Trade Practices* », 102 Stat. 1164-1184.

- 
120. Cet amendement cependant étendait le champ d'application des embargos américains aux produits exportés par toute entité « soumise à la juridiction américaine », précisant que cette soumission peut résulter d'une simple possession par une personne physique ou morale américaine de 25 % des actions de ladite entité. Lorsque le président Carter a bloqué les avoirs iraniens, à l'occasion de la prise en otages de diplomates américains, cette mesure a été étendue aux succursales et filiales à l'étranger des banques américaines. Voir Sabbagh, *supra* note 114 à la p. 144.
121. Pour une approche plus élargie sur ce sujet voir Zoller, *supra* note 109 aux p. 65-89.
122. Zoller, *supra* note 109 à la p. 66.
123. *Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988*, Pub. L. n° 100-418, 102 Stat. 1107 (1988). La section 1001(a)(6) dispose : « *While the United States is not in a position to dictate economic policy to the rest of the world, the United States is in a position to lead the world and it is in the national interest for the United States to do so* », 102 Stat. 1120. Ensuite, la section 1001(a)(1) affirme : « *In the last 10 years there has arisen a new global economy in which trade, technological development, investment, and services form an integrated system ; and in this system these activities affect each other an the health of the United States economy* », 102 Stat. 1120.

En 1988, lorsque la loi sur le commerce et la concurrence a été adoptée, les contre-mesures de la section 301<sup>124</sup> ont posé de nombreux problèmes à l'égard du droit international contemporain<sup>125</sup>. Ces contre-mesures intervenaient même dans des secteurs et sur des questions qui ne faisaient pas l'objet de règles conventionnelles. La loi pouvait être mise en œuvre à deux titres distincts. Premièrement, si l'État ciblé a posé des actes contraires aux accords commerciaux, c'est-à-dire aux règles du GATT. Deuxièmement, la loi de 1988 pouvait être appliquée si l'État en question, n'ayant pas commis des actes contraires aux règles du GATT, est cependant condamnable d'après le jugement, voire l'auto-appréciation des États-Unis.

Même si l'objet de notre travail n'est pas de faire une analyse minutieuse de toutes ces lois, elles constituent cependant un bon exemple pour expliciter la portée juridique que la législation américaine a eue, historiquement, au regard du droit international, et plus particulièrement pour comprendre un peu plus ses prétentions d'universaliser leurs législations nationales à l'égard de Cuba. Dans cet ordre d'idées, Elizabeth Zoller précisait :

*The United States is [...] the only state in the world that has systematically made its unilateral peacetime remedies public by legislation, primary by reason of the constitutional requirement of the separation of powers. These laws address a generality of cases. Each of them is a definite response to an indefinite number of possible violations of international obligations. Insofar as state legislation constitutes the state practice that shapes the content of customary international law,*

- 
124. Remontant dans le temps, on trouve l'antécédent direct de la section 301 dans la section 252 (C) de la *Trade Expansion Act* de 1962 (Pub. L. n° 87-794), 76 Stat. 882). Ce fut la base juridique des contre-mesures prises contre la Communauté dans « la guerre du poulet ». En même temps, la section 252 dérivait elle-même des dispositions de la *Trade Agreements Act* de 1934 qui avaient elles-mêmes amendé la section 350 de la *Tariff Act* de 1930 (48 Stat. 943). On trouve un autre antécédent de la section 301 dans la *Trade Act* de 1974. (*Trade Act of 1974*, Sec. 301, 19 U. S. C. n° 2411 (1982)). Cette loi donnait à des particuliers le pouvoir de déposer une plainte devant un organe nouvellement créé, le Représentant américain pour le commerce (*United States Trade Representative*), et ainsi, de déclencher une procédure de pétitions tendant à demander à l'Exécutif de prendre des contre-mesures contre un État étranger. Amendée plusieurs fois depuis 1974, et étendue notamment au secteur du commerce et aux secteurs des investissements et des services en 1984, celle qui est devenue la section 301 octroyait un redoutable pouvoir aux agents économiques. Voir Zoller, *supra* note 109 à la p. 67.
125. À titre d'exemple, voir que pour la Communauté européenne, « *Unilateral action under section 301 on the basis of a unilateral determination without autorisation from the GATT contracting parties is GATT illegal. Such unilateral actions runs counter to basic GATT principles and is in clear violation of specific provisions of the General Agreement. Except in the specific fields of dumping and subsidisation, where autonomous action is possible, measures taken against other parties must be sanctioned by the GATT Contracting Parties* », dans *European Community Report on US. Trade Barriers, Directorate-General I, External Relations*, 1989, p. 2.

*United States legislation represents in my opinion an exemplification of enforcement mechanism in international law. As a result, United States legislation provides international scholars with a unique experimental field and a first-hand opportunity to systematize these remedies in a theoretical model*<sup>126</sup>.

Les actes posés par les États-Unis à l'encontre de Cuba sont imprégnés d'une idéologie à la fois interventionniste et justicière. Il leur suffit de juger que leurs intérêts sont touchés pour décider unilatéralement de rendre justice en intervenant dans les affaires du présumé agresseur, car leur propre législation les autorise à agir dans ce sens. Une idéologie semblable a été reflétée dans la sentence du 9 décembre 1978, rendue par le tribunal arbitral dans l'affaire concernant « l'Accord relatif au service aérien entre la France et les États-Unis » :

[...] dans l'état actuel du droit international général, abstraction faite des engagements spécifiques découlant des traités particuliers et notamment des mécanismes institués dans le cadre des organisations internationales, chaque État apprécie pour lui-même sa situation juridique au regard des autres États. En présence d'une situation qui comporte à son avis la violation d'une obligation internationale par un autre État, il a le droit, sous la réserve des règles générales du droit international relatives aux contraintes armées, de faire respecter son droit par des contre-mesures<sup>127</sup>.

Et nous rajoutons, son droit auto-apprécié par lui-même (l'État), c'est-à-dire tel que lui-même l'interprète.

Ces moyens de coercition économique utilisés par les États-Unis dans le monde pour se rendre justice eux-mêmes ne sauraient être assimilés aux contre-mesures. Ils sont exactement leur contraire. Ces mesures utilisées par les États-Unis pour gérer leur politique internationale visent de manière préventive à éliminer ou du moins à isoler le régime politique des États qui peuvent devenir la source d'une influence « négative » dans des zones stratégiques, dites « d'intérêt vital » pour les États-Unis. Comme cela a été le cas de l'Iraq au cœur de la région pétrolière ; de la Libye, puissance pétrolière et puissance révolutionnaire pour le monde arabe et l'Afrique ; de la Corée du Nord au cœur de l'Asie du Sud-Est ; partiellement de l'État iranien (menace directe pour Israël) quoique lié du point

126. E. Zoller, *Enforcing International Law Through U. S. Legislation*, New York, Transnational Publishers, Inc., Dobbs Ferry, 1985, p. 3-4.

127. Toutefois, les contre-mesures sont limitées. Il serait erroné de penser que le Tribunal ait donné à l'État victime le droit de se faire justice à lui-même. Les contre-mesures ne permettent jamais que de reconstituer, d'une manière négative, la symétrie des positions initiales. Voir *L'affaire concernant l'accord relatif aux services aériens*, 18 R.S.A., 483. À cet égard, voir le point 81 de la sentence arbitrale du 9 décembre 1978. Dans R.S.A., vol. 18, p. 417. Voir aussi Jacqueline Dutheil de la Rochère, « L'interprétation de l'accord franco-américain relatif au transport aérien international » [1979] *A.F.D.I.* 314.

de vue commercial avec l'Europe<sup>128</sup>; et comme c'est le cas de Cuba, considérée pendant longtemps comme une source d'influence négative pour les Caraïbes et l'Amérique latine.

#### **2.4. Distinction entre les mesures américaines de contrainte économique et les sanctions économiques institutionnelles, définies par le droit international**

Depuis le début du conflit bilatéral Cuba/États-Unis, ces derniers évoquent constamment le terme « sanctions économiques » à l'égard de leurs mesures unilatérales contre l'île. Il devient impératif alors de distinguer les sanctions institutionnelles réglementées par le droit international des mesures adoptées par les États-Unis, ces dernières étant d'une autre nature.

À partir des règles établies par le droit international, lorsqu'un État membre d'une organisation internationale est l'auteur d'un fait illicite, les autres États membres de cette organisation peuvent adopter unilatéralement ou collectivement des sanctions. Lorsque c'est l'organisation qui édicte et qui exécute la sanction, le processus peut se dérouler à l'intérieur de l'organisation.

Dans cet ordre d'idées, il se peut que l'adoption des mesures soit imputable à l'État. L'erreur serait donc de considérer qu'il exécute cette sanction en assumant seul la décision et ses conséquences. L'application de la sanction revient à l'organisation qui l'édicte. La sanction trouve sa raison d'être dans le fait illicite perpétré par l'État destinataire. La légalité de ces mesures s'explique par leur conformité à l'acte de l'organisation et non pas par la violation de l'État destinataire. De plus, contrairement aux mesures unilatérales de contrainte économique, les mesures d'exécution d'une sanction collective trouvent leur fondement dans la charte constitutive ou dans les pratiques institutionnelles de l'Organisation.

Les mesures d'exécution d'une sanction corporative se situent au terme d'un processus institutionnel complexe qui débute normalement par la qualification, au moins implicite, de l'infraction par les organes compétents de l'organisation. Le contenu des mesures à prendre et les modalités de leur mise en œuvre sont également précisés par ces mêmes organes. Le processus sanctionneur institutionnel présente des garanties difficilement contestables d'impartialité.

En revanche, lorsqu'un État réagit de sa propre initiative, il qualifie lui-même d'illicite le comportement de l'État destinataire et il décide unilatéralement d'appliquer certaines mesures dont il détermine, tout aussi subjectivement, le contenu. Il est ainsi, du moins dans un premier temps,

---

128. Voir Charvin, *supra* note 3 à la p. 14.

juge dans sa propre cause. À l'objectivation du processus sanctionneur institutionnel, s'oppose ainsi le subjectivisme des réactions décentralisées<sup>129</sup> (l'italique a été ajouté).

De ce fait, l'emploi du vocable « sanction » par les autorités et la littérature étasuniennes pour qualifier leurs actes unilatéraux de coercition économique dirigés contre Cuba est tout à fait inapproprié. En droit international, l'idée de punition d'un État par un autre est incompatible avec le principe « *par in parem non habet imperium* ».

### 3. L'intervention économique américaine dans les affaires intérieures de Cuba

Les aspects juridiques de cette problématique relative à la licéité, au regard du droit international, de l'utilisation de la contrainte économique de la part des États-Unis contre Cuba, se situent autour du principe de la « non-intervention dans les affaires intérieures et extérieures des États ». Examinons les bases historiques et doctrinales de ce principe.

#### 3.1. Les origines doctrinales de la règle de non-intervention en Amérique latine

D'emblée, comme nous l'avons déjà souligné auparavant, le principe coutumier de droit international relatif à la non-intervention dans les affaires intérieures des États trouve ses origines dans la pratique inter-étatique des Nations latino-américaines. Au début du XIX<sup>e</sup> siècle, lorsque les anciennes colonies européennes accédaient à l'indépendance, les États-Unis ont évoqué leur obligation de défendre les États de l'Amérique du Sud des interventions européennes. À partir du XX<sup>e</sup> siècle, le vocable *intervention* sera surtout utilisé « pour stigmatiser la politique de puissance des États-Unis à l'égard de leurs voisins du sous-continent »<sup>130</sup>. Déjà, à cette époque, les interventions américaines successives comprennent l'usage de la force et, de plus, tous les moyens non militaires utilisés par Washington pour étendre et renforcer son influence sur l'ensemble des pays de l'hémisphère occidental.

129. Linos-Alexandre Sicilianos, *Les réactions décentralisées à l'illicite. Des contre-mesures à la légitime défense*, Avant-propos de Nicolas Valticos, préface de Denys Simon, tome 102, Paris, LGDJ, 1990, p. 4.

130. Voir J. Noël, *Le principe de non-intervention : théorie et pratique dans les relations inter-américaines*, Bruylant, Bruxelles, 1981, p. 4.

Il y a eu plusieurs tentatives pour introduire le principe de la non-intervention dans le droit interaméricain qui envisageait contrer l'ingérence flagrante des puissances européennes dans les affaires intérieures de pays latino-américains. Ainsi, les doctrines Monroe, Calvo et Drago, élaborées par des auteurs issus des milieux politiques et juridiques américains, restaient ambiguës et incomplètes en ce qui a trait aux intérêts des États du Sud. Par la suite, les pays latino-américains ont dû se battre contre les politiques du « *Big Stick* » et celle de la « *Dollar Diplomacy* ».

Il a fallu attendre jusqu'à la célébration de la Convention sur les droits et devoirs des États adoptée à la Septième Conférence panaméricaine de Montevideo dont l'article 8 proclame expressément la non-intervention comme un principe primaire du droit international américain : « Aucun État n'a le droit d'intervenir dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre »<sup>131</sup>. Malgré qu'elle constitue un pas en avant, la Convention ne donnait, néanmoins, aucune définition de l'intervention. Pourtant, lors des discussions pendant la réunion de La Havane en 1928, il y a eu bien des débats pour déterminer le sens exact de la notion d'intervention et du principe de non-intervention dans le droit international public américain de cette époque. Ensuite, le principe serait complété par les articles 15, 16 et 17 de la Charte de l'OEA de 1948.

### 3.1.1. Les différentes théories américaines portant sur l'intervention

#### *La doctrine Monroe*

Au tout début du XIX<sup>e</sup> siècle, alors que les États latino-américains se protégeaient encore de la politique des puissances européennes, une puissance économique émergeait dans le Nord. Les États-Unis étaient résolus à transformer leur politique étrangère et cela ne pouvait être qu'au détriment de l'Amérique latine<sup>132</sup>.

En 1823, le président Monroe proclame la doctrine portant son nom, relative à la non-colonisation et à la non-intervention des Puissances européennes dans les affaires intérieures des États américains. Cependant, l'idée de non-intervention avait déjà été énoncée auparavant par Washington, dès 1796, tandis que Jefferson disait, quelques années plus tard, que « son pays devait avoir comme but l'exclusion de toute influence

131. Voir le texte de la *Convention sur les droits et devoirs des États*, adoptée à la Septième Conférence panaméricaine de Montevideo, dans J.G. Guerrero, « La VII<sup>e</sup> conférence panaméricaine, Montevideo, 3-27 décembre 1933 » (1934) Tome XLI R.G.D.I.P. 408.

132. Voir J. Laferrrière, « L'impérialisme aux États-Unis et la doctrine de Monroe » [1906] R.G.D.I.P. 237.

européenne de son hémisphère ». Henry Clay, pour sa part, avait déclaré que « les États-Unis avaient le devoir d'exclure de toute l'Amérique nord et sud, l'influence des Puissances de l'Europe »<sup>133</sup>.

Monroe a, de cette façon, imposé trois règles aux Européens. Premièrement, interdiction d'étendre leur système politique, c'est-à-dire, le système de la Quadruple Alliance. Deuxièmement, défense de porter atteinte à l'indépendance des peuples américains, par exemple en rétablissant en Amérique les souverainetés qui viennent d'y être renversées, ou de placer un État américain sous protectorat européen. Troisièmement, interdiction de combattre ou de supprimer des libertés dont jouissent les peuples des nouveaux États.

Selon la doctrine Monroe, l'intervention se présentait comme un acte par lequel un État ou un groupe d'États cherchent à imposer un système de gouvernement à un autre. L'intervention envisagée n'était cependant que celle des puissances européennes dans les affaires des États américains<sup>134</sup>. Les partisans de la doctrine Monroe tentent d'expliquer les bases logique, juridique et politique de la non-intervention.

La base logique n'est autre que la doctrine des deux sphères : l'idée que l'Europe doit borner son action politique à l'Europe, comme l'Amérique son action à l'Amérique. Le monde se divise en deux hémisphères, chacun avec un système politique strictement limité à son propre territoire. L'Europe aux Européens, l'Amérique aux Américains<sup>135</sup>.

Les bases juridiques du principe de non-intervention, formulées par Monroe, paraissent plus imprécises. Pour certains auteurs, Monroe ne fait que formuler le principe de non-intervention en droit des gens. Il condamne alors l'intervention par la force qui est en contradiction, effectivement, avec le droit international. Cette thèse, par contre, paraît inexacte. La prétention de Washington d'intervenir lui-même, parfois au nom de la doctrine Monroe, démontre que le principe monroviens de la non-intervention était loin de la non-intervention reconnue par le droit international<sup>136</sup>.

D'autres auteurs ont affirmé que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes constitue une des bases juridiques de la Doctrine. Le président Polk, appuyant la doctrine Monroe déclarait, en 1845, que seul le peuple du continent américain avait le droit de déterminer son propre destin. Il est probable que Monroe se soit inspiré de ce principe, mais cette

133. Voir J.B. Whitton, « La doctrine de Monroe » (1933) Tome XL R.G.D.I.P., p. 148.

134. Noël, *supra* note 131 à la p. 217.

135. Whitton, *supra* note 134 à la p. 142.

136. Whitton, *supra* note 134 aux p. 142-143.

base du monroïsme s'est affaiblie dès que le gouvernement américain s'est cru obligé d'intervenir dans certains États américains pour disposer de ses affaires intérieures et/ou extérieures, au nom de la doctrine, sans le consentement et même contre le gré des États objet de l'intervention<sup>137</sup>.

Alors que l'intervention européenne est interdite par le message de Monroe, il n'y a rien qui épargne l'Amérique latine d'une intervention entreprise par les États-Unis. Washington, s'est servi de l'argument de la non-colonisation pour justifier ses propres acquisitions territoriales en Amérique latine et il a même invoqué la non-intervention pour expliquer ses propres interventions. C'est ainsi que, dans la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, le principe de non-colonisation contenu dans la doctrine Monroe fut invoqué par les gouvernants américains pour annexer le Texas, le Nouveau Mexique, la Californie et l'Oregon<sup>138</sup>.

Par ailleurs, la doctrine Monroe avait comme but, à l'origine, de prévenir toute colonisation et intervention européenne en Amérique mais graduellement, cette doctrine a reçu des interprétations très diverses, faisant en sorte que la doctrine s'applique en détriment des États du continent eux-mêmes. Cette extension de la doctrine était cependant prévisible :

Notre destinée manifeste, comme contrôleur des destins de toute l'Amérique latine, est un fait inévitable et logique, à ce point qu'on a seulement discuté les moyens à employer pour établir ce contrôle. Mais personne ne doute de notre mission et de notre intention de l'accomplir ou, ce qui revient au même, de notre pouvoir de le réaliser [...] C'est une question de temps pour que le Mexique, l'Amérique centrale et les îles qui nous manquent encore dans la mer des Antilles soient placés sous notre domination<sup>139</sup>.

Par la suite, cette doctrine a donné naissance à d'autres conceptions et approches ayant pour la plupart des effets négatifs sur la souveraineté des pays latino-américains, comme c'est le cas de la politique du « gros bâton », que gros bâton nous examinerons ci-après.

### *La politique du gros bâton et le contrôle financier*

La politique du gros bâton a une importance considérable dans le développement de ce phénomène qu'on a défini comme étant l'impérialisme américain. Née de la politique d'expansion si hardie menée par Roosevelt

137. Whitton, *supra* note 134 à la p. 143.

138. Noël, *supra* note 131 à la p. 218.

139. Voir la Déclaration de l'ancien Secrétaire d'État, M. Root, le 12 décembre 1912. Cette déclaration fut reproduite dans la *R.G.D.I.P.* (1914), p. 460. Cité par Noël, *supra* note 131 à la p. 29.

et poursuivie par le président Hoover, cette politique a été assimilée pendant longtemps à la doctrine Monroe, assimilation qui a été démentie par la doctrine Hoover, plus tard.

La politique du gros bâton n'est mise en pratique qu'en 1905, lorsque le président Roosevelt décide de mettre fin aux interventions européennes, provoquées par les difficultés sociales, financières ou politiques dont souffraient depuis longtemps les États du Sud. Ces conflits systématiques entre les puissances européennes et les États américains pour la défense des droits des étrangers ont encouragé l'application de la politique du gros bâton.

Dans le but de réparer les dommages économiques et financiers subis par leurs nationaux et de recouvrer les dettes publiques, les puissances européennes avaient entrepris une action coercitive contre le Venezuela en 1902. Ce sont ces événements et leurs conséquences juridiques qui ont donné lieu à la formulation finale de la politique du « *Big Stick* » et à sa mise en application. Sous la pression des États-Unis, les trois puissances avaient accepté de porter le litige devant un tribunal arbitral.

En outre, le président Roosevelt avait comme intention de combler un certain vide avec la politique du « *Big Stick* ». En effet, les États de l'Amérique latine étaient contre la pratique du recours à la force armée pour le recouvrement des dettes extérieures, quoiqu'en raison de leur dépendance économique face aux puissances étrangères, ils n'aient établi aucune procédure pour faire cesser, dans les faits, cette pratique ni pour arrêter la violation de leurs droits, ni pour obtenir réparation en cas de dommages. Les États américains ne disposant d'aucun moyen pour atteindre leurs objectifs, le président Roosevelt se proposait de combler ce vide. Le paradoxe c'est qu'il prétendait le faire par le moyen même de l'intervention :

Si une nation montre qu'elle sait agir raisonnablement et décentement en matière sociale et politique, si elle maintient l'ordre et remplit ses obligations, elle n'a pas à craindre l'intervention des États-Unis.

Des manquements répétés ou une faiblesse du pouvoir, se traduisant par un relâchement de la société civilisée, peuvent en Amérique comme ailleurs nécessiter, en dernier ressort, l'intervention de quelque nation civilisée. Et dans l'hémisphère occidental, l'adhésion des États-Unis à la doctrine de Monroe peut les pousser, dans des réels cas flagrants de manquement ou d'impéritie, à exercer, bien qu'à contrecœur, le pouvoir de police internationale<sup>140</sup>.

---

140. Whitton, *supra* note 134 à la p. 148.

Donc, le tribunal arbitral dans son arrêt a tranché en faveur des revendications des pays européens plaignants qui réclamaient un traitement préférentiel par rapport aux autres créanciers du Venezuela désireux de profiter de l'occasion pour se faire payer, décision arbitrale que les États-Unis ont, sans doute, contestée<sup>141</sup>. Selon eux, l'arrêt véhiculait un message de discrimination qui menaçait les intérêts énormes des États-Unis, en particulier dans la zone des Caraïbes.

La République dominicaine fut la première victime de la doctrine du gros bâton. Le gouvernement américain s'est arrogé certains droits souverains sur ce pays alors menacé de banqueroute. Saint-Domingue était incapable de payer ses créanciers, qui menaçaient d'intervenir. Pour éviter une telle intervention, les États-Unis décidèrent d'établir en République dominicaine un quasi-protectorat.

Dès la fin de 1904, la République dominicaine se vit imposer, sous la menace de la marine, un protocole d'accord plaçant ses finances sous l'autorité de Washington. D'après cet accord, les États-Unis contrôlaient les douanes de telle sorte qu'après avoir indemnisé les créanciers, ils donnaient le reliquat des revenus douaniers au gouvernement dominicain pour ses dépenses. De plus, ce dernier ne pouvait, sans le consentement de Washington, augmenter ses dettes ou diminuer ses impôts<sup>142</sup>.

Les États-Unis ont prétendu que leur intervention avait été sollicitée par la République dominicaine pour prévenir une action européenne. Plusieurs auteurs conviennent qu'il n'existe aucune pièce permettant de vérifier la réalité d'une telle menace extracontinentale<sup>143</sup>.

Nous constatons ainsi que la doctrine Monroe, relative à la non-colonisation et à la non-intervention, a été interprétée de façon à permettre la colonisation par les États-Unis pour empêcher l'expansion européenne. Force est d'observer pareillement comment les États-Unis emploient le principe de non-intervention comme mesure préventive et finalement, comment l'intervention américaine dans les affaires intérieures de la République dominicaine devient légitime pour prévenir l'intervention européenne.

Cette politique du gros bâton a été appliquée très souvent sous les régimes de Roosevelt, Taft et Coolidge. De ce fait, les Dominicains ne furent pas les seuls à subir les effets de la politique du gros bâton. Au contraire,

141. Noël, *supra* note 131 à la p. 36.

142. Whitton, *supra* note 134 à la p. 149.

143. Noël, *supra* note 131 à la p. 38. Voir aussi De la Rosa, « Les finances de Saint-Domingue et le contrôle américain » [1912] *R.G.D.I.P.* 78.

l'expérience acquise à leur détriment a servi quelques années plus tard à Washington pour étendre son application au Honduras, en 1911, en Haïti en 1915 et au Nicaragua, en 1926. La plupart des États de la région des Caraïbes se trouvaient ainsi placés sous le contrôle des États-Unis.

### *La doctrine Hoover*

Cette doctrine conciliatrice représentait une rupture avec les diverses interprétations faites de la doctrine Monroe dont la politique du gros bâton. Elle est née des intentions du président Hoover d'établir avec les États du Sud des relations cordiales, par le biais de l'adoption d'une politique moins hardie et plus libérale. Dans ce but, il étudie sérieusement les problèmes panaméricains, une fois qu'il a pris le pouvoir. Sa politique a deux objectifs fondamentaux. Le premier est d'entreprendre des actions pour sortir la politique du « gros bâton » du cadre de la « doctrine Monroe », en insistant sur le fait que les fondements de la première étaient différents des fondements de la deuxième. Le deuxième objectif de la politique de Hoover était d'arrêter les interventions en Amérique latine, et même de retirer les troupes que Wilson avait envoyées en Haïti et Coolidge au Nicaragua, pour mettre de l'ordre et faire payer les créanciers.

Le président Hoover est arrivé à atteindre le premier objectif de sa politique extérieure par la préparation et la publication, en 1928, du *Memorandum Clark sur la doctrine de Monroe*, par le sous-secrétaire d'État. Ce document est considéré comme l'interprétation officielle du gouvernement Hoover. À propos du *Roosevelt Corollary*, M. Clark écrivait qu'il s'agissait d'une politique complètement à part et qu'elle n'avait rien en commun avec la doctrine Monroe.

La « doctrine Hoover » prônait en fait le retour au « monroeisme » pur. Ses partisans s'opposaient à la politique de « police préventive », pratiquée par les prédécesseurs de Hoover. Pour eux, une intervention, même dans le seul but de faire payer les dettes, peut entraîner une prise de possession permanente. Pour cette raison, une telle politique entraînait, selon eux, des dangers graves allant jusqu'à violer les principes directeurs de la « doctrine Monroe ». D'autre part, pour beaucoup, les interventions européennes n'étaient plus très probables, donc il n'y aurait plus de justifications à l'application de la politique du « gros bâton ».

### *La politique de « Dollar Diplomacy »*

La « diplomatie du Dollar » n'était autre chose que le prolongement de la politique du gros bâton. C'est précisément dans l'Amérique latine qu'elle eut le plus de succès.

En 1900, les capitaux américains investis en Amérique latine ne dépassent pas encore deux cents millions de dollars, mais à partir de ce moment les grandes fiducies étendent leurs activités en Amérique centrale et dans la mer de Caraïbes. Les banques, secondées par la diplomatie, font de fructueuses opérations financières avec les gouvernements étrangers. En 1913, il y a déjà 1 250 000 000 \$ en Amérique latine<sup>144</sup>.

La *Dollar Diplomacy* avait été mise en place par les États-Unis pour surmonter certains obstacles. Cette nouvelle ligne avait été présentée par le président Taft le 3 décembre 1912, comme suit :

La diplomatie de l'actuelle administration a tenté de répondre aux idées modernes des échanges commerciaux. Cette politique s'est caractérisée par la substitution des dollars aux balles. C'est une politique qui a recours tant aux sentiments humanitaires, idéalistes qu'aux obligations dictées par une politique et une stratégie fermes et aux objectifs d'un commerce légal. C'est un effort franchement dirigé vers l'accroissement du commerce nord-américain basé sur le principe axiomatique selon lequel le gouvernement des États-Unis concédera tout l'appui nécessaire à toute entreprise nord-américaine légitime et profitable à l'étranger<sup>145</sup>.

Cette politique de diplomatie avertissait que les intérêts financiers et économiques des États-Unis devaient être prédominants dans tout l'hémisphère occidental. Compte tenu de cette raison, le gouvernement étasunien avait déployé une politique pour, d'abord, amener les capitalistes à développer leurs activités dans le continent latino-américain et les inviter à participer à toutes les opérations financières internationales s'effectuant dans la région. Par ailleurs, Washington prévoyait racheter tous les bons publics détenus par les Européens et accorder des prêts à tous les États qui en demandaient. Les États latino-américains, de leur côté, se trouvaient, en quelque sorte, coincés vu les nombreuses pressions qu'ils subissaient pour accepter cette pénétration. Se référant à cette situation, Dupuy conclut : « l'action des États-Unis n'apparaissait pas comme une aide à leurs frères mais comme la marque d'une expansion sans fin »<sup>146</sup>.

144. Noël, *supra* note 131 à la p. 41.

145. Cité dans le document *Panaméricanisme, impérialisme et non-intervention*, publié par le Ministère cubain des Affaires étrangères, 1968, p. 25.

146. R.J. Dupuy, *Le nouveau panaméricanisme, l'évolution du système interaméricain vers le fédéralisme*, Paris, Pedone, 1956, p.

### La doctrine Drago

Par la suite de l'action coercitive dirigée contre le Venezuela par trois puissances européennes<sup>147</sup>, le juriste argentin, L.M. Drago, formula une théorie de droit international portant son propre nom : « Les États ne doivent pas recourir à la force pour contraindre un État au paiement de ses dettes publiques »<sup>148</sup>. Selon l'ancien ministre argentin des Affaires extérieures, la dette publique ne peut jamais donner lieu, de la part d'une puissance européenne, à une intervention armée, et bien moins encore à l'occupation matérielle du sol d'une nation américaine.

La note écrite par Luis M. Drago, datée du 29 décembre 1902, ne contenait pas l'affirmation d'un simple principe théorique ; il s'agissait d'une doctrine de politique et de diplomatie américaine condamnant la colonisation déguisée en intervention financière. Cette doctrine est, sans doute, devenue plus tard un des antécédents à l'énonciation du principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États :

Le créancier n'ignore pas qu'il a traité avec une entité souveraine, et l'une des conditions propres à toute souveraineté est que nul procédé exécutoire ne peut être ni initié, ni accompli contre elle, parce que ce mode de recouvrement compromettrait son existence [...] Parmi les principes fondamentaux du droit public international que l'humanité a consacrés, un des plus précieux est celui qui détermine que tous les États, quelle que soit la force dont ils disposent, sont des entités parfaitement égales entre elles [...] Le recouvrement compulsif et immédiat, à un moment donné, au moyen de la force, entraînerait la ruine des nations les plus faibles et l'absorption d'un gouvernement, avec toutes les facultés qui lui sont inhérentes, par les puissants de la terre<sup>149</sup>.

La spécificité de la doctrine Drago est justement qu'elle a apporté un nouvel élément à la définition contenue dans la doctrine Monroe. En qualifiant aussi d'intervention les actes de recours à la force pour obliger un État à réparer les dommages subis par des étrangers sur son territoire, Drago a signalé que l'intervention signifiait aussi pour l'Amérique latine :

---

147. En décembre 1902, l'Angleterre, l'Allemagne et l'Italie prirent de rigoureuses mesures militaires contre le Venezuela en vue du recouvrement de créances d'ordres divers. Certaines des réclamations de ces puissances provenaient de contrats définis, d'autres de préjudices matériels que leurs sujets auraient subis à la suite des commotions révolutionnaires et des guerres civiles ayant eu lieu dans le passé. Voir L.M. Drago, « Les emprunts d'État et leurs rapports avec la politique internationale » (1907) tome XIV *R.G.D.I.P.* 251-252.

148. *Ibid.*, aux p. 254-255.

149. Extrait de la Note du 29 décembre 1902, envoyée par le Dr Drago, au nom du gouvernement argentin, à son représentant à Washington, Drago, *supra* note 148 à la p. 252.

[...] l'acte par lequel un État ou un groupe d'États exerce une pression sur un autre, soit pour lui imposer un régime politique, soit pour obtenir de lui certains avantages ou concessions, soit enfin pour l'obliger à réparer les dommages subis par des étrangers sur son territoire sans qu'il y ait eu, dans cette dernière hypothèse, de violation de droit international de la part de l'État qui en est l'objet<sup>150</sup>.

Cette notion d'intervention, toutefois, ne couvrait que l'emploi de la force et n'était envisagée que dans le cadre des relations entre l'Europe et l'Amérique. La doctrine Drago ne dotait pas nécessairement les États américains d'une procédure pour combattre les interventions futures, militaires ou financières. Elle se limitait à affirmer que « le recouvrement des dettes publiques ne devait en aucun cas donner lieu à l'intervention, encore moins à l'occupation de territoires américains de la part de puissances européennes ».

#### *La Sixième Conférence panaméricaine de la Havane (1928)*

En 1928, les républiques sud-américaines affichent leur souci et leur méfiance face à la position adoptée par les États-Unis à leur égard. Le gouvernement de Washington invoque très souvent son droit d'intervenir dans les pays du Sud ébranlés par des crises internes. Bien que les Américains qualifient cette intervention de pacifique, l'opération est accompagnée désormais, dans certains cas, d'expéditions militaires et de longues occupations. Ils avancent alors des motifs d'ordre politique, soit les principes proclamés par la doctrine Monroe : éviter qu'un État européen intervienne dans un pays latino-américain. Ils invoquent également des motifs juridiques, traduits par la nécessité de Washington de protéger la vie et les biens des citoyens nord-américains. Finalement, les derniers motifs invoqués par les Américains sont d'ordre stratégique, soit de garantir la sécurité du Canal de Panama par la surveillance de la paix et de la stabilité des pays voisins.

À partir de la Sixième Conférence panaméricaine de la Havane de 1928, les États latino-américains sont résolus à restreindre la liberté d'action des États-Unis en ce qui concerne l'intervention. Déjà, l'année précédente, la Commission de juristes américains réunie à Rio de Janeiro esquissait un projet de Convention sur les États<sup>151</sup> contenant les droits fondamentaux des États qui devraient servir de base aux discussions lors du rendez-vous de la Havane<sup>152</sup>.

150. Noël, *supra* note 131 à la p. 217.

151. Le texte de cette ébauche de convention est publié dans J.G. Guerrero, « La question de l'intervention à la Sixième Conférence panaméricaine », [1929] *R.G.D.I.P.* à la p. 41.

152. *Ibid.* à la p. 40.

À partir de cette conférence, une nouvelle conception de l'intervention a été avancée. Alors, l'intervention n'est plus limitée à l'usage de la force. Tous les moyens de contrainte ainsi que les « représentations diplomatiques comminatoires » seront comprises dans ce nouveau courant. Fait à noter, aucune distinction n'est faite entre États européens et américains. L'origine de l'auteur de l'intervention est complètement écartée, n'ayant plus d'importance dans la définition de ce principe.

D'ailleurs, comme deuxième et éventuelle solution aux interventions américaines, les républiques du Sud ont décidé d'attribuer un caractère collectif à l'intervention. Elles voulaient, sans doute, régulariser les interventions de ce genre en leur imposant un contrôle officiel et international<sup>153</sup>.

Cependant, les prétentions des républiques latino-américaines relatives à l'adoption d'un instrument définissant clairement le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États échouèrent du fait de la position du délégué des États-Unis, qui s'opposa à l'adoption du texte appuyé par les délégués du Pérou, du Nicaragua, de Cuba et du Brésil. À la place de la Convention sur les États, qui interdisait l'intervention dans les affaires intérieures des États, il fut adopté une « Déclaration des Républiques américaines sur les droits et les devoirs des États »<sup>154</sup>, qui admettait et même justifiait l'intervention.

Cette question concernant la Convention sur les États fut renvoyée à la Septième Conférence, ayant eu lieu à Montevideo, en 1933. C'est à ce moment que les pays de l'Amérique latine ont pu établir une véritable règle de non-intervention, dégagée de toute ambiguïté :

Constitue une intervention et, par conséquent, une violation du droit international, tout acte exercé par un État, soit au moyen de représentations diplomatiques comminatoires, soit par la force armée ou par tout autre moyen coercitif destiné à faire prévaloir sa volonté sur celle d'un autre et, d'une manière générale, toute ingérence, interférence ou interposition exercées directement ou indirectement dans les affaires d'un autre État et quel qu'en soit le motif<sup>155</sup>.

153. Voir J.B. Whitton, « La Sixième Conférence panaméricaine (Vue d'ensemble) » (1929) tome XXXVI R.G.D.I.P. 9.

154. Le texte de la *Déclaration des Républiques américaines sur les droits et les devoirs des États* a été publié dans J.G. Guerrero, *supra* note 152 à la p. 43.

155. J.G. Guerrero, « La Septième Conférence panaméricaine » [1934] R.G.D.I.P. 411.

Quoique la Convention fut loin d'épuiser la matière, elle a tout de même servi de référence à la Commission de droit international de la S.d.N., lors des travaux préparatoires de certains textes internationaux, comme la *Déclaration des grands principes du droit international*<sup>156</sup>.

### 3.1.2. L'importance de la contribution du droit interaméricain dans cette matière

Certes, c'est grâce aux efforts des États américains que la définition contemporaine de l'intervention en général s'est dégagée peu à peu. Si le principe relatif à la non-intervention fait aujourd'hui partie du droit international coutumier, c'est grâce au travail et à la contribution apportée par les républiques latino-américaines dans le but de le rendre universel.

Lors de la Convention sur les droits et devoirs des États en 1933, c'était la première fois qu'un nombre si élevé d'États s'engageaient, par traité, à ne pas intervenir les uns dans les affaires des autres. Voilà un des traits spécifiques de ce que l'on appelle le droit international public interaméricain. Ce droit, si singulier, ne s'est développé qu'autour du principe de la non-intervention. Le principe relatif à la non-intervention constitue, en quelque sorte, l'acte de naissance des Nations des Amériques<sup>157</sup>.

Tout en reconnaissant à sa juste valeur le progrès qu'a signifié la consécration de cette règle au sein des relations interaméricaines, on constate toutefois une profonde contradiction entre l'état de droit et l'état de fait. Cela a fait l'objet d'études chez des auteurs comme Jacques Noël qui conclut :

[...] l'état de droit est aujourd'hui bien fixé en faveur d'un principe absolu de non-intervention. La pratique, en revanche, n'est qu'un constat de violations répétées de ce principe<sup>158</sup>.

En effet, l'état de la pratique internationale des États dans la région latino-américaine nous montre que ce principe a été bafoué à maintes reprises. L'intervention armée au Guatemala en 1954 est un exemple ; celle organisée contre Cuba en 1961, en constituerait un deuxième ; ensuite, l'invasion armée des États-Unis en République dominicaine en

156. *Ibid.*, à la p. 408.

157. J.M. Yepes, « Les problèmes fondamentaux du droit des gens en Amérique » (1934) 1 R.C.A.D.I. 50. Voir également du même auteur « La contribution de l'Amérique latine au développement du droit international public et privé », R.C.A.D.I., 1930, II, p. 697-795.

158. Noël, *supra* note 131 à la p. 217.

1965 en est un troisième. Bien que l'intervention armée ait échoué en 1961, l'intervention économique américaine à Cuba, que nous abordons dans cet ouvrage, ne constitue qu'une autre dimension de la politique américaine d'intervention en général.

Cette pratique généralisée trouve son fondement, principalement, dans la division du monde en zones d'influence. Chaque puissance, voulant sauvegarder l'homogénéité à l'intérieur de la région soumise à son influence, se croit, en effet, obligée de recourir à l'intervention pour empêcher les États qui en font partie de changer de camp.

Les prescriptions du droit international et des organisations internationales relatives à l'intervention sont devenues lettre morte, et cela est tout à fait explicable compte tenu des imperfections infrastructurelles des sociétés latino-américaines et de la nature des relations interétatiques dans le continent, axées sur les différences Nord-Sud et sur les liens de contrôle et de dépendance économique entre les deux pôles. Ces éléments ont favorisé les interventions économiques successives des États-Unis dans les affaires intérieures de leurs voisins.

### **3.2. La règle universelle de non-intervention dans les affaires intérieures des États**

Du fait de l'absence du principe de non-intervention dans la Charte de l'ONU combiné avec la tradition étasunienne unilatérale en matière de mesures de contrainte économique, les États latino-américains se sont donné la tâche de formuler clairement le principe qui se trouve dans la Charte de l'OEA adoptée en 1948. L'article 18 définit l'intervention comme étant :

[...] toute forme d'ingérence ou de tendance attentatoire à la personnalité de l'État et aux éléments politiques, économiques et culturels qui la constituent<sup>159</sup>.

---

159. *Charte de l'Organisation des États américains, R.T.N.U.*, vol. 119, p. 3. L'article 18 de la Charte serait repris par l'article 8 de la *Convention économique de Bogota* de 1948. La Charte a été réformée par le *Protocole de Buenos Aires*, signé le 27 février 1967 à la Troisième Conférence interaméricaine extraordinaire, par le *Protocole de Cartagena de Indias*, adopté le 5 décembre 1985, lors de la quatorzième session extraordinaire de l'Assemblée générale, par le *Protocole de Washington*, adopté le 14 décembre 1992, lors de la seizième session extraordinaire de l'Assemblée générale, et par le *Protocole de Managua*, adopté à Managua, Nicaragua, le 10 juin 1993, lors de la dix-neuvième session extraordinaire de l'Assemblée générale.

À son tour, l'article 19 de la Charte était destiné à défendre les nations latino-américaines de l'unilatéralisme des États-Unis. Ainsi, ce précepte établissait le principe de non-intervention en termes très larges :

Aucun État ou groupe d'États n'a le droit d'intervenir directement ou indirectement, pour quelque motif que ce soit, dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre État ;

Aucun État ne peut appliquer ou prendre des mesures coercitives de caractère économique et politique pour forcer la volonté souveraine d'un autre État et obtenir de celui-ci des avantages d'une nature quelconque<sup>160</sup>.

En outre, à la demande du Conseil de l'OEA, le Comité juridique interaméricain a fourni une liste qui illustre clairement que l'intervention peut être militaire et peut également être économique, quand la pression s'exerce par le canal des relations économiques, et politique, quand les mesures coercitives sont de nature politique ou diplomatique<sup>161</sup>. Le même principe de non-intervention est énoncé dans les résolutions 78 et 128 adoptées par l'Assemblée générale de l'OEA<sup>162</sup>.

Ce n'est pas par hasard que les dispositions d'origine latino-américaine ont largement inspiré les résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU, qui sont régulièrement citées comme les plus éloquentes pour l'interprétation extensive du principe de l'interdiction du recours à la force.

Dans ce sens, l'AG de l'ONU a adopté un nombre considérable de résolutions à cet égard. En premier, rappelons la résolution 2131 (XX) du 21 décembre 1965, comprenant la *Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des États et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté*. Ce texte définit ainsi le principe de non-intervention :

160. *Charte de l'Organisation des États américains*, (1952) 119 R.T.N.U. 4.

161. Voir notamment le document préparé par le Comité juridique interaméricain (CJI) de l'OEA, Doc. off. OEA/Ser. C/11.5 (1960) p. 15-17. Voir l'Annexe 1 à la page 255 du présent ouvrage.

162. Ces résolutions sont aussi frappantes par leur contenu que par leurs objectifs :

1. De rappeler solennellement aux États membres de l'Organisation des États américains qu'ils doivent observer strictement les principes de non-intervention et d'autodétermination des peuples en tant que moyen d'assurer entre eux une coexistence pacifique, et de les inviter à s'abstenir de tout acte qui, directement ou indirectement, pourrait constituer une violation de ces principes.
2. De réaffirmer l'obligation qu'ont lesdits États de s'abstenir d'appliquer des mesures économiques, politiques ou de toute autre nature que ce soit pour exercer une coercion sur un autre État ou obtenir de lui des avantages de quelque ordre que ce soit, voir la *Résolution sur la non-intervention dans les affaires intérieures des États*, Doc. off. AG/RES. 78, 2<sup>e</sup> sess. (1972).

[...] le devoir d'un État de s'abstenir d'exploiter ou de déformer les questions relatives aux droits de l'homme dans le but de s'ingérer dans les affaires intérieures des États et d'exercer des pressions sur des États ou de susciter la méfiance ou le désordre à l'intérieur des États ou de groupes d'États ou entre eux<sup>163</sup>.

A suivi la résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale du 24 octobre 1970 contenant la *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre États conformément à la Charte des Nations Unies*<sup>164</sup>, qui constitue presque une réplique de l'article 19 de la Charte de l'OEA. Ces deux déclarations condamnent « l'usage des mesures économiques et 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 ». Ensuite, on ne saurait oublier la *Charte des droits et devoirs économiques des États* dont l'article 32 énonce :

[...] qu'aucun État ne peut recourir ni encourager le recours à des mesures économiques, politiques ou autres pour contraindre un autre État à lui subordonner l'exercice de ses droits souverains<sup>165</sup>.

À cette liste, il faut ajouter la résolution 2158 (XXI) du 25 novembre 1966 sur la *Souveraineté permanente sur les ressources naturelles*<sup>166</sup>. La doctrine est unanime à convenir que tous ces textes peuvent être analysés comme des interprétations de l'article 2.4 de la Charte des Nations Unies qui interdit aux membres de l'Organisation de recourir, dans leur relations internationales, à la menace ou à l'emploi de la force, cette

163. *Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des États et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté*, Rés. AG NU 36/103, Doc. off. AG NU, 36<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES/36/103 (1981).

164. « 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 », *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre États*, Rés. AG NU 2625 (XXV), Doc. off. AG NU, supp. 28, Doc. NU A/8028 (1970).

165. *Charte des droits et devoirs économiques des États*, Rés. AG NU 3281 (XXIX), Doc. off. AG NU, 29<sup>e</sup> sess., supp. n° 31, Doc. NU A/29/31(1974) 53. Voir aussi J. Castaneda, « Note sur le processus d'élaboration de la Charte des droits et devoirs économiques des États », [1974] *A.F.D.I.* 31.

166. *Souveraineté permanente sur les ressources naturelles*, Rés. AG NU 2158(XXI), Doc. off. AG NU, 21<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/2158(XXI) (1966) 29.

dernière entendue non seulement comme la force militaire mais également toutes les autres manifestations de la force, et en particulier la force économique<sup>167</sup>.

Toutefois, en dépit des nombreux appuis épaulant une conception élargie du vocable *force*, les membres du Comité spécial sur les principes touchant les relations amicales et la coopération entre les États se sont entendus pour que le projet de résolution sur l'agression soit explicite quant à la menace ou à l'emploi de la force réduite uniquement à la force armée<sup>168</sup>.

Malgré les pressions et les revendications venant des pays socialistes et des pays en développement, la disposition relative à l'illégitimité des mesures économiques a été incluse seulement dans un des articles de la *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre États*<sup>169</sup>.

Les États occidentaux et une grande partie de la doctrine occidentale ont longtemps résisté à une interprétation extensive de l'article 2.4 de la Charte. En revanche, après l'utilisation en octobre 1973 de l'arme du pétrole par les États arabes, empêchant l'approvisionnement énergétique de l'Occident pour l'amener à changer sa politique à l'égard d'Israël, le gouvernement américain a remis en question ses arguments relatifs à la légalité du recours à la force économique. Après avoir constaté la maîtrise par les pays du Tiers Monde de certaines matières premières d'importance stratégique, une intense réflexion fut engagée pour déterminer dans quelles hypothèses un usage de la force économique pouvait tomber sous le coup de l'article 2.4 de la Charte.

167. Il y a beaucoup d'auteurs qui se sont penchés sur cette question. Par exemple, J. Zourek, « Enfin une définition de l'agression », [1974] *A.F.D.I.* 9; du même auteur, *L'interdiction de l'emploi de la force en droit international*, Leyde, Sijthoff, 1974; P. Rambaud, « La définition de l'agression par l'ONU » [1976] *R.G.D.I.P.* 835.

168. À cet égard, voir le Rapport que le comité de rédaction a soumis au Comité spécial. Ce rapport a été reproduit par le comité spécial. Le projet de déclaration contenu dans le rapport du comité de rédaction fut approuvé intégralement par le Comité spécial sur les principes touchant les relations amicales et la coopération entre les États. Il semblerait que les rédacteurs de la résolution 2625 (XXV) aient opté pour une interprétation restrictive du terme *force* en étant ainsi un enchevêtrement du principe de non-intervention et de celui de l'interdiction de l'emploi de la force autour de la notion de coercition économique. Sicilianos, *supra* note 76 à la p. 251. Voir aussi G. Arangio Ruíz, *The UN Declaration on Friendly Relations and the System of the Sources of International Law*, Alphen aanden Rijn, Sijthoff & Noordhoff, 1979, p. 119-129. L'auteur fait le point sur le lien entre les deux principes et le problème de leur synchronisation.

169. *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre États*, Rés. AG NU 2625 (XXV), Doc. off., AG NU, 25<sup>e</sup> sess., supp. 28, Doc. NU A/8028 (1970).

### 3.3. L'affirmation de la règle universelle de non-intervention dans les affaires intérieures des États par la CIJ

Dans le cadre de notre étude sur l'intervention économique américaine à Cuba, nous avons cru pertinent de citer l'affaire des « Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci »<sup>170</sup> analysé autant par la doctrine que par la jurisprudence. Les États-Unis dans cette affaire ont prétendu exercer des contre-mesures dans des circonstances telles qu'elles acquéraient, selon Washington, une nature licite. La Cour internationale de justice, dans son arrêt du 27 juin 1986, a répondu par la négative et a condamné les États-Unis. Toutefois, le Conseil de sécurité n'a pas été en mesure de faire exécuter le jugement.

Cette décision de la Cour a sans doute fait évoluer le droit international pour ce qui est de la précision – du point de vue juridique – quant à l'analyse des actes unilatéraux posés par les États-Unis. Une démarche en deux étapes a également été suivie par la Cour internationale de justice dans l'affaire des « Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci »<sup>171</sup>.

Ainsi, la Cour, après avoir établi quels actes et faits incriminés étaient imputables aux États-Unis, s'est penchée sur la qualification de ces actes du point de vue de la licéité, selon les règles internationales disponibles et applicables dans ce cas, avant d'analyser si certains actes illicites pouvaient être justifiés, compte tenu des conjonctures. Cette démarche utilisée pour l'évaluation des comportements des États-Unis, au regard des normes coutumières générales, a également été adoptée pour la qualification de ces comportements au regard des règles bilatérales énoncées dans le Traité d'amitié, de commerce et de navigation entre les États-Unis et le Nicaragua<sup>172</sup> du 21 janvier 1956.

Dans le traitement de l'affaire concernant les activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, la Cour énonce le principe de non-intervention, faisant partie du droit international coutumier, tel qu'elle l'entend. Voici la position de la Cour internationale de justice sur ce point :

[...] le principe de non-intervention met en jeu le droit de tout État souverain de conduire ses affaires sans ingérence extérieure [...] D'après les formulations généralement acceptées, ce principe de non-intervention

170. *Nicaragua*, *supra* note 111 à la p. 14.

171. *Nicaragua*, *supra* note 111.

172. *Traité d'amitié, de commerce et de navigation entre les États-Unis et le Nicaragua* du 21 janvier 1956.

interdit à tout État ou groupe d'États d'intervenir directement ou indirectement dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre État. L'intervention indirecte doit donc porter sur des matières à propos desquelles le principe de souveraineté des États permet à chacun d'eux de se décider librement. Il en est ainsi du choix du système politique, économique, social et culturel et de la formulation des relations extérieures. L'intervention est illicite lorsqu'à propos de ces choix qui doivent demeurer libres, elle utilise des moyens de contrainte<sup>173</sup>.

Mais la CIJ avait déjà condamné l'utilisation exagérée des mesures unilatérales de contrainte économique enfreignant le principe coutumier de non-intervention dans les affaires intérieures des États. En effet, les décisions du Lotus<sup>174</sup> et du Détroit de Corfou<sup>175</sup> en sont deux bons exemples.

Toutefois, la Cour rejeta la thèse du Nicaragua évoquant une éventuelle atteinte, de la part des Américains, au principe de non-intervention dans les affaires nicaraguayennes, occasionnée par les mesures unilatérales de contrainte économique.

Dans ce sens et reprenant les vocables dans lesquels le problème a été posé par la Cour dans l'affaire du Nicaragua :

[...] la Cour ne peut considérer les mesures économiques mises en cause comme des violations du principe coutumier de non-intervention<sup>176</sup>.

Plusieurs experts considèrent que la formule de la Cour a été trop succincte<sup>177</sup>. Le suivi de son raisonnement nous conduit plutôt à affirmer que, dans l'affaire du Nicaragua, il y a eu réelle intervention dans les

173. *Nicaragua*, supra note 111 à la p. 108.

174. Dans sa décision concernant l'Affaire du Lotus, la Cour stipulait : « La limitation primordiale qu'impose le droit international à l'État est celle d'exclure, sauf l'existence d'une règle permissive contraire, tout exercice de sa puissance sur le territoire d'un autre État. Dans ce sens la juridiction est certainement territoriale; elle ne pourrait être exercée hors du territoire, sinon en vertu d'une règle permissive découlant du droit international coutumier ou d'une convention ». *Affaire du Lotus (France c. Turquie)*, [1927], C.P.J.I. Rec. (Série A), n° 10, p. 18.

175. Ensuite, dans l'Affaire du Détroit de Corfou, la Cour affirmait : « Le prétendu droit d'intervention ne peut être envisagé [...] que comme la manifestation d'une politique de force, politique qui, dans le passé, a donné lieu aux abus les plus graves et qui ne saurait, quelles que soient les déficiences présentes de l'organisation internationale, trouver aucune place dans le droit international. L'intervention est peut-être moins acceptable encore dans la forme particulière qu'elle présenterait ici, puisque réservée par la nature des choses aux États les plus puissants, elle pourrait aisément conduire à fausser l'administration de la justice internationale elle-même ». *Affaire du Détroit de Corfou (Royaume-Uni c. Albanie)*, Ordonnance du 9 avril 1949, [1949] CIJ Rec. 1949, vol. 4, p. 35.

176. *Nicaragua*, supra note 111 à la p. 126.

177. Par exemple, voir C. Lang, *L'affaire Nicaragua/États-Unis devant la Cour internationale de justice*, dir., Charles Rousseaux, avant-propos de Mohammed Bedjaoui, préface de Brigitte Stern, Paris, LGDJ, 1990, p. 239-240.

affaires intérieures de ce dernier. Toutefois, la CIJ offre une réponse ouverte, voire ambiguë, toujours dangereuse en droit. Cette dernière nous offre le choix d'admettre soit que les mesures économiques ne pourront jamais porter atteinte au principe de non-intervention, soit que, seulement dans le cas de Nicaragua, elles étaient telles qu'elles n'y portaient pas atteinte.

Examinons le conflit avec Cuba. Si, pour les États-Unis, l'embargo économique contre l'île ne peut être assimilé à une violation du principe de non-intervention en raison d'une autre règle primordiale en droit international, la souveraineté des États, en est-il de même lorsqu'on aborde cet embargo à la lumière du principe relatif à la libéralisation des échanges commerciaux comme base du développement économique, social et humain? Peut-on parler de violation du principe de non-intervention lorsqu'un État exerce une pression auprès des institutions financières internationales chargées d'accorder de l'aide économique, dans le but de faire modifier la politique intérieure de Cuba? Ou encore, peut-on parler de violation du principe de non-intervention lorsque les États-Unis exercent des pressions auprès des gouvernements des pays tiers et des compagnies étrangères, visant l'isolement de Cuba et son exclusion des échanges commerciaux internationaux, dans le but d'infléchir la politique cubaine? À cet égard, certains auteurs ont conclu convenablement: «[...] C'est moins la nature de la mesure que son but qui détermine l'existence ou l'inexistence d'une intervention»<sup>178</sup>.

Ainsi, dans le contexte très particulier des relations bilatérales Cuba/États-Unis, où des actes unilatéraux à portée internationale se sont succédé constamment depuis quatre décennies, nous nous sommes posé la question suivante: Quelles sont les mesures unilatérales de contrainte économique prises par les États-Unis qui doivent être considérées comme contraires au principe de non-intervention dans les affaires intérieures et extérieures de Cuba, tout en tenant compte de la dialectique relationnelle existant entre ces deux États depuis 48 ans?

Les circonstances entourant l'utilisation des différentes mesures unilatérales de la part des États-Unis à l'encontre de Cuba nous ont conduit à une hypothèse: ces mesures constituent une manifestation d'intervention dans les affaires intérieures et extérieures de Cuba, et nous tenterons de le démontrer. Si l'utilisation de la contrainte économique

---

178. Monique Chemillier-Gendreau et Jean-Pierre Colin, dir., *Le discours juridique sur la non-intervention et la pratique internationale*, Reims, Presses universitaires de Reims, 1988, p. 126.

n'est pas illégale en soi, comme l'utilisation ou la menace d'utilisation de la force, elle peut le devenir si elle aboutit à une intervention dans les affaires d'un État.

Examinons quelques-unes de ces mesures unilatérales ordonnées par les États-Unis, à partir de 1959, qui dévoilent, tout de même, le début d'une nouvelle période dans les relations bilatérales Cuba/États-Unis, marquée par l'intervention systématique dans les affaires intérieures de Cuba.

Le 15 juin 1959, Washington demande l'indemnisation des propriétés américaines affectées par la réforme agraire. Le 3 juillet 1960, les États-Unis suspendent jusqu'à la fin de l'année leurs importations de sucre cubain ; le 20 octobre 1960, les États-Unis décrètent un embargo sur les exportations nord-américaines vers Cuba ; le 3 janvier 1961, ils rompent les relations diplomatiques avec l'île ; le 31 mars 1961, c'est la reconduction pour 1961 de la suspension de l'importation de sucre ; le 3 février 1962, embargo commercial total. Le 19 juillet 1962 c'est le tour de la suspension définitive des importations de sucre. Le quota cubain est attribué à l'Argentine et à la République dominicaine<sup>179</sup>.

Dès 1959, toutes ces pressions économiques accrues ont été accompagnées d'opérations déstabilisatrices de toutes sortes, même militaires, à l'égard du nouveau régime instauré. Le 23 octobre 1959, deux avions en provenance du nord ont provoqué un grave incident au-dessus de la Havane. Le 4 mars 1960, un cargo français chargé d'armement belge, *La Coubre*, a explosé à la suite d'un sabotage, provoquant la mort de 80 personnes. Le 17 mars 1960, le président Eisenhower a soutenu un projet ayant pour objet de renverser Fidel Castro. En septembre de cette même année, des exilés présentent à la presse nord-américaine une nouvelle option politique, le Front révolutionnaire démocratique. Le 15 avril 1961, la Havane est bombardée et, le 16 avril, 1500 opposants au régime castriste débarquent sur la plage « Girón ». Cette intervention armée a été appuyée par la flotte des États-Unis. Trois jours plus tard, les révolutionnaires cubains en sortent victorieux malgré les pertes humaines et matérielles. Il faut souligner que les justifications invoquées par les différents gouvernements américains à l'égard de Cuba ont été fluctuantes. À partir du

---

179. Pour une présentation chronologique et historique des mesures américaines à l'égard de Cuba, consulter entre autres, R.F. Smith, *The United States and Cuba: business and diplomacy 1917-1960*, New York, Bookman Associates, 1961, c1960 ; J. Franklin, *Cuba and the United States: a chronological history*, Melbourne, New York, Ocean Press, c1997 ; J.S. Tulchin, R. Hernández, *Cuba and the US: Will the Cold War in the Caribbean end?*, Boulder, Col., L. Rienner Publishers, 1991 ; H.F. Guggenheim, *The United States and Cuba; a study in international relations*, Westport, Conn., Greenwood Press, 1970.

8 juillet 1963, toute personne soumise à la juridiction des États-Unis ne peut s'engager dans aucune transaction directe ou indirecte, financière ou commerciale avec le gouvernement ou des nationaux de Cuba, à moins d'avoir obtenu une licence du Trésor<sup>180</sup>.

Au départ, les États-Unis exigeaient l'octroi d'une compensation aux entreprises américaines propriétaires de biens saisis lors de l'arrivée au pouvoir de Fidel Castro, en 1959. Dans un second temps, ils tentaient, par leurs arguments, de contraindre Cuba à abandonner ses choix politiques et économiques, d'autant plus que son partenariat avec l'ex-Union soviétique et son influence chez les voisins latino-américains ne leur plaisaient pas. Enfin, dans un troisième temps, l'objectif des Américains était la prétendue « aide » ou le « soutien » au peuple cubain pour « favoriser » la démocratisation du régime cubain<sup>181</sup>.

Tout cet arsenal de mesures a abouti, en 1996, au moment de la post-guerre froide, à l'adoption par les Américains de la loi Helms-Burton. Les préceptes de cette loi viennent confirmer notre hypothèse d'intervention économique dans les affaires intérieures de Cuba. Donnant une définition très pointue de l'éventuelle composition du gouvernement de Cuba, et faisant une lecture interprétative des conclusions de la Cour dans l'affaire du Nicaragua, il paraît plus conforme au droit international de considérer qu'il y a là une violation flagrante de la part des États-Unis du principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États.

### 3.4. L'intervention dans les affaires intérieures de l'État cubain

La contrainte économique, l'élément fondamental de l'intervention économique, a souvent été l'objet des divers débats internationaux, surtout ceux relatifs à son inclusion parmi la catégories de la « force ».

La pratique de certains organes des Nations Unies et surtout celle des États démontrent l'acceptation d'une interprétation plutôt restrictive du terme « force » utilisé même comme synonyme de « force armée ». On ne saurait ignorer que l'amendement proposé par le Brésil lors des travaux préparatoires de San Francisco tendant à étendre explicitement la prohibition de l'article 2, paragraphes 4 à la menace ou à l'emploi des

180. Voir *The Cuban Assets Control Regulation*, 31 C.F.R. §515.201-§515.718 (1963).

181. À cette fin a été adoptée la *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996 (Helms-Burton Act)* 22 USCS section §6021-6091 (1996). Le texte de la loi Helms-Burton a été publié en français dans *D.A.L.*, août 1996, n° 16, p. 674-689 ; on trouvera l'Introduction à la loi dans *D.A.L.*, octobre 1996, n° 19, p. 810-812.

mesures économiques, a été rejeté. Relativement au concept de l'agression économique, on sait qu'il n'a pas été retenu par la résolution 3314 (XXIX)<sup>182</sup> du 14 décembre 1974 concernant la définition d'agression.

Contrairement à la thèse avancée par le représentant du Royaume Uni, nous estimons qu'une interprétation extensive de l'article 2.4 de la Charte, non seulement fera avancer la normativité internationale, mais aidera à sortir le système onusien de l'impasse dans laquelle il se trouve. Le déséquilibre institutionnel des Nations Unies est très profond. Il ne saurait être modifié uniquement en acquiesçant à la ténacité politique des États en voie de développement – d'ailleurs la vraie majorité de la communauté internationale – qui demandent de remédier à l'usage illimité de la force économique. Sinon, on pourrait voir progresser cette déchéance de la modalité de fonctionnement de l'organisation mondiale.

Même dans l'affaire des Activités militaires et paramilitaires, la Cour Internationale de Justice n'a pas examiné l'embargo commercial des États-Unis sous l'angle du principe de l'interdiction de la force contenu dans l'article 2.4 de la Charte. « Le simple envoi de fonds aux *contras*, s'il constitue à coup sûr un acte d'intervention dans les affaires intérieures du Nicaragua » [cet acte ne représente pas en soi une manifestation de l'emploi de la force]<sup>183</sup>.

La position des États-Unis à ce sujet est bien définie : la contrainte économique ne tombe pas sous le coup de l'article 2.4 de la Charte. En 1976, un conseiller juridique du Département d'État exprimait l'idéologie classique des États-Unis :

*[...] it has long been considered an inherent right of an independent, sovereign state to exercise full control over its trade relations, including the withholding of exports and prohibition of imports with respect to any other state or states, absent treaty commitments to the contrary [...] Economic pressure may be unfriendly and even unfair, but economic coercion, per se, cannot generally be said to be prohibited by the U.N. Charter*<sup>184</sup>.

182. Voir Zourek, *supra* note 168.

183. Pour approfondir l'analyse nuancée apportée par la Cour internationale de justice autour des principes de non-intervention dans les affaires intérieures des États et celui relatif à la prohibition du recours à la force en droit international, aller voir les commentaires avancés par certains experts. Par exemple, P.M. Eisemann, « L'arrêt de la CIJ du 27 juin 1986 (fond) dans l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci », [1986] *A.F.D.I.* Voir aussi les sept opinions individuelles et les trois opinions dissidentes, faisant partie de l'arrêt lui-même, CIJ Rec. 1986.

184. Voir la Déclaration de D. Small, conseiller juridique du Département d'État des États-Unis dans un texte du *Digest U.S.P.I.L.*, 1976, p. 577.

En revanche, lors de l'embargo décrété par les pays arabes exportateurs de pétrole en octobre 1973 contre les États-Unis, ils ont plaidé son illégalité en invoquant le principe de la non-intervention dans les affaires intérieures des États et ils sont même allés jusqu'à renverser leur propre tradition en reniant toute interprétation restrictive de l'article 2.4 de la Charte<sup>185</sup>. Les pays arabes ont imposé un embargo dit « primaire » dont les États-Unis étaient directement la cible. Quant au boycott général établi par les pays arabes contre Israël et qui, par son extension, fait sentir ses effets aux États-Unis mêmes et sur ses citoyens (boycott secondaire), plusieurs auteurs américains, plutôt modérés, ont soutenu qu'il était possible d'en contester la licéité internationale, puisqu'il s'agissait d'un « boycott économique continu » et qu'il constituait de ce fait une intrusion très importante dans l'ordre juridique interne américain<sup>186</sup>.

Ainsi, Richard A. Bilder a consigné :

*[...] regardless of the question of international legality, the continuing economic boycott... does represent a very substantial intrusion into our own domestic order and is clearly regarded as an insult and a threat by a number of American citizens*<sup>187</sup>.

Donc, de l'analyse des événements de 1973, nous déduisons que les États-Unis sont incohérents dans leur pratique internationale. Ils adoptent des points de vue ponctuels en fonction de leurs intérêts du moment, alors que dans l'ensemble, ils ne respectent pas certains principes cardinaux du droit international, tels que la non-intervention dans les affaires intérieures des États.

Ainsi, les aspects juridiques de l'ensemble des mesures de contrainte économique américaines contre Cuba sont liés aux principes coutumiers relatifs à l'illégalité de l'intervention dans les affaires intérieures des États. L'ensemble des mesures unilatérales de contrainte économique

185. Richard B. Lilich, *Economic Coercion and The New International Economic Order*, Charlottesville, The Michie Co, 1976.

186. Le démenti des propos du gouvernement et de la doctrine américaine revient lorsque un « boycott économique continu » a été mis en place à Washington contre Moscou, au moins depuis la *Export Control Act* de février 1949 et la création du COCOM en novembre de la même année. La contradiction de la pratique américaine se renforce du fait que ce boycott a été constamment dénoncé par les Soviétiques comme une intrusion dans leur ordre juridique interne (les mêmes arguments évoqués par les Américains face au boycott arabe), sans avoir de succès pour autant. À titre d'exemple consulter L. Dubouis, « L'embargo dans la pratique contemporaine », *A.F.D.I.*, 1967, page 136 et ss. Voir aussi Leben, *supra* note 74 à la p. 38.

187. Voir Richard A. Bidler, « Comments on the Legality of the Arab Oil Boycott », dans R.M. Mersky, *Conference on Transnational Economics Boycotts and Coercion*, New York, Oceana Publications, 1978 (2 vol.), p. 128.

adoptées par les États-Unis contre Cuba atteint le droit international du fait de l'objectif poursuivi : l'intervention dans les affaires intérieures et extérieures d'un État.

Pour ce qui est de la prohibition de l'intervention économique en droit international, la résolution 2131 (XX) de l'Assemblée générale des Nations Unies condamne :

[...] toute forme d'ingérence ou toute menace dirigée contre la personnalité d'un État ou contre ses éléments politiques, économiques et culturels ;

l'usage des mesures économiques, politiques ou de toute autre nature pour contraindre un autre État à subordonner l'exercice de ses droits souverains ou pour obtenir de lui des avantages de quelque ordre que ce soit.

Ces conceptions ont été confirmées par la *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies*. En fait, le texte de la Déclaration les a reproduites telles quelles. La partie traitant le principe de non-intervention se lit comme suit :

Aucun État ni groupe d'États n'a le droit d'intervenir, directement ou indirectement, pour quelque motif 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 de l'État ou contre ses éléments politiques, économiques et culturels, sont contraires au droit international ;

aucun État ne peut appliquer ni encourager l'usage des 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. Tous les États doivent aussi s'abstenir d'organiser, d'aider, de fomenter, de financer, d'encourager ou de tolérer des activités armées subversives ou terroristes destinées à changer par la violence le régime d'un autre État ainsi que d'intervenir dans les luttes intestines d'un autre État ;

l'usage de la force pour priver les peuples de leur identité nationale constitue une violation de leurs droits inaliénables et du principe de non-intervention ;

tout État a le droit inaliénable de choisir son système politique, économique, social et culturel sans aucune forme d'ingérence de la part d'un autre État<sup>188</sup>.

Ces deux textes juridiques internationaux, bien que non contraignants du fait de leur hiérarchie juridique, restent très pertinents et largement cités par la littérature spécialisée de droit international. Les deux

188. *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies*, Rés. AG NU 2625 (XXV), Doc. off., AG NU, supp. 28, Doc. NU A/8028 (1970).

textes visent les pressions économiques qu'un État peut exercer sur un autre en vue de l'obliger à poser des actes contre son propre gré. Ces dispositions reflètent la position des pays de l'Amérique latine défendue depuis des années. L'AG n'a pas suivi les puissances occidentales qui voulaient réduire l'intervention à la menace ou à l'emploi de la force.

L'application unilatérale, de la part d'un État, des sanctions économiques semblables à celles prévues par l'article 41 de la Charte des Nations Unies, constitue une véritable forme d'intervention économique pour deux raisons. Premièrement, comme nous l'avons démontré déjà dans la première section de ce chapitre, elles ne constituent pas une réponse à une violation du droit international. Deuxièmement, elles n'ont pas été décidées par l'ONU. Ces mesures unilatérales de contrainte économique constituent des interventions illicites atteignant directement la souveraineté de l'État ciblé ou visé.

Enfin, en ce qui a trait aux mesures unilatérales américaines de contrainte économique contre Cuba, l'AG de l'ONU a adopté treize résolutions les condamnant. L'un des arguments juridiques utilisé est le principe relatif à la « non-intervention dans les affaires intérieures des États » :

L'Assemblée générale, résolue à promouvoir le strict respect des buts et principes consacrés dans la Charte des Nations Unies,

Réaffirmant, entre autres principes, ceux de l'égalité souveraine des États, *de la non-intervention et de la non-ingérence dans leurs affaires intérieures* et de la liberté du commerce et de la navigation internationaux, également consacrés dans de nombreux instruments juridiques internationaux,

Exhorte tous les États à s'abstenir de promulguer et d'appliquer des lois et des mesures de contrainte économique, conformément aux obligations que leur imposent la Charte des Nations Unies et le droit international [...] <sup>189</sup> (l'italique a été ajouté)

### 3.5. Le rôle de l'Organisation des États américains dans le conflit cubano-étasunien

L'Organisation des États américains (OEA) a souvent été utilisée par les États-Unis pour rendre institutionnelles leurs mesures de contrainte économique à l'égard des États latino-américains. Cette tendance n'a trouvé son plus fort corollaire qu'avec Cuba. Il est donc pertinent d'aborder les aspects juridiques entourant l'expulsion de Cuba de l'OEA essentiellement pour deux raisons. D'abord, parce que cette expulsion a eu lieu dans une période où les États-Unis entreprenaient eux-mêmes, en même

189. Résolutions *Nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier appliqué à Cuba par les États-Unis d'Amérique*, supra note 1, Introduction de l'ouvrage.

temps, toutes sortes de mesures unilatérales de contrainte visant à faire chuter le régime révolutionnaire récemment instauré ; citons, entre autres, l'agression armée contre Cuba en 1961 (l'invasion de Bahía de los Cochinos). Ensuite, parce que, traitant dans cet ouvrage des enjeux de la mise en œuvre du droit à l'autodétermination du peuple cubain dans le contexte du conflit bilatéral Cuba/États-Unis, nous considérons que cet épisode de l'histoire de l'Amérique latine révèle bien comment un État, du fait de son emprise économique dans le monde, peut ignorer la nature et le fonctionnement d'une organisation multilatérale. Les États-Unis ont dénaturé ouvertement l'Organisation elle-même.

Compte tenu de leur pouvoir économique, les États-Unis ont pu rallier, derrière leurs intérêts, la plupart des États membres (et notamment plus pauvres) de l'OEA. Ils ont amené leur conflit avec Cuba au sein de l'OEA, pour le rendre d'abord plus efficace contre Cuba et, ensuite, pour tenter de le rendre plus légitime au regard du droit international. Les mesures d'embargo sont d'autant plus efficaces qu'elles ne sont pas le fait d'un seul État. Les décisions d'une organisation régionale, dans la mesure où elles sont obligatoires pour les membres, contribuent à l'efficacité des mesures décidées.

Les manœuvres des États-Unis au sein de l'OEA ont commencé en 1960, à San José, lors de la VI<sup>e</sup> Réunion de consultation des ministres des Affaires étrangères, l'un des organes principaux de l'OEA<sup>190</sup>. À cette occasion, il a été décidé de créer une Commission de bons offices, formée par des représentants du Mexique, du Brésil, du Chili, du Costa Rica, de la Colombie et du Venezuela pour essayer de rapprocher les points de vue des États-Unis et de Cuba. Une déclaration condamnant Cuba a été signée : la *Déclaration de San José*. Par la suite, à l'occasion de la VIII<sup>e</sup> Réunion, les ministres ont étudié à nouveau le problème de Cuba en adoptant, comme résultat, neuf résolutions sur les sujets suivants : l'offensive communiste en Amérique ; la création d'un Comité consultatif spécial de sécurité ; les principes de droit international relatifs à la non-intervention et à l'autodétermination ; les élections libres ; l'Alliance pour le progrès ; les relations économiques avec Cuba et l'embargo sur le commerce ; l'expulsion de Cuba du système interaméricain ; l'expulsion de Cuba du Conseil inter-

---

190. L'OEA est composée par les organes suivants chargés de réaliser les objectifs de cette organisation représentative des États latino-américains : a) la Conférence interaméricaine ; b) l'Assemblée générale ; c) la Réunion de consultation des ministres des Affaires étrangères ; d) le Conseil ; e) l'Union panaméricaine ; f) les conférences spécialisées ; g) les organismes spécialisés. Voir à cet égard, l'Article 32 de la *Charte de l'Organisation des États américains*.

américain de défense<sup>191</sup>. Cependant, la question liée à l'expulsion de Cuba de l'OEA provoquait déjà de forts débats au sein de l'OEA car, dans la Charte de Bogotá, il n'y a pas de dispositions relatives à l'expulsion des membres de l'Organisation.

La question relative à l'expulsion de Cuba<sup>192</sup> fut abordée à nouveau lors de la IX<sup>e</sup> Réunion de consultation des ministres des Affaires étrangères, du 21 au 26 juillet 1964. Cette fois-ci le gouvernement révolutionnaire de Cuba récemment instauré était accusé de « subversion, d'agression et d'intervention contre les États voisins du continent américain ».

Le 28 novembre 1963, le ministre des Affaires étrangères du Venezuela, Falcon-Briceno, annonçait que les autorités avaient trouvé un dépôt d'armes, dont les caractéristiques permettaient de croire qu'il s'agissait d'armes envoyées par le gouvernement de Cuba, pour aider le mouvement du FALN (Fuerzas Armadas de Liberación Nacional). C'est ainsi que le Venezuela demanda à l'OEA de convoquer l'organe consultatif en application de l'article 6 du Traité de Rio. Le Conseil de l'OEA décida, le 3 décembre, aux termes de l'article 12), de modifier provisoirement son statut d'Organe de consultation en celui de Commission d'enquête, envoyée au Venezuela et formée des représentants de la Colombie, du Costa Rica, des États-Unis, de l'Argentine et de l'Uruguay. La Commission d'enquête a conclu notamment que, en effet, les armes avaient été envoyées par le gouvernement cubain vers le Venezuela et que le but de l'opération était d'imposer dans ce pays un régime politique du type castriste<sup>193</sup>. C'est ainsi qu'après d'avoir étudié le rapport de la Commission d'enquête créée le 3 décembre 1963, la IX<sup>e</sup> Réunion a été convoquée. Le 26 juillet 1964, le Conseil de l'OEA a adopté trois résolutions condamnant Cuba et demandant aux États membres de l'OEA, en application du Traité interaméricain d'assistance mutuelle (Traité de Rio) de prendre certaines mesures coercitives contre Cuba.

191. OEA, *Acta Final de la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores: Órgano de Consulta en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*, Doc. off. OEA/Ser. C/11.8 (1962) p. 5-17.

192. Voir notamment E.A. Jamison, « Cuba and the Inter-American System: Exclusion of the Castro Regime from the Organization of American States » (1980) 36: 3, *The Americas*, 317.

193. Le Rapport de la Commission d'enquête, un volume de 112 pages, a été publié le 24 février 1964. Il explique, entre autres, que « *The Republic of Venezuela has been the target of a series of actions sponsored and directed by the Government of Cuba, openly intended to subvert Venezuelan institutions and to overthrow the democratic Government of Venezuela through terrorism, sabotage, assault and guerrilla warfare* ». Voir « Informe de la Comisión Investigadora de la Organización de Estados Americanos » (1964), septembre, *Américas*, 7.

Comme on pouvait s’y attendre, la principale résolution adoptée à l’égard de Cuba reflétait la ligne dure représentée par les États-Unis, le Venezuela, la Colombie, le Costa Rica et le Panama<sup>194</sup>. Cette résolution titrée « Application des mesures au gouvernement actuel de Cuba », autorisait la mise en œuvre des mesures de contrainte économiques et politiques en application des articles 6<sup>195</sup> et 8 du Traité interaméricain d’Assistance réciproque. Le Conseil de l’OEA était autorisé à suspendre les mesures coercitives lorsque le régime de Cuba ne représenterait plus une menace.

*La Novena Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores para servir de Órgano de Consulta en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, [...] Resuelve [...] aplicar las siguientes medidas:*

[...]

*3(a) Que los gobiernos de los Estados americanos no mantengan relaciones diplomáticas ni consulares con el Gobierno de Cuba;*

*(b) Que los gobiernos de los Estados americanos interrumpen todo su intercambio comercial, directo o indirecto, con Cuba, con excepción de los alimentos, medicinas y equipo medico que par razones humanitarias puedan ser enviados a Cuba, [...]*

*(c) Que los gobiernos de los Estados americanos interrumpen todo transporte marítimo entre sus países y Cuba<sup>196</sup>,*

[...]

*5. Advertir al Gobierno de Cuba que, de persistir en la realización de actos que revistan características de agresión e intervención contra uno o mas de los Estados miembros de la Organización, los Estados miembros preservarán sus derechos esenciales de Estados soberanos, mediante el uso de la legítima defensa*

194. Dans ce projet de résolution, les Américains recommandaient aux pays membres de l’OEA la prise des mesures destinées à empêcher la circulation de personnes et de marchandises en provenance de Cuba, destinées à fomenter la subversion. Un autre projet des États-Unis, qui était une exhortation aux États non-membres de l’OEA, pour qu’ils rompent leurs relations avec le régime de Castro et qu’ils lui retirent leur appui. Cité par Seara Vázquez, « La IX<sup>e</sup> Réunion de consultation des ministres des Affaires étrangères et l’affaire de Cuba », [1964] A.F.D.I. 639.

195. L’article 6 du *Traité interaméricain d’Assistance réciproque* établit que : « Si l’inviolabilité ou intégrité du territoire, la souveraineté ou l’indépendance politique de quelque État américain étaient affectées par une agression qui ne soit pas une attaque armée ou par un conflit extra-continental ou intra-continental ou par quelque acte, fait une situation susceptible de mettre en péril la paix de l’Amérique, l’Organe de consultation se réunira immédiatement, afin de décider des mesures qui, en cas d’agression, doivent être prises pour venir en aide à la victime de l’agression, ou en tout cas celles qu’il convient de prendre pour la défense commune et pour le maintien de la paix et de la sécurité continentales ». Conférence interaméricaine pour la paix et la sécurité internationales de 1947, *Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance (Rio Treaty)*, 2 septembre 1947, OASTS n<sup>os</sup> 8 et 61 (entrée en vigueur : 3 décembre 1948).

196. OEA, *Acta Final de la Novena Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores: Órgano de consulta en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca*, Doc. Off. OEA/Ser.C/II.9 (1964) p. 312.

*en forma individual o colectiva, la cual podrá llegar hasta el empleo de la fuerza armada, mientras el Órgano de Consulta no tome las medidas que garanticen la paz y la seguridad continentales.*

La légalité des mesures prises avait été discutée par le Mexique qui suggérait des réflexions sur certains principes du droit international, dont la portée dépassait le cadre de la IX<sup>e</sup> Réunion et encore du système interaméricain<sup>197</sup>.

Les raisons invoquées par les États-Unis et par l'OEA lors de la prise des mesures économiques tournent autour de deux pôles : d'une part, la préservation du système interaméricain en chassant le communisme de l'hémisphère<sup>198</sup> et, d'autre part, la protection des investissements américains à l'étranger<sup>199</sup>. Denise Mathy a soutenu à cet égard que ni l'un ni l'autre de ces motifs ne peut cependant suffire à rendre licites les mesures prises à l'encontre de Cuba<sup>200</sup>. La préservation du système interaméricain est un choix politique. Cependant, le droit international obligeait aussi au respect et à la coexistence des régimes politiques socioéconomiques que les États se choisissent. Quant à la protection des nationaux, celle-ci ne peut se faire que par des moyens licites (protection diplomatique) sans aller jusqu'à l'intervention sous quelque forme que ce soit.

Les décisions prises à Punta del Este étaient contraires tant à la Charte de l'ONU qu'à celle de l'OEA. Les mécanismes régionaux n'ont pas l'autonomie nécessaire pour appliquer des mesures de coercition

197. Voir M. Seara Vázquez, « La IX<sup>e</sup> Réunion de consultation des ministres des Affaires étrangères et l'affaire de Cuba » [1964] *A.F.D.I.* 639.

198. Déclaration du président Eisenhower : « *Nor will the United States in conformity with its treaty obligations, permit the establishment of a regime dominated by international communism in the Western hemisphere* », juillet 1960, cité par M. Whiteman, 5 *Digest USPIL*, p. 437.

199. Ce sont des motivations importantes du gouvernement des États-Unis à cette époque. Par exemple, les discriminations à l'encontre de citoyens américains sont prises en considération par certaines lois américaines. On peut citer :

- Les « Provisions regarding Expropriation and discriminatory Treatment of American owned property » (Sec. 15 *Sugar Act Amendments*, 1962, p. 116-117) ;
- La *Foreign Assistance Act of 1962* ne se limite pas au communisme et aux mesures contre Cuba. L'assistance ne sera pas fournie à tout pays en dette vis-à-vis de citoyens ou de personnes américaines pour marchandises ou services fournis ;
- La *Foreign Assistance Act of 1963* précise qu'aucune assistance ne sera fournie à Cuba tant que 50 % des propriétés ne seront pas rendues aux Américains ou qu'une compensation équitable pour les propriétés saisies après le 1<sup>er</sup> janvier 1959 ne sera pas prévue, *ILM*, 1964, p. 54.

200. D. Mathy, « Les mesures économiques américaines et de l'OEA contre Cuba » (1984-1985) 18: 1-2 *R.B.D.I.* 184.

dans le cadre régional sans autorisation préalable du Conseil de sécurité. Les mesures décidées constituaient un acte d'intervention de l'OEA pour imposer une volonté extérieure à Cuba<sup>201</sup>.

Le seul pays qui n'adhéra pas à la Résolution I fut le Mexique. Dans une déclaration<sup>202</sup> signée par le ministre des Affaires étrangères mexicain le 3 août 1964, il argumenta sa décision de ne pas honorer la Résolution I. La raison fondamentale exposée dans cette déclaration était d'ordre juridique : l'interprétation erronée du Traité de Rio. Dans ce sens, le Mexique précisait sa position du point de vue du droit international. Ainsi, il avançait que son différend avec les autres membres de l'OEA était né de l'interprétation d'un traité donnant lieu à un conflit d'ordre juridique.

Le ministre mexicain était prêt à accepter qu'un groupe d'États membres de l'OEA demande, par l'intermédiaire de l'AG de l'ONU, un avis consultatif à la CIJ, qui établirait si le Traité de Rio avait bien été interprété par la réunion de consultation. La position du Mexique sur cette dernière question était ferme. Le Traité de Rio avait été appliqué d'une façon incorrecte. Rappelons que la Charte de San Francisco reconnaît l'existence du Traité de Rio, comme toute autre entente régionale, sous certaines réserves. Ainsi, il est bien spécifié, dans son article 52, qu'il est nécessaire « que ces accords ou ces organismes et leurs activités soient compatibles avec les Buts et Principes des Nations Unies ». Concernant les mesures coercitives, la Charte établit qu'« aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régio-

201. E. Jiménez de Aréchaga, « La coordination des systèmes de l'ONU et de l'Organisation des États américains pour le règlement pacifique des différends et la sécurité collective » (1964) 1 R.C.A.D.I. 455.

202. En effet, le Mexique a fait insérer dans l'Acte final une déclaration dans laquelle il donne les raisons de sa position contraire à la prise des mesures contre Cuba :

*« La delegación de Méjico desea dejar constancia en el acta final que el gobierno de Méjico : Está persuadido de que las disposiciones del tercer párrafo resolutivo de la Resolución I (en contra de la cual ha votado la delegación de Méjico) carecen de fundamento, en virtud de que el Tratado Interamericano de Asistencia recíproca no contempla en parte alguna la aplicación de las medidas ahí previstas a situaciones de la naturaleza y características de las que ha examinado esta Reunión de Consulta.*

*Formula reserva expresa sobre lo estipulado en el quinto párrafo resolutivo de la misma Resolución, que este pretende ampliar, en forma incompatible con las disposiciones de los artículos 3 y 10 del Tratado Interamericano de Río de Janeiro, el derecho de legítima defensa individual o colectiva.*

*Reitera sin reservas « su voluntad de permanente cooperación para realizar los principios y propósitos de una política de paz » a la que « se halla esencialmente ligada » la « obligación de mutua ayuda y de común defensa de las repúblicas americanas », de acuerdo con lo estipulado en el quinto párrafo del preámbulo del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. »* Le texte de l'Acte final de la Réunion de Consultation et des résolutions est reproduit dans « *The Department of State Bulletin* », 10 août 1964, p. 179.

naux sans l'autorisation du Conseil de sécurité [...], le Conseil de sécurité peut, toutefois, utiliser les accords ou les organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité »<sup>203</sup>.

En effet, d'une part, l'article 6 permettait de prendre des mesures destinées à mettre fin à une situation capable d'affecter l'inviolabilité ou l'intégrité du territoire ou l'indépendance politique de quelque État américain. Mais les mesures que l'Organe de consultation est habilité à prendre sont des mesures d'urgence destinées à parer au danger, car cet organe ne peut pas se constituer en organe juridictionnel et se prononcer *a posteriori* sur l'illégalité d'actes déjà réalisés.

En outre, Cuba saisit le Conseil de sécurité de cette affaire. Le gouvernement cubain voulait que le Conseil demande un avis consultatif à la Cour internationale de justice sur le droit qu'aurait l'OEA d'adopter des mesures coercitives prévues par l'article 53 de la Charte de l'ONU sans l'autorisation du Conseil de sécurité. Il demandait aussi la suspension, à titre provisoire, des mesures prises par la réunion de Punta del Este<sup>204</sup>. Le Conseil de sécurité suspendit l'examen de la question.

Enfin, la Charte des Nations Unies régleme la prise des mesures coercitives ou sanctions. Il faut que le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression. C'est au Conseil de décider alors de « l'interruption complète ou partielle des relations économiques » (Article 41 de la Charte de l'ONU). Cette procédure ne fut pas suivie dans le cas de Cuba. Les États-Unis et l'OEA décidèrent seuls des mesures économiques. On ne peut dès lors parler de sanctions licites<sup>205</sup>.

La façon dont s'est déroulée l'expulsion de Cuba de l'Organisation et les irrégularités la rendant illégale montrent combien les États latino-américains se trouvaient, en fin de compte, démunis du point de vue du droit, devant les actes d'une superpuissance et comment l'ordre juridique international lui-même devenait presque utopique face aux actes de ladite superpuissance. En violant, de manière flagrante, les règles essentielles du droit international, on pourrait affirmer que les États-Unis se placent au-dessus du droit international.

203. *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945, R.T. Can. 1945 n° 7.

204. Voir la Note de Cuba demandant une convocation d'urgence du Conseil de sécurité, dans la *Revue des Nations Unies*, mars 1962, p. 5. Voir également la Note 95.086 du 8 mars 1962 du représentant de Cuba dans la *Revue des Nations Unies*, 1962, mars, p. 7-13.

205. D. Mathy, « Les mesures économiques américaines et de l'OEA contre Cuba », R.B.D.I., 1984-1985 (1-2), vol. XVIII, Bruxelles, p. 186.

Il a fallu attendre onze ans pour repérer un changement majeur au sein de l'OEA en ce qui concerne le traitement de la politique étrangère américaine à l'égard de Cuba. Lors de la 26<sup>e</sup> réunion des ministres des Affaires étrangères, l'OEA a levé, en date du 29 juillet 1975, les sanctions collectives adoptées en 1964. Elle a laissé aux États membres toute latitude en la matière. Évidemment, les enjeux du processus de la mondialisation, incontournable elle-même, ont fait en sorte que les pays latino-américains ont raffermi leur volonté de ne plus donner libre cours à l'hégémonie des États-Unis sur leur continent.

Les États américains, jusque-là dociles aux injonctions de Washington, ont, en accord avec le Canada<sup>206</sup>, pour la première fois de l'histoire de l'OEA voté contre les ordres de Washington. Les États-Unis ont directement menacé de suspendre le paiement de la dette de l'OEA jusqu'à ce que l'Organisation accepte la création d'un « fonds spécial » destiné au déploiement d'Inspecteurs des droits de l'homme à Cuba. Ils ont aussi menacé les institutions financières internationales qui « accorderaient un prêt ou un autre type d'assistance à Cuba ». En dépit de ces pressions, l'OEA s'est prononcée en faveur de la levée de l'embargo américain contre Cuba. Le 4 juin 1996, ses membres ont condamné la loi Helms-Burton par 23 voix contre une. Le Comité juridique de l'OEA a considéré, à l'unanimité de ses onze membres, que la loi Helms-Burton n'est pas conforme au droit international. Toutes les questions juridiques et politiques soulevées par la loi Helms-Burton seront traitées en profondeur dans le chapitre 3.

### **3.6. L'intervention économique des États-Unis à Cuba dans un monde globalisé**

Dans le contexte de la mondialisation, on ne saurait ignorer les problèmes que posent les mesures unilatérales de contrainte économique au regard des grands principes du droit international économique et des engagements conventionnels les plus courants dans ce domaine (y compris leur réalisation) dans le cadre des relations bilatérales entre Cuba et les États-Unis. Ces questions feront l'objet du quatrième chapitre de cet ouvrage.

---

206. Dans un communiqué de presse du 16 juillet 1996, le ministre des Affaires étrangères à l'époque, M. Axworthy déclarait que « le mouvement d'opposition dont le Canada avait pris la direction avait engendré au sein de la communauté internationale un consensus que les États-Unis ne pouvaient ignorer ». De plus, il affirmait vouloir poursuivre « le travail de collaboration avec les autres pays pour convaincre les Américains de respecter les principes du droit international ». Voir Gouvernement du Canada, « Le Canada encouragé par la décision du président américain sur la loi Helms-Burton », Communiqué de presse n° 127, 16 juillet 1996.

L'intervention économique américaine dans les affaires intérieures de Cuba s'inscrit dans le processus de mondialisation de l'économie<sup>207</sup>, surveillée de très près par les États-Unis. Les enjeux de cette mondialisation ont une signification particulière pour les relations interétatiques en général et, particulièrement, pour les relations bilatérales entre Cuba et les États-Unis dans les domaines du commerce, de l'investissement et de la coopération internationale.

Incontestablement, depuis quelques décennies, divers instruments conventionnels importants ont accéléré l'avancement de la littérature juridique ainsi que de la jurisprudence internationale. Nous faisons référence notamment aux Accords de Marrakech ainsi qu'à l'arrêt de la CIJ réglant l'affaire du Nicaragua.

Dans ce sens, nul ne saurait ignorer que l'environnement politique et juridique a fort changé dans le monde. Pour bien mesurer la licéité des contraintes économiques américaines contre Cuba à la lumière des principes relativement classiques du droit international, il faut le faire dans le cadre de ces changements en n'oubliant pas le contexte juridique international

---

207. La mondialisation économique est un phénomène déjà ancien et complexe que Ch.-A. Michalet a décomposé en trois phases.

- Une première phase, qui s'étend du XVI<sup>e</sup> siècle à 1960 environ, est celle de l'« économie internationale ». Elle voit se multiplier les échanges de biens et de services, mais à l'initiative des États-nations [...] qui restent maîtres du jeu. Maîtres de la détermination du taux de change de leur monnaie et jouant, selon leurs intérêts, tantôt sur des mesures protectionnistes, tantôt sur des politiques d'ouverture, les États contrôlent ces flux de marchandises échangées, les échanges se mouvant dans la logique « diplomatique » des alliances, des blocs, des guerres et des empires coloniaux.
- Une seconde phase, qui émerge au début des années soixante, est celle de l'« économie multinationale ». Cette fois est privilégiée la dimension des investissements directs à l'étranger : l'exportation ne concerne plus seulement les biens et les services, mais les facteurs productifs eux-mêmes. Autrement dit, les entreprises, devenues multinationales et dotées parfois d'un poids financier supérieur à celui des États, établissent leurs lieux de production à l'étranger en vue d'y écouler leurs produits dans de meilleures conditions.
- Une troisième phase, la phase décisive, commencée dans les années quatre-vingt, privilégiant alors la dimension financière. Au moment même où s'accroissent encore les deux premières dimensions (explosion des échanges de biens et services en raison de la disparition des derniers bastions de politique protectionniste et augmentation continue de la puissance des acteurs transnationaux), les entreprises adoptaient des stratégies de recherche de rentabilité maximale [...] Encouragées par l'actionnariat des investisseurs institutionnels (fond de pension, compagnies d'assurance, sociétés d'investissement...), les entreprises dominantes poursuivent désormais un profit immédiat, délocalisant leur production dans les régions présentant les conditions de la plus grande compétitivité, imposant à leurs salariés une flexibilité maximale, et mettant en œuvre des réseaux d'accords avec des sociétés de sous-traitance, réalisant ainsi des « firmes virtuelles ». Voir Ch.-A., Michalet, *Le capitalisme mondial*, Paris, Presses universitaires de France, 1998, p. 17 et ss.

très élaboré, mais un peu saturé, dans lequel se déroulent ces changements. Contrairement à ce qu'on puisse penser, cette surcharge normative favorise, du point de vue juridique, le désordre engendré par le processus de la mondialisation. Somme toute, les mesures économiques américaines à l'égard de Cuba trouvent bien leur place au sein de cet embarras juridique mondial, que les États doivent respecter.

Les bases juridiques de la mondialisation des échanges se trouvent, d'une part, autour des préceptes internationaux classiques, graduellement affirmés depuis la création des Nations Unies, légitimant la liberté des échanges économiques sur le plan multilatéral et limitant l'emprise unilatérale des États. D'autre part, les bases de ce processus de mondialisation reposent forcément sur les grands instruments juridiques multilatéraux que sont les Statuts du Fonds monétaire international et les Accords de Marrakech. Or, ce qui revient aux États c'est la sécurité juridique indispensable au bon fonctionnement du marché globalisé dépendant de la législation des États ou des instruments bilatéraux : traités de commerce traditionnels, traités d'établissement, traités de protection des investissements, traité de non double imposition<sup>208</sup>.

Les instruments juridiques multilatéraux sont dirigés vers une protection juridique étendue des échanges économiques et commerciaux multilatéraux renforçant plus que jamais la mondialisation, synonyme de la liberté accrue et de la suppression des obstacles aux échanges établis autrefois par les États. Par exemple, l'article 3.2 du Mémoire sur le règlement des différends affirme que « le système de règlement des différends de l'OMC est un élément essentiel pour assurer la sécurité et la prévisibilité du système commercial multilatéral ».

Donc, à la lumière des instruments juridiques multilatéraux se rapportant au FMI, au GATT, et surtout à l'OMC, si nous examinons les moyens de pression exercés par les États-Unis dans le cadre de leurs obligations conventionnelles multilatérales, nous pouvons dire que les mesures américaines de contrainte économique contre Cuba représentent une atteinte à la liberté des échanges commerciaux de Cuba. De plus, elles portent atteinte à la sécurité des relations économiques de Cuba avec le reste du monde. Toutefois, nous réserverons plus d'espace à cette problématique dans le prochain chapitre, compte tenu de son lien et de ses effets sur la réalisation du droit à l'autodétermination du peuple cubain.

---

208. Voir G. Burdeau, et B. Stern, « Droit international public et sanctions unilatérales : Rapport général », dans *Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce et ordre juridique international*. À propos des lois Helms-Burton et D'Amato Kennedy, CEDIN, Montchrestien, n° 14, p. 176.

Dans ce contexte, la politique américaine axée sur des mesures unilatérales de contrainte économique diverses à l'égard de Cuba n'est pas compatible avec les normes du droit du commerce international. Cette politique se manifeste, comme nous l'avons explicité précédemment, par des interventions économiques successives, transgressant de ce fait les règles internationales se rapportant à la libéralisation des échanges commerciaux internationaux.



PARTIE



**Les relations  
cubano-étasuniennes  
à l'heure de  
la mondialisation  
Interventions,  
extraterritorialité  
et autodétermination**



# La politique économique interventionniste des États-Unis contre Cuba et son application extraterritoriale

## 1. La systématisation des interventions économiques, politiques et militaires contre Cuba

Même si le gouvernement des États-Unis a reconnu « formellement » le gouvernement socialiste instauré à la suite de la victoire de la révolution cubaine en 1959, cet événement a déterminé que le différend historique entre les deux pays passe à une nouvelle phase de confrontation plus aiguë, caractérisée depuis par l'application d'une gamme d'actions politiques, militaires, « terroristes »<sup>1</sup>, économiques, et diplomatiques.

- 
1. Il y a notamment une absence de consensus autour de la notion de « terrorisme » en droit international. Le *Dictionnaire de droit international public* fournit toutefois une définition de « terrorisme international » : *Fait illicite de violence grave commis par un individu ou un groupe d'individus agissant à titre individuel ou avec l'approbation, l'encouragement, la tolérance ou le soutien d'un État contre des personnes ou des biens, dans la poursuite d'un objectif idéologique, et susceptible de mettre en danger la paix et la sécurité internationales.* Voir J. Salmon (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, préface de Gilbert Guillaume, AUF, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 1081. Il existe cependant un cadre juridique international visant la condamnation et l'élimination de pratiques terroristes. Voir, entre autres, la *Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif*, de 1997 ; la *Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme*, adoptée en 1999 ; *Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire*, adoptée le 13 avril 2005.

Dès 1959, les mesures unilatérales américaines de contrainte économique à l'égard de Cuba ont été doublées d'actions politiques, militaires et «terroristes» visant à déstabiliser le régime cubain. Traditionnellement, dans l'histoire des relations internationales, les États accompagnent leurs pressions économiques d'autres types de mesures pour forcer le pays ciblé à céder aux demandes et changements souhaités. Nous faisons ici un exposé des mesures autres qu'économiques commandées et soutenues par le gouvernement des États-Unis dès la victoire des castristes en 1959.

### 1.1. Les actions politiques

De nombreux documents secrets récemment déclassés démontrent les actions politiques entreprises par les autorités américaines afin de forcer des changements à l'intérieur du régime cubain. Notamment, le «Programme d'action secrète contre le régime de Castro»<sup>2</sup>, déjà déclassé, approuvé le 17 mars 1960 par le président des États-Unis, Dwight D. Eisenhower. Ce programme autorisait la création à Cuba d'une organisation secrète de renseignement et d'action. La Central Intelligence Agency (CIA) recevait et gérait les fonds nécessaires pour l'établissement de ladite organisation.

Le deuxième, dénommé «Projet Cuba», présenté le 18 janvier 1962 par le général de brigade Edward Landsdale aux plus hautes autorités du gouvernement des États-Unis et au Groupe spécial élargi du Conseil de sécurité nationale de ce pays, comprend une liste de trente deux missions de guerre secrètes à exécuter par les départements et les agences membres de l'opération «Mangouste» (Mongoose).

---

2. Ce programme a été approuvé le 17 mars 1960, au cours d'une réunion à laquelle participent le vice-président Richard Nixon, le secrétaire d'État Christian Herter, le secrétaire du Trésor Robert B. Anderson, le secrétaire adjoint à la défense John N. Irwin, le sous-secrétaire d'État Livingston Talimate Merchant, le secrétaire d'État adjoint aux affaires interaméricaines Roy Rubottom, l'amiral Arleigh Burke, le directeur de la CIA Allen Dulles, les hauts fonctionnaires de la CIA Richard Bissell et J.C. King et les fonctionnaires de la Maison-Blanche Gordon Gray et le général Andrew J. Goodpaster. Voir notamment : Lyman B. Kirkpatrick (1961), *Inspector General's Survey of the Cuban Operation and associated documents*, 1997. En ligne : The George Washington University, The National Security Archive Documents Reader, <[www.gwu.edu/%7EEnsarchiv/latin\\_america/cuba/ig\\_reportx/](http://www.gwu.edu/%7EEnsarchiv/latin_america/cuba/ig_reportx/)>. Voir aussi Gouvernement des États-Unis, *Taylor Commission's Report*, Foreign Relations of the United States, 1961-1963, Volume X, Cuba, 1961-1962, Washington, US Government Printing Office, 1997. En ligne : The National Security Archive, George Washington University, <[www.gwu.edu/%7EEnsarchiv/NSAEBB/NSAEBB29/](http://www.gwu.edu/%7EEnsarchiv/NSAEBB/NSAEBB29/)>.

## 1.2. Les actions militaires

En 1960, Eisenhower ordonnait au directeur de la CIA, Allen Dulles, de commencer à organiser l'entraînement des exilés cubains, notamment au Guatemala, pour une éventuelle invasion armée à Cuba<sup>3</sup>.

Les membres de la brigade mercenaire reçoivent une formation militaire sous la direction d'instructeurs américains dans des bases situées aux États-Unis, au Guatemala et à Porto Rico. Ils reçoivent des allocations mensuelles accordées par le gouvernement des États-Unis; le financement était de l'ordre de 45 millions de dollars. À l'aube du 15 avril 1961, les aéroports de Ciudad Libertad, de San Antonio de los Baños et de Santiago de Cuba font l'objet de bombardements. Deux jours plus tard, le 17 avril 1961, environ 1 500 hommes organisés, entraînés, équipés et financés par le gouvernement des États-Unis, baptisés par eux-mêmes Brigade d'assaut 2506, provenant de Puerto Cabezas (République du Nicaragua), débarquent à 2 h 30 du matin dans les marais de Zapata, sur la côte sud de l'ancienne province de Las Villas.

L'affaire de Playa Girón fut discutée durant la quinzième session de l'Assemblée générale de l'ONU, les 17 et 18 avril 1961. Des quatre projets de résolution présentés en Commission politique, un seul, le plus souple, fut retenu. Proposé par sept pays latino-américains (Argentine, Chili, Colombie, Honduras, Panama, Uruguay et Venezuela), il invitait les États membres de l'OEA à prêter leur assistance en vue de parvenir à un règlement pacifique selon les principes des deux Chartes, et à tenter de dissiper la tension existante<sup>4</sup>. Cette résolution fut adoptée par 61 voix pour, 27 contre et 10 abstentions, le 21 avril 1962. Par contre, ce texte échoua en séance plénière le lendemain, car la première partie de la résolution n'a pas obtenu la majorité des deux tiers requise à ce stade. L'AG de l'ONU a donc conclu en lançant simplement une invitation à supprimer la tension dans la région des Amériques.

## 1.3. Les actes «terroristes»

Pour analyser la portée et l'ampleur des activités terroristes que les États-Unis ont soutenues et organisées contre Cuba, rappelons le propos de la CDI: «La méthode du terrorisme consiste à impressionner, à créer un climat de frayeur, par des actes spectaculaires. Son arme est l'intimidation.

---

3. Voir J. Franklin, *Cuba and the United States: a chronological history*, Melbourne, New York, Ocean Press, c1997, p. 25.

4. Voir à ce sujet, L. Nizard, «La question cubaine devant le Conseil de sécurité» [1962] *R.G.D.I.P.* 486-545.

Son terrain de prédilection est le psychisme collectif »<sup>5</sup>. Lors de l'adoption en 1994 de la Déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international, l'Assemblée générale des Nations Unies a rétorqué :

Les actes criminels qui, à des fins politiques, sont conçus ou calculés pour provoquer la terreur dans le public, un groupe de personnes ou chez des particuliers sont injustifiables en toutes circonstances et quels que soient les motifs de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou autre que l'on puisse invoquer pour les justifier<sup>6</sup>.

Durant une période de quatorze mois, entre le 30 novembre 1961 où le président Kennedy autorise la mise en marche du dénommé « Projet Cuba », et le 30 janvier 1963, 5 780 actions terroristes ont été réalisées contre Cuba, dont 716 sabotages considérables perpétrés dans des installations industrielles<sup>7</sup>.

Le 11 décembre 1959, le colonel J.C. King, chef de la division chargée du continent sud-américain à la CIA, rédigeait un mémorandum secret adressé au directeur de l'agence, Allen Dulles, où il envisageait sérieusement l'élimination de Fidel Castro. Il estime que la disparition de Fidel hâterait grandement le renversement du gouvernement actuel<sup>8</sup>.

Le 17 mars 1960, le président Eisenhower donnait son acquiescement au projet « Pluto » pointant l'élimination de Fidel Castro<sup>9</sup>. C'est en 1961 que les actes politiques commandés par les Américains sont devenus plus systématiques en vertu du programme d'action secrète contre Cuba, approuvé le même 17 mars 1960 par Dwight D. Eisenhower. Dans ce document secret, désormais déclassé, concernant le programme d'action secrète contre Cuba, poursuivi ensuite par le président Kennedy, il est précisé que :

- 
5. C.D.I., « Documents of the thirty-seventh session » (Doc. NU A/40/10) dans *Yearbook of the International Law Commission 1985*, vol. 2, partie 2, New York, NU, 1986, p. 77 (Doc. NUA/CN. 4/SER. A/1985/Add. 1(Part 1).
  6. *Déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international*, Rés. AG NU 49/60, Doc. off. AG NU, Doc. off. AG NU, 49<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES/49/60 (1994).
  7. Voir à cet égard, *Demande pour dommages humains au peuple cubain contre le gouvernement des États-Unis*, Document publié par le gouvernement de Cuba, La Havane, 1999, p. 2. En ligne : Gouvernement de la République de Cuba, <[www.cuba.cu/gobierno/documentos/1999/fra/d310599f.html](http://www.cuba.cu/gobierno/documentos/1999/fra/d310599f.html)>.
  8. Voir D.R. Kaplowitz, *Anatomy of a Failed Embargo: US Sanctions Against Cuba*, Londres, Lynne Publishers, 1998, p. 51.
  9. Voir Peter Kornbluch, *Bay of Pigs Declassified: The Secret CIA Report on the Invasion of Cuba*, New York, The New Press, 1998, p. 7.

Pour y parvenir, il faudra inciter, soutenir et, dans la mesure du possible, diriger l'action, aussi bien à l'intérieur qu'en dehors de Cuba, de groupes bien choisis de Cubains capables d'entreprendre n'importe quelle mission de leur propre initiative<sup>10</sup>.

Deux citoyens américains d'origine cubaine, Orlando Bosh Ávila et Luis Posada Carriles, furent recrutés par la CIA à partir de 1960. Ils se sont spécialisés dans les techniques de sabotage sophistiquées et dans le maniement de tout genre d'armes. Tous deux sont membres d'une organisation appelée CORU, à laquelle la CIA a confié un programme de sabotages et d'actes terroristes ambitieux contre Cuba avec le soutien total du gouvernement des États-Unis. Ce même groupe affilié à la CIA a été responsable d'une série d'actes « terroristes » réalisés à l'époque, à savoir :

**4 mars 1960 :** Un cargo français chargé d'armement belge, *La Coubre*, a explosé à la suite d'un sabotage, provoquant la mort de 80 personnes ;

**6 avril 1960 :** Deux bateaux de pêche, *Ferro-119* et *Ferro-123*, sont attaqués par des vedettes pirates provenant de la Floride ;

**22 avril 1960 :** Une bombe posée dans l'ambassade cubaine au Portugal tue deux fonctionnaires, Adriana Corcho Callejas et Efrén Monteagudo Rodríguez, en blesse grièvement plusieurs autres et détruit entièrement les locaux ;

**5 juin 1960 :** La mission de Cuba devant l'ONU fait l'objet d'un attentat à l'explosif qui provoque de graves dégâts matériels ;

**9 juillet 1960 :** Une bombe explose dans les chariots à bagage se dirigeant vers l'avion de Cubana de Aviación à la Jamaïque, juste avant l'embarquement. Il s'en est donc fallu d'un rien pour que l'avion n'explose en plein vol ;

**10 juillet 1960 :** Une bombe explose dans les bureaux de la British West Indies à la Barbade, qui représente les intérêts de Cubana de Aviación ;

**24 juillet.** Artagnán Díaz Díaz, technicien de l'Institut national de la pêche, est assassiné lors d'une tentative d'enlèvement du consul cubain à Mérida ;

**9 août 1960 :** Deux fonctionnaires de l'ambassade cubaine en Argentine, Crescencio Galañena Hernández et Jesús Cejas Arias, sont kidnappés. On n'a jamais plus rien su d'eux ;

---

10. *Ibid.*, aux p. 15-25.

**18 août 1960 :** Une bombe explose dans les bureaux de Cubana de Aviación à Panama, provoquant des graves dégâts ;

**6 octobre 1976 :** Un avion civil de la compagnie aérienne cubaine décolle de l'aéroport de la Barbade. Dix minutes plus tard, l'avion explose en plein vol. Les 73 passagers, dont 57 Cubains, y compris les 24 membres de l'équipe junior d'escrime, 11 jeunes Guyanais et 5 citoyens de la République populaire de Corée périssent. Quatorze jours après le sabotage, le ministre des Affaires étrangères de Guyana, Fred Willis, affirme que les agendas des détenus (Bosh et Carriles) impliquent la CIA dans les faits, car ils montraient clairement leurs liens avec l'Agence ;

**11 septembre 1980 :** Le diplomate cubain Félix García Rodríguez est tué en plein jour dans une avenue très fréquentée de la ville de New York. Le meurtre a été exécuté par un commando de l'organisation terroriste Omega 7, laquelle avait pour mission d'assassiner le diplomate et trois autres fonctionnaires de la représentation cubaine auprès des Nations Unies<sup>11</sup>.

Le déclassé récent, aux États-Unis, du rapport de l'inspecteur général de la CIA, M. Lyman Kirkpatrick, conçu en octobre 1961, dans lequel sont évaluées les causes de l'échec de la Baie de Cochons, démontre que les opérations secrètes organisées à Washington contre Cuba ont commencé à l'été 1959, quelques semaines seulement après la signature de la Loi de la Réforme agraire, le 17 mai de la même année.

Cette escalade politique et militaire cherchait, en plus, l'isolement ainsi que la mise à l'écart de l'État cubain des échanges internationaux. Les autorités cubaines se sont tournées vers les Afro-asiatiques, les Européens et les Latino-Américains. Les États européens, à l'exception de la Belgique, n'ont pas répondu aux demandes provenant de l'île. Le Royaume-Uni, après d'insistantes démarches de Washington, a suspendu les négociations engagées pour vendre des avions de chasse<sup>12</sup>. Enfin, les États latino-américains se sont montrés peu disposés à défier les États-Unis en aidant Cuba. Par exemple, l'État vénézuélien avait affiché, dès 1959, sa volonté d'aider et d'appuyer le développement de la nouvelle société à Cuba. Lorsque l'État vénézuélien a été soumis à une tentative

11. Voir Gouvernement de Cuba, *Demande pour dommages humains au peuple cubain contre le gouvernement des États-Unis*, Document officiel, La Havane, 1999, p. 10-11. En ligne : Gouvernement de la République de Cuba, <[www.cuba.cu/gobierno/documentos/1999/fra/d310599f.html](http://www.cuba.cu/gobierno/documentos/1999/fra/d310599f.html)>.

12. D. Boesner, *Relaciones internacionales de América latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1990, p. 260.

de déstabilisation par le dictateur de la République dominicaine, Trujillo, le président Rómulo Betancourt a sollicité, en août 1960, le soutien de l'OEA. Les États-Unis lui ont fait comprendre qu'un tel soutien supposait une rupture avec Cuba. Le Venezuela a donc suspendu ses relations avec Cuba en août 1960<sup>13</sup>.

C'est à ce moment que Nikita Khrouchtchev et Fidel Castro se sont entendus, en 1962, sur l'urgence d'installer des missiles nucléaires à Cuba visant à protéger la souveraineté de l'île, menacée au cours des jours suivant l'invasion américaine. Cette manœuvre s'achèvera dans la périlleuse crise des missiles cubains d'octobre 1962. Cette crise a donné aux Cubains la sécurité et la garantie que leur souveraineté ne serait plus contestée militairement, mais les Américains ont tout de même renforcé et élargi aux États membres de l'OEA les mesures de contrainte économique contre Cuba. Le 31 janvier 1962, Cuba est exclu de l'OEA. Le 25 juillet 1964, l'OEA vote la suspension des relations diplomatiques et l'interruption des échanges commerciaux avec Cuba.

Toutes ces actions politiques, militaires et terroristes à l'égard de Cuba ont été doublées de mesures de pression économique diverses. Nous examinerons, du point de vue historique, la systématisation de cette politique axée sur des mesures de contrainte économique unilatérales.

#### **1.4. Les pressions diplomatiques**

L'année 1964 est particulièrement importante dans le conflit Cuba/États-Unis. Le gouvernement américain déploie alors une série de pressions déguisées en actions diplomatiques, afin de mettre fin aux relations commerciales entre ses Alliés et Cuba. Le Canada, le Japon et la Grande-Bretagne peuvent être cités parmi les Alliés des États-Unis qui ont subi des pressions diplomatiques de la part de la grande puissance.

En janvier de 1964, la British Leyland Corporation avait signé un contrat avec les Cubains, s'engageant à fournir à l'État cubain 450 autobus pour la somme de 11,2 millions de dollars. À cette fin, le Export Credits Guarantee Department du gouvernement britannique a octroyé à l'État cubain un crédit étendu sur cinq ans. Le Congrès américain a fortement condamné cette entente entre Britanniques et Cubains. En février 1964, le président Johnson fit savoir au premier ministre britannique Douglas-Home son opposition à l'accord signé avec l'île le mois précédent. Le

---

13. *Ibid.*

président américain a donc menacé le premier ministre britannique de mettre fin à l'aide militaire de 100 millions de dollars accordée à l'Angleterre. Devant cet ultimatum, les autorités britanniques ont découragé les marchands de continuer le commerce maritime, avec des navires anglais, de certaines marchandises, plus particulièrement des autobus Leyland, vers Cuba. La compagnie Leyland décida donc de se servir de vaisseaux provenant de l'Allemagne de l'Est pour transporter les marchandises vers l'île. C'est à ce moment que le gouvernement américain a décidé, en avril 1964, de recourir à l'OTAN. Lors d'une session secrète de l'OTAN à Paris, les Américains ont dénoncé l'inaction du gouvernement britannique :

*It is ... the intention of the members that a single nation should be able to frustrate a serious policy affecting the defence of the free world interests in vital area of the world?*<sup>14</sup>.

Même si les Britanniques ont expliqué que leur lien avec Cuba était purement commercial, le Conseil de l'OTAN s'est opposé au commerce de la Grande-Bretagne avec Cuba.

Les relations cubano-japonaises furent également l'objet de pressions diplomatiques de la part de Washington. L'expansion du commerce entre les deux pays inquiétait le gouvernement étasunien. Au début des années 1960, le Japon était le plus important acheteur capitaliste du sucre cubain. Les importations japonaises du sucre cubain ont triplé, passant de 161 000 dollars en 1963 à 542 000 dollars vers 1967.

Étant donné que les États-Unis avaient intérêt à maintenir des relations harmonieuses avec le Japon, ils ont utilisé la voie diplomatique pour exercer des pressions, dans le but d'amener les Japonais à mettre fin à leurs relations commerciales et diplomatiques avec Cuba. Les fonctionnaires de l'ambassade américaine au Japon avaient comme mission, d'une part, de faire échouer toutes les négociations entreprises par les Japonais avec Cuba concernant l'achat du sucre et, d'autre part, de persuader le Japon de chercher d'autres alternatives pour obtenir du sucre. Résultat, le Japon a réduit son commerce bilatéral avec Cuba de 87,9 millions, en 1964 à 33 millions, en 1968.

Les États-Unis ont pareillement réussi à atteindre les relations commerciales cubano-espagnoles. En 1963, les autorités espagnoles ont conclu avec Cuba un accord de 50 millions de dollars relatif à la construction

---

14. Voir M.H. Morley, *Imperial State and Revolution, the United States and Cuba : 1952-1986*, New York, Cambridge University Press, 1987, p. 233.

navale. En janvier 1964, le directeur de la CIA, John McCone, s'est entretenu avec le Général Franco pour lui demander d'exclure Cuba de ses partenaires commerciaux et donc d'annuler ledit contrat. Dans les mois qui ont suivi, l'Espagne a cédé aux pressions américaines et a ainsi arrêté de transporter des cargaisons commerciales dans les vols de la compagnie d'aviation Iberia destinés à la Havane. Les autorités espagnoles ont également consenti à ne plus renouveler les accords se rapportant aux vols nolisés et aux vaisseaux se rendant à Cuba<sup>15</sup>.

Le gouvernement français a dû subir aussi des pressions diplomatiques de la part du gouvernement américain. En mai 1964, le gouvernement français et la compagnie française de locomotives Brissoneau et Lotz ont vendu vingt locomotives à Cuba, les deux parties concluant un contrat de quatre millions de dollars. Les autorités françaises ont dû affirmer que les locomotives vendues à Cuba étaient non stratégiques et que ce contrat était très important pour le secteur manufacturier français, qui éprouvait des difficultés. Malgré cela, le gouvernement des États-Unis a mis fin aux versements d'aide militaire destinés à la France, car celle-ci avait négligé de prendre les mesures appropriées pour arrêter le commerce avec Cuba.

Toujours dans la même année 1964, l'ex-Union soviétique conclut avec le Canadian Wheat Board un très important accord, dont l'objet était l'achat de 860 000 tonnes de blé et 860 000 tonnes de farine durant la période 1965-1966. L'allocation que le Canada aurait proposée à Cuba était plus élevée que d'habitude. Pour cette raison, les États-Unis prohibèrent aux filiales subsidiaires américaines domiciliées au Canada de vendre des pièces ou des marchandises faisant partie des cargaisons destinées à Cuba.

En 1966, à nouveau, les États-Unis sont intervenus dans les relations bilatérales cubano-françaises. Cette fois-ci, ils ont bien réussi à bloquer une importante vente de machinerie lourde que le gouvernement français s'apprêtait à conclure avec l'octroi d'un crédit gouvernemental à long terme de 35 millions. En novembre de la même année, le gouvernement américain a averti la Grèce qu'il allait mettre fin à l'aide militaire et économique si cette dernière ne faisait rien pour arrêter le transport des cargaisons de marchandises vers Cuba dans les navires grecs.

---

15. *Ibid.*, p. 227.

En 1967, la grande puissance de l'Amérique du Nord a exercé des pressions diplomatiques sur l'Angleterre pour que celle-ci interrompe ses relations commerciales avec Cuba. La firme britannique Simon-Carves avait signé avec Cuba un contrat de plusieurs millions de dollars ayant pour objet la vente d'un important complexe de fertilisants. Le prêt a été soutenu par le *British Export Credits Guarantee Department*, qui avait en plus rappelé que Cuba avait, dans le passé, respecté les délais de paiements relatifs aux contrats précédents, notamment celui se rapportant aux autobus de la compagnie Leyland. En dépit des pressions exercées par le gouvernement américain, les Anglais ont poursuivi leurs liens commerciaux avec Cuba. Le *British Export Credits Guarantee Department* affirma donc que l'octroi du prêt étendu sur cinq ans se basait uniquement sur « *Cuba's creditworthiness*<sup>16</sup> ».

Réagissant à la position maintenue par la Grande-Bretagne, Walt W. Rostow, fonctionnaire de la Maison-Blanche fit savoir au premier ministre britannique, Harold Wilson, que : « [...] *public and Congressional opposition to such government guaranteed credit deals is intense [...] Such deals would make it difficult for Washington to support British policy in Rhodesia* »<sup>17</sup>. Malgré les pressions étasuniennes, les Britanniques ont poursuivi leurs opérations avec Cuba.

## 1.5. Les mesures de contrainte économiques. Évolution historique

Le 15 juin 1959, Washington demande l'indemnisation des propriétés nord-américaines affectées par la Réforme agraire opérée par le nouveau gouvernement de Cuba. À la suite du refus de l'État cubain de payer le montant intégral des propriétés confisquées, jugé déraisonnable, les États-Unis suspendent, le 3 juillet 1960 et ce jusqu'à la fin de l'année, leurs importations de sucre cubain. Le 20 octobre 1960, ils décrètent un embargo sur les exportations nord-américaines vers Cuba. Le 3 janvier de l'année suivante (1961), ils rompent leurs relations diplomatiques avec Cuba. Le 31 mars 1961 la suspension de l'importation de

16. Voir « Cuba : More Contracts ? », *Latin American Newsletters*, Austin, Published for the Conference on Latin American History by the University of Texas Press, [1969, c1968], Publications n° 2, 28 avril 1967, p. 4.

17. Voir Morley, *supra* note 14 à la p. 235.

sucre est reconduite pour 1961. Le 3 février 1962, ils ordonnent un embargo commercial total contre l'île. Le 19 juillet 1962, les États-Unis suspendent définitivement les importations de sucre. Le quota cubain est attribué à l'Argentine et à la République dominicaine.

Les *Cuban Assets Control Regulations*, CACR<sup>18</sup> (Règlements sur le contrôle des actifs cubains) constituent les lignes directrices officielles de la politique étasunienne axée sur les contraintes économiques à l'égard de Cuba. Ces dispositions législatives sont mises en œuvre par l'OFAC, instance qui relève du Département du Trésor. Adoptées le 8 juillet 1963, en application de la Partie 515 5 (b) de la *Trading with the Enemy Act* (Loi sur le commerce avec l'ennemi), App. 5 (b)<sup>19</sup>, ces dispositions s'adressent aux citoyens, aux résidents permanents, aux organisations situées et agissant sous la juridiction territoriale des États-Unis et aux filiales et/ou entités subsidiaires des entreprises ou organisations étasuniennes. Les CACR constituent un ensemble des dispositions interdisant de nombreuses activités commerciales avec Cuba, en l'occurrence, la prohibition faite aux filiales étrangères de compagnies et entreprises américaines situées à l'extérieur des États-Unis de réaliser des transactions avec l'État cubain qui auraient comme objet des comptes bancaires, des comptes de crédit ou des marchandises américaines. Ces dispositions font le point également sur la prohibition de transporter des marchandises vers Cuba à

- 
18. Les *Règlements sur le contrôle des actifs cubains* [notre traduction]. Le gouvernement des États-Unis a créé plusieurs agences chargées de la mise en œuvre des règles régissant l'exportation et la réexportation des marchandises et des données techniques. Nous faisons référence à *The Office of Foreign Assets Control* relevant du Département du Trésor et chargé de contrôler certaines transactions, comme le gel des actifs étrangers déposés dans les banques américaines situées à l'intérieur des États-Unis ou ailleurs. Citons également, *The Office of Munitions Control*, relevant du Département d'État et qui est chargé de l'application des normes régissant l'exportation d'armes. Le Département du Commerce surveille le respect des normes relatives à l'exportation de toute sorte de marchandises, excepté le matériel militaire et *The Nuclear Regulatory Commission* est l'instance qui gère l'exportation de matériaux nucléaires. Voir J.G. Castel, *Extraterritoriality in International Trade: Canada and United States of America, Practices Compared*, Londres, Butterworths, 1988, p. 155.
19. *Trading with the Enemy Act* (Loi sur le commerce avec l'ennemi) (Notre traduction), 50 USCS section 5 (1917).

bord de vaisseaux appartenant à certaines corporations américaines<sup>20</sup>. L'objectif fondamental des CACR est d'isoler le gouvernement cubain sur le plan économique. Les responsables de violation de ces normes sont passibles d'une peine pouvant aller jusqu'à dix ans d'emprisonnement. Des amendes allant jusqu'à un million (corporations) ou 250 000 dollars américains (individus) sont aussi prévues.

Les CACR ont été assouplies en 1975. De ce fait, les filiales étrangères ont été autorisées à commercer avec Cuba si les lois de l'État hôte permettait la réalisation de l'activité commerciale en question. Plus tard cependant, les CACR ont été à nouveau modifiées. Comme conséquence, les personnes se trouvant sur le territoire des États-Unis n'étaient plus autorisées à commercer ou à effectuer des transactions avec des individus ou des institutions cubaines. Quant aux filiales étrangères intéressées à commercer avec Cuba, elles devaient se soumettre à un processus rigoureux :

*Licenses were to be withheld if the subsidiaries were not generally independent from the parent in decision-making, risk-taking, negotiation, financing and performance of transactions of the type for which a license was being sought. Also, if a substantial number of officers or directors of the foreign subsidiary were officers or directors of the United States parent, the subsidiary could not be considered independent in order to qualify for a license<sup>21</sup>.*

---

20. *The Cuban Assets Control Regulations*, 31 C.F.R. La section §515.541 (révoquée par le 40 Fed. Reg. 41, 108 (1975) établissait :

- (a) *Except as provided in paragraphs (b), (c), and (e) of this section, all transactions incidental to the conduct of business activities abroad engaged in by any no-banking association, corporation, or other organization, which is organized and doing business under the laws of any foreign country in the authorized trade territory are thereby authorized.*
- (b) *This section does not authorize any transaction involving United States dollar accounts or any other property subject to the jurisdiction of the United States.*
- (c) *This section does not authorize any transaction involving the purchase or sale or other transfer of any merchandise of United States origin or the obtaining of a credit in connection therewith.*
- (d) *This section does not authorize the transportation aboard any vessel which is owned or controlled by any organization described in paragraph (a) of this section of any merchandise from a designated foreign country.*
- (e) *This section does not authorize any person subject to the jurisdiction of the United States other than an organization described in paragraph (a) of this section to engage in or participate in or be involved in any transaction. For the purpose of this section only, no person shall be deemed to be engaged in or participating in or involved in a transaction solely because of the fact that he has a financial interest in any organization described in paragraph (a) of this section.*

21. *The Cuban Assets Control Regulations*, 31 C.F.R. 31 C.F.R. §515.559 (c) (1983).

D'autres importantes mesures ont été mises en œuvre par le biais de l'article 620 (a) de la *Foreign Assistance Act* de 1961<sup>22</sup>, et par l'application des restrictions imposées par l'article 902 (c) de la Loi sur la sécurité alimentaire de 1985<sup>23</sup>.

Déjà en 1963, les Américains sont convaincus que des pressions économiques sur des pays tiers auraient un impact certain sur la très vulnérable économie cubaine. C'est ainsi que la Maison-Blanche approuve le National Security Action Memorandum 220<sup>24</sup>, le 6 février 1963. Ce Mémoire interdisait aux États et aux corporations étrangers, partenaires commerciaux de Cuba, de charger leurs navires avec des cargaisons financées par le gouvernement des États-Unis. Cette législation était plus sévère que la *Battle Act of 1962*<sup>25</sup>, laquelle interdisait uniquement l'accès aux ports américains des navires ayant eu des relations commerciales avec Cuba.

À la suite de l'approbation du National Security Action Memorandum 220, le Congrès américain a modifié la section 620(a) de la *Foreign Assistance Act of 1961*<sup>26</sup>, dans le but d'arrêter toute aide financière aux pays qui ne prenaient pas les mesures nécessaires. L'objectif était d'empêcher leurs navires d'enfreindre les dispositions limitatives américaines dans leurs relations commerciales avec Cuba.

Vers avril 1963, on perçoit les effets significatifs des mesures juridiques et politiques mises en application par les États-Unis. Les gouvernements du Libéria, de la Turquie, du Honduras et du Panama excluaient officiellement leurs navires des activités commerciales avec Cuba. L'Allemagne de l'Ouest adoptait un décret interdisant aux navires inscrits dans leurs registres de participer, en tant qu'intermédiaire ou pas, à tout échange commercial entre Cuba et l'ex-Union soviétique. Le gouvernement libanais promet de réviser ses lois portant sur la navigation afin de s'accommoder aux objectifs de la politique extérieure des États-Unis.

---

22. *Foreign Assistance Act* (Loi sur l'aide à l'étranger) Notre traduction. [22 USC 2370 (a)] (1961).

23. *Loi sur la sécurité alimentaire*, de 1985. Voir « États-Unis : introduction du texte de loi Helms-Burton renforçant l'embargo à l'encontre de Cuba et contenant des dispositions extraterritoriales », *D.A.I.*, n° 19, 1996, p. 812.

24. National Security Council, *National Security Action Memorandum* n° 220, 6 février 1963.

25. *Mutual Defence Assistance Control Act (Battle Act)*, 22 U. S. C. §1611 et suivants (1951). *Battle Act* (1962).

26. *Foreign Assistance Act* (Loi sur l'aide à l'étranger) Notre traduction, 22 USC §2370 (1961).

Par contre, le gouvernement britannique fit savoir aux Américains qu'ils n'avaient pas de « bases légales réelles » pour interdire le commerce des navires anglais avec Cuba<sup>27</sup>.

Le succès remporté par les pressions économiques américaines à l'égard des pays tiers fut redoutable. Au cours du premier trimestre de 1963, seulement 59 navires ont accosté dans les ports cubains, comparativement à 352 pour la même période de l'année précédente. Entre juin 1962 et juin 1963, le nombre de navires commerçant avec Cuba est passé de 932 à 359, soit une décroissance de 60 % du nombre des navires originaires des pays capitalistes, engagés dans des relations commerciales avec Cuba. L'administration des États-Unis est obligée de respecter cette décision.

Le gouvernement cubain continuait à déployer son commerce, malgré les pressions des États-Unis partout dans le monde. C'est pourquoi, en décembre 1963, le Congrès a décidé d'amender la *Foreign Assistance Act* pour réduire davantage les échanges commerciaux et internationaux de Cuba avec des pays tiers. Cet amendement ordonné par le président des États-Unis permet de couper ou d'éliminer l'aide économique et militaire aux pays qui ont négligé de prendre des mesures appropriées en vue d'exclure leurs navires et avions de tout commerce avec Cuba, au plus tard le 14 février 1964.

Au cours du même mois de décembre 1963, la nouvelle administration du président Johnson a révisé les régulations concernant le commerce maritime avec Cuba. De nouvelles interdictions ont été décidées :

*Ships would be removed from the U.S. Maritime Association's "blacklist" if offending shipowners agreed to take all of their other vessels out of Cuba trade as charters expire. Additionally, they could not sign any new charters to trade with Cuba. If shipowners failed to do this, their entire fleets, including vessels that had never entered Cuban ports, would be blacklisted*<sup>28</sup>.

Résultat, le pourcentage du commerce entre Cuba et les États occidentaux a considérablement diminué. Par exemple, le nombre de voyages des navires britanniques déclina de 180 en 1964 à 62 en 1967. De leur côté, le nombre des navires libanais et grecs commerçant avec Cuba baissa de 163 en 1963, à 23 en 1968<sup>29</sup>.

Dès 1963, l'État cubain fut forcé d'affecter 50 millions de dollars américains destinés à d'autres activités commerciales au paiement de frais de navigation additionnels.

27. Voir D.R. Kaplowitz, *Anatomy of a Failed Embargo: US Sanctions Against Cuba*, Londres, Lynne Publishers, 1998, p. 64.

28. Voir D.R. Kaplowitz, *The U. S. Embargo Against Cuba, Chronology*, Londres, Lynne Publishers, 1995, p. 39.

29. Voir Morley, *supra* note 14 à la p. 208.

Le 6 octobre 1964, le Département du Commerce a modifié certaines législations afin d'interdire aux navires étrangers d'arrêter dans les ports américains pour faire le plein de combustible si, par la suite, ils avaient l'intention de se diriger vers des ports cubains.

Washington avait exclu toute possibilité de recours à la force armée après l'échec de l'invasion de la *Bahía de los Cochinos* (Baie des Cochons), condamnée par la communauté internationale. La seule voie possible pour combattre et isoler le gouvernement de Castro fut, dans les premières années d'existence de la République socialiste de Cuba, le recours systématique à des législations de toutes sortes pour renforcer et multilatéraliser les mesures de contrainte économique. La Maison-Blanche poursuivit et raffermi cette stratégie après la dégringolade de l'ex-Union soviétique. Les changements politiques dans l'ex-URSS et la transformation de ses relations économiques et diplomatiques avec Cuba ont été la base de la politique extérieure tracée par George Bush de 1990 à 1993 et poursuivie par Bill Clinton jusqu'à l'an 2000.

#### 1.5.1. La section 211 de la *Omnibus Appropriations Act of 1998*

En 1998 le Congrès des États-Unis a donné le feu vert à l'application de la section 211 de la *Omnibus Appropriations Act of 1998*<sup>30</sup>. Cette loi empêche les titulaires cubains ou leurs successeurs, dont les sociétés étrangères ayant des intérêts à Cuba, de faire reconnaître aux États-Unis leurs droits sur les marques ou les noms déposés et protégés à Cuba et ayant un lien avec d'anciens biens nationalisés par le gouvernement cubain. La mise en œuvre de la section 211 fait en sorte que l'ingérence étasunienne soit étendue au domaine de la propriété intellectuelle.

Sur le plan bilatéral, la section 211 renforce la politique interventionniste économique, commerciale et financière en vigueur contre Cuba, puisqu'elle prétend empêcher l'essor des investissements étrangers à Cuba, associés à la commercialisation internationale de produits cubains dont les marques et les noms déposés jouissent d'un prestige mondial. En effet, jusqu'au vote de cette section, les droits des titulaires naturels et juridiques des deux pays avaient continué d'être reconnus, malgré le blocus, dans le domaine de la propriété intellectuelle. C'est l'application de la section 211 qui permit à un tribunal de New York de prononcer un verdict défavorable à une société à intérêts cubains et français (Havana Club Holding) dans le cadre du procès engagé depuis 1996 – autrement dit, avant

---

30. *Section 211 of the Department of Commerce Appropriations Act of 1999*. Cette section a été insérée dans la *Omnibus Consolidated and Emergency Supplemental Appropriations Act of 1999*, Public Law 105-277, 112 Stat. 2681. La section 211 est entrée en vigueur le 21 octobre 1998.

le vote de ladite section – contre Bacardí pour usurpation du droit d'utiliser la marque Havana Club aux États-Unis et vente frauduleuse, dans ce pays, d'un rhum portant le même nom fabriqué hors de Cuba.

Il suffit de rappeler dans ce contexte la décision prise en janvier 2002 par l'Organe d'appel de l'OMC qui, sur les instances de l'UE, a conclu que la section 211 violait les obligations du traitement national et de la clause de la Nation la plus favorisée de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC)<sup>31</sup>, pressant les États-Unis d'ajuster cette législation auxdites obligations dans les meilleurs délais<sup>32</sup>. L'administration nord-américaine est obligée de respecter cette décision.

Par ailleurs, les CEE ont accueilli avec satisfaction la présentation au Congrès américain, en juin 2003, d'un projet de loi qui abrogerait l'article 211. Elles espéraient notamment que ce projet de loi apporterait une solution à ce différend. Cependant, les États-Unis ont aussi convenu avec l'Union européenne de différents délais qui ajournent l'application de la décision de l'organe de règlement des différends de l'OMC. Les États-Unis ont soutenu devant cet organe à plusieurs reprises que «l'administration des États-Unis continuerait à travailler en collaboration avec le Congrès à l'élaboration des mesures législatives appropriées qui permettraient de régler ce différend»<sup>33</sup>. Après avoir exprimé aux instances de l'OMC, lors des réunions périodiques de son organe de règlement des différends, sa préoccupation devant ces délais accordés, Cuba presse l'administration nord-américaine d'appliquer la décision de l'Organe d'appel et d'abolir la section 211 comme seul règlement à cette dispute<sup>34</sup>.

- 
31. OMC, *Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce*, Annexe 1C de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce (1994). En ligne : Organisation mondiale du commerce, ADPIC, <[www.wto.org/french/tratop\\_f/trips\\_f/t\\_agm0\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/trips_f/t_agm0_f.htm)>.
  32. World Trade Organisation, *Report of the Appellate Body : United States-Section 211 Omnibus Appropriations Act of 1998*, OMC Doc. WT/DS176/AB/R(2002). En ligne : OMC, <[www.worldtradelaw.net/reports/wtoab/us-section211\(ab\).pdf](http://www.worldtradelaw.net/reports/wtoab/us-section211(ab).pdf)>.
  33. Voir notamment OMC (Organe de règlement des différends), Les États-Unis – Article 211 de la Loi générale de 1998 portant ouverture de crédits – Rapport de situation des États-Unis – Addendum, OMC Doc. WT/DS176/11/Add. 44 (2006), OMC Doc. WT/DS176/11/Add. 43 (2006), OMC Doc. WT/DS176/11/Add. 42 (2006), OMC Doc. WT/DS176/11/Add. 41 (2006), OMC Doc. WT/DS176/11/Add. 40 (2006), OMC Doc. WT/DS176/11/Add. 39 (2006), OMC Doc. WT/DS176/11/Add. 38 (2006), OMC Doc. WT/DS176/11/Add. 37 (2005), OMC Doc. WT/DS176/11/Add. 36 (2005) P. C. : Communautés européenne et les États-Unis.
  34. Gouvernement de Cuba, *Nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier appliqué à Cuba par les États-Unis d'Amérique*, Rapport de Cuba sur la résolution 59/11 de l'Assemblée générale des Nations Unies, La Havane, 15 août 2005. Des extraits de ce rapport furent intégrés dans le *Rapport du secrétaire général de l'ONU sur la nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier appliqué à Cuba par les États-Unis d'Amérique*, Doc. off. AG NU, 60<sup>e</sup> sess., Doc NU A/60/213 (2005).

Le *Patents and Trademarks Office* (PTO) des États-Unis a repoussé, en janvier 2004, la demande de Bacardí d'annuler l'enregistrement de la marque Havana Club, octroyée depuis 1976 à la société cubaine Cubaexport<sup>35</sup>.

Lors d'une décision rendue le 26 mars 2004 par la Cour fédérale de New York, le juge Robert W. Sweet a estimé qu'en application des traités internationaux relatifs aux droits de propriété intellectuelle, les États-Unis sont tenus de reconnaître les droits de l'entreprise cubaine Cubatabaco sur la marque Cohiba pour le territoire des États-Unis, conformément à la doctrine en matière de marques réputées (*Famous Marks Doctrine*)<sup>36</sup>. La Cour fédérale avait invoqué dans sa décision de 2004 la section 43(a) de la *Lanham Act*<sup>37</sup> pour justifier que l'entreprise étasunienne General Cigar avait transgressé les droits sur la propriété intellectuelle de Cubatabaco. La Cour fédérale a donc contraint la General Cigar, qui avait durant longtemps possédé les droits d'utilisation de cette marque dans ce pays, d'arrêter d'utiliser la marque Cohiba pour identifier ses cigares et d'annuler les droits qu'elle avait enregistrés pour l'utilisation de cette marque. La Cour fédérale a également soutenu que Cubatabaco était propriétaire de la marque Cohiba, selon les préceptes de la « *marks doctrine* ». Même si l'entreprise cubaine n'avait jamais enregistré ni possédé cette

35. Voir la décision concernant: S.A. Galleon, (SJ) Bacardi-Martini U.S.A., Inc. and Bacardi & Co. Ltd. v. Havana Club Holding, S.A., dba HCH, S.A., and Empresa Cubana Exportadora de Alimentos y S.A., dba Cubaexport. En ligne: Patents and Trademarks Office, <[www.uspto.gov/web/offices/com/sol/og/2004/week09/pattab1.htm](http://www.uspto.gov/web/offices/com/sol/og/2004/week09/pattab1.htm)>.

36. Cette décision a été rendue le 26 mars 2004 par la United States District Court For the Southern District of New York. Citée dans le texte de la décision rendue par la United States Court of Appeals For the Second District, *Empresa Cubana del Tabaco (Cubatabaco) v. Culbro Corporation, General Cigar Co. and General Cigar Holdings, Inc.*, 25 février 2005, p. 2. En ligne: United States Court of Appeals For the Second District, <[www.ca2.uscourts.gov/](http://www.ca2.uscourts.gov/)>.

37. Lanham (Trademark) Act, 15 U.S.C. section §1125 (1946). La section 43(a)(1) établit: (1) *Any person who, on or in connection with any goods or services, or any container for goods, uses in commerce any word, term, name, symbol, or device, or any combination thereof, or any false designation of origin, false or misleading description of fact, or false or misleading representation of fact, which:*

(A) *is likely to cause confusion, or to cause mistake, or to deceive as to the affiliation, connection, or association of such person with another person, or as to the origin, sponsorship, or approval of his or her goods, services, or commercial activities by another person, or*

(B) *in commercial advertising or promotion, misrepresents the nature, characteristics, qualities, or geographic origin of his or her or another person's goods, services, or commercial activities,*

*shall be liable in a civil action by any person who believes that he or she is or is likely to be damaged by such act.*

marque aux États-Unis, la marque d'origine cubaine était suffisamment connue dans ce pays lorsque la compagnie américaine *General Cigar* a commencé à vendre des cigares Cohiba aux États-Unis.

Dans une décision judiciaire concernant l'interrelation existante entre les normes régissant l'utilisation des marques, les traités internationaux relatifs à la propriété intellectuelle et les législations étasuniennes concernant la politique étrangère économique de ce pays à l'égard de Cuba, la Cour d'appel du deuxième district de New York a renversé, le 24 février 2005, la décision rendue par la Cour fédérale en 2004<sup>38</sup>. Selon la Cour d'appel, la section §515.201(b) des CACR interdit l'acquisition des droits de propriété ou d'enregistrement des marques aux entreprises cubaines, y compris à la société d'État Cubatabaco, sur le territoire des États-Unis. Par conséquent, il n'y a pas lieu d'alléguer la « *famous marks doctrine* ».

Le gouvernement cubain a cependant affirmé devant l'AG de l'ONU que « cette décision ne tient pas compte des obligations internationales des États-Unis en matière de protection des marques commerciales ». Les représentants du gouvernement cubain ont aussi soutenu devant l'ONU que la mise en œuvre de la section 211 a des conséquences évidentes sur les droits de propriété de Cuba sur les marques de prestige, largement reconnues et protégées par des conventions et des traités internationaux<sup>39</sup>. Cela pourrait donc conduire à un climat d'incertitude et de remise en cause de ce genre de droits, ce qui aurait des retombées palpables non seulement sur Cuba, mais aussi sur les intérêts économiques et commerciaux des sociétés étasuniennes.

### 1.5.2. Recrudescence des contraintes économiques après le 11 septembre 2001

La politique étrangère américaine vis-à-vis de Cuba a été raffermissée à la suite des événements tragiques du 11 septembre 2001 aux États-Unis, lesquels ont marqué le début d'une nouvelle ère pour les relations internationales de ce pays. On constate notamment une recrudescence des contraintes économiques à l'égard de l'île.

38. United States Court of Appeals for the Second District, *Empresa Cubana del Tabaco (Cubatabaco) v. Culbro Corporation, General Cigar Co. and General Cigar Holdings, Inc.*, 25 février 2005. En ligne : United States Court of Appeals For the Second District, <[www.ca2.uscourts.gov/](http://www.ca2.uscourts.gov/)>.

39. ONU, *Rapport du Secrétaire général de l'ONU sur la nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier appliqué à Cuba par les États-Unis d'Amérique*, Doc. off. AG NU, 60<sup>e</sup> sess., Doc NU A/60/213 (2005).

Le 8 juillet 2004, le service des garde-côtes a mis en place de nouvelles réglementations restreignant les départs de bateaux de plaisance à destination de Cuba. Celles-ci prévoient des sanctions allant jusqu'à 25 000 dollars d'amende ou des peines de cinq années de privation de liberté, ou les deux, et la saisie des bateaux concernés.

Le 30 septembre 2004, le ministère américain de l'Économie et des Finances a annoncé l'interdiction, à l'égard des citoyens et des résidents permanents des États-Unis, d'acheter du tabac et de l'alcool d'origine cubaine dans un pays tiers. Les CACR<sup>40</sup> prévoient des sanctions pénales en cas d'infraction à ces nouvelles règles. Les peines peuvent aller jusqu'à un million de dollars d'amendes pour les sociétés et 250 000 dollars ou dix années d'emprisonnement pour les personnes physiques.

Le 9 octobre 2004, le sous-secrétaire aux Affaires de l'hémisphère occidental du Département d'État, Daniel W. Fisk, a annoncé la création d'un « Groupe chargé de traquer les actifs cubains » et d'enquêter sur les nouveaux mouvements de devises vers et à partir de Cuba afin de les bloquer. C'est la *Commission for Assistance to a Free Cuba* qui avait proposé la création de ce groupe dans le rapport présenté au président des États-Unis le 6 mai 2004<sup>41</sup>. Ce document recommande :

*Provide an additional \$29 million (to augment the current Cuba program budget of \$7 million) to the State Department, USAID, and other appropriate U.S. Government agencies to :*

[...]

*Reduce the regime's manipulation of family visits to generate hard currency – while preserving efforts to promote legitimate family ties and humanitarian relief for the Cuban people by :*

[...]

*Neutralize Cuban government front companies by establishing a Cuban Asset Targeting Group, comprised of appropriate law enforcement authorities, to investigate and identify new ways in which hard currency is moved in and out of Cuba ;*

40. The Cuban Assets Control Regulations, 31 C.F.R. Part 515.

41. Colin L. Powell, *Report to the President*, Commission for Assistance to a free Cuba, Washington, Département d'État, 2004, p. xvi-xviii.

### 1.5.3. Des nouvelles mesures mises en place par le *Office of Foreign Assets Control* (OFAC)<sup>42</sup>

Le 9 février 2004, l'OFAC a annoncé, par voie de communiqué, l'interdiction envers les citoyens et entreprises américaines d'engager des activités commerciales ou autres avec dix entreprises étrangères possédant des capitaux mixtes avec le gouvernement cubain. Ces entreprises situées en Argentine, aux Bahamas, au Canada, au Chili, aux Pays-Bas et en Angleterre ont été ajoutées à la *Specially Designated Nationals List*<sup>43</sup>.

Pendant le deuxième semestre 2004, l'OFAC a inscrit sur la *Specially Designated Nationals List*, les sociétés Melfi Marine Corporation S.A.<sup>44</sup> et Tour & Marketing Ltd.<sup>45</sup>, ainsi que l'entreprise cubaine Sercuba<sup>46</sup>, ce qui a entraîné l'application immédiate à leur encontre des réglementations de pression économique déjà en vigueur. Un représentant du *Secretary for Terrorist Financing* du Département du Trésor a annoncé le 10 août 2004 :

*The U.S. Department of the Treasury today took further action against Fidel Castro's oppressive regime by identifying Melfi Marine, a shipping company controlled by the Cuban government, as a Specially Designated National (SDN) of Cuba. With this step, we continue to restrict the Cuban government's access to capital by identifying and isolating companies controlled by Castro [...]*

- 
42. Le contenu de cette section est tiré du *Rapport du Secrétaire général de l'ONU sur la nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier appliqué à Cuba par les États-Unis d'Amérique*, Doc. off. AG NU, 60<sup>e</sup> sess., Doc NU A/60/213 (2005).
43. Voir le Communiqué de presse envoyé par le Département du Trésor le 9 février 2004. *Office of Public Affairs, Treasury Designates & Blocks 10 Entities for Cuban Embargo Violations*, JS- 1161, Press Room, 9 février, 2004. En ligne : The Treasury Department, <[www.treasury.gov/press/releases/js1161.htm](http://www.treasury.gov/press/releases/js1161.htm)>.
44. La *Melfi Marine Corporation S. A.* est une entreprise enregistrée depuis 1981 à Panama et œuvrant dans le domaine du commerce maritime. Melfi Marine est chargée du transport maritime relatif aux échanges commerciaux entre plusieurs villes canadiennes dont Halifax, la Nouvelle-Écosse et la Havane. Cette société est devenue une filiale de CIMEX, une société d'État cubaine classée par le Département du Trésor des États-Unis dans la liste des *Special Designated National* depuis février 2004.
45. La *Tour & Marketing, International Ltd.* est une société œuvrant dans le domaine des communications et du marketing. Cette entreprise est présente à Cuba depuis 1998. Son président Stephen Anthony Marshall, Jr. a déjà affirmé : « *Tour & Marketing has pursued my vision [...] in Cuba, penetrating various segments of the Cuban economy with innovative schemes in the foreign investment, communications and marketing sectors. Despite the restrictions imposed by the intricate web of the U. S. embargo we have created resourceful solutions to various commercial issues. This investment will return Cuba, not only to number one status in the Caribbean, but will prove to be a formidable business competitor as more South American nations search for growth investment over the next 20 years* ». En ligne : Tour & Marketing, International Ltd., <[www.tourandmarketing.com/english/home.html](http://www.tourandmarketing.com/english/home.html)>.
46. Sercuba est une entreprise d'État cubaine œuvrant dans le domaine d'envoi de fonds monétaires de l'étranger vers l'île.

*Today's action comes on the heels of strengthened measures by the Bush Administration to keep hard currency and travel-related dollars out of Castro's coffers. Treasury's announcement today is in furtherance of President Bush's October 2003 initiative intended to hasten the arrival of a new, free and democratic Cuba by strengthening enforcement of U.S. laws prohibiting travel-related transactions with the island [...]*<sup>47</sup>

Depuis janvier 2005, du fait d'une nouvelle interprétation des réglementations sur les voyages à Cuba, les citoyens étasuniens ne peuvent participer à aucune réunion dans l'île parrainée et organisée par des organismes de l'ONU sans obtention préalable d'un permis spécifique.

Le 22 février 2005, l'OFAC a réinterprété le concept de « paiement comptant et anticipé » pour les achats de produits agricoles et d'articles médicaux par Cuba aux États-Unis, considérant qu'il était entendu que le paiement devait être effectué avant le chargement des marchandises dans un port nord-américain pour livraison à Cuba. La mesure est entrée en vigueur le 24 mars dernier.

Le 6 juillet 2004, l'OFAC a informé les participants à la caravane solidaire de l'organisation américaine « *Pastors for Peace* » que toute personne se rendant à Cuba sans être munie de l'autorisation correspondante délivrée par le ministère de l'Économie et des Finances est passible des sanctions prévues par les réglementations. La caravane effectue régulièrement des voyages à Cuba pour remettre des dons en médicaments, ordinateurs, jouets, livres, etc.

Le 12 novembre 2004, le président de la Cuban American Alliance Education Fund (CAAEF) a reçu une lettre de l'OFAC demandant la liste de toutes les personnes et institutions qui avaient bénéficié d'une autorisation de voyage en son nom au cours des cinq dernières années.

Le 23 novembre 2004, la galerie d'art Corcoran de Washington, par suite des pressions provenant de l'OFAC et du Département d'État des États-Unis, a annulé un événement culturel parrainé par la section des affaires cubaines.

Le 30 mars 2005, l'OFAC a adressé une lettre à l'organisation U.S.-Cuba Labor Exchange, lui demandant instamment de « cesser et d'abandonner » toute promotion et organisation du voyage à Cuba que devait

---

47. Voir le Communiqué de presse envoyé par le Département du Trésor le 10 août 2004. Office of public Affairs, *Treasury Identifies Cuban-Controlled Shipping Entity as a SDN*, JS- 1852, Press Room, 10 août 2004. En ligne : The Treasury Department. <[www.treasury.gov/press/releases/js1852.htm](http://www.treasury.gov/press/releases/js1852.htm)>

effectuer une délégation pour participer à la Quatrième Rencontre continentale de lutte contre la Zone de libre-échange des Amériques, ainsi qu'aux activités prévues dans le cadre de la Journée internationale des travailleurs célébrée le 1<sup>er</sup> mai de chaque année. L'OFAC a, en outre, exigé que dans un délai de 20 jours ouvrables, on lui remette la liste détaillée des membres de la délégation concernée.

En avril 2005, l'OFAC a adressé une circulaire à toutes les organisations bénéficiant d'autorisations de voyages à but religieux pour Cuba, les informant d'une enquête en cours concernant des abus présumés en matière d'autorisations de voyages à buts religieux, lesquels pourraient entraîner la suspension ou la révocation de ces autorisations et l'imposition d'amendes administratives ou de sanctions pénales. En outre, celle-ci insistait sur le fait que les dons d'organisations religieuses, de particuliers ou de groupes à Cuba ne pouvaient se faire que sur autorisation du Département du commerce.

En 2004, l'OFAC a infligé des amendes à 316 citoyens et résidents des États-Unis pour violations de plusieurs dispositions du blocus. Trois cent sept amendes avaient déjà été infligées au cours du premier trimestre de 2005.

Bien que les nouvelles restrictions sur les voyages n'ont été appliquées qu'à partir du deuxième semestre 2004, les visites de citoyens étasuniens à Cuba ont diminué de 40,5 % par rapport à 2003. Les voyages effectués par des cubains résidant aux États-Unis ont baissé de 50,3 % lors de la même période.

#### 1.5.4. Les résolutions de l'AG de l'ONU à l'épreuve des mesures étasuniennes contre Cuba

Les résolutions adoptées par l'AG de l'ONU ont été pendant longtemps au centre des débats doctrinaux concernant leur efficacité, leur pertinence et leur réelle portée juridique. Il est généralement admis que la volonté des États exprimée dans le contenu des résolutions a rang de *opinio juris* et son influence dans le développement du droit coutumier international a conduit la communauté internationale à reconnaître la compétence de cet organe dans le processus de création du droit international.

Depuis le début du conflit cubano-étasunien, le gouvernement de Cuba n'a pas de cessé de saisir les instances de l'ONU pour dénoncer la politique unilatérale de la puissance à son égard. Ainsi, Cuba a toujours invoqué l'urgence de se pencher sur la nature de ces mesures à la lumière de plusieurs normes impératives reconnues dans la Charte de l'ONU,

comme la souveraineté des États, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et la non-intervention dans les affaires intérieures des États<sup>48</sup>. Le préambule des résolutions entérinant la position de Cuba se lit comme suit :

[...] Réaffirmant, entre autres principes, ceux de l'égalité souveraine des États, de la non-intervention et de la non-ingérence dans leurs affaires intérieures et de la liberté du commerce et de la navigation internationaux, également consacrés dans de nombreux instruments juridiques internationaux,

Rappelant les déclarations que les chefs d'État ou de gouvernement ont faites, lors des Sommets ibéro-américains, quant à la nécessité de mettre fin à l'application unilatérale, par un État à un autre État, de mesures de caractère économique et commercial qui portent atteinte à la liberté des échanges internationaux,

Préoccupée par le fait que des États membres continuent de promulguer et d'appliquer des lois et règlements, tels que la loi promulguée le 12 mars 1996, connue sous le nom de « loi Helms-Burton », dont les effets extraterritoriaux portent atteinte à la souveraineté d'autres États et aux intérêts légitimes d'entités ou de personnes placées sous leur juridiction, ainsi qu'à la liberté du commerce et de la navigation,

Prenant note des déclarations [...] qui montrent que la communauté internationale et l'opinion publique sont opposées à la promulgation et à l'application de mesures du type susmentionné [...] (l'italique a été ajouté).

Tout en réaffirmant que tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes et qu'en vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et s'emploient librement à réaliser leur développement économique, social et culturel, l'AG de l'ONU a demandé aux États membres dans sa résolution 55//6 de 2000 « que soient abrogées les lois de caractère unilatéral et extraterritorial imposant aux sociétés et ressortissants d'États tiers des mesures économiques coercitives contraires au droit international »<sup>49</sup>. L'AG a rappelé également dans le même texte que « les mesures économiques coercitives extraterritoriales imposées unilatéralement en matière de commerce et de coopération financière et économique sont contraires aux principes reconnus du droit international, et qu'elles entravent sérieusement la liberté des échanges et la libre circulation des capitaux aux niveaux régional et international »<sup>50</sup>.

48. Résolutions *Nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier appliqué à Cuba par les États-Unis d'Amérique*, supra, note 1, Introduction de cet ouvrage.

49. Élimination des mesures économiques coercitives unilatérales et extraterritoriales utilisées pour exercer une pression politique et économique, Rés. AG NU 55/6, Doc. off. AG NU, 55<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/55/L.9/Rev.1 (2000).

50. *Ibid.*

L'incompatibilité des actes des États-Unis à l'égard du principe universel relatif à l'égalité souveraine des États constitue un des aspects saillants de la politique étrangère américaine<sup>51</sup>. Leur dissociation des treize résolutions adoptées par l'AG s'inscrit naturellement dans la logique de la pratique traditionnelle de ce pays vis-à-vis du droit coutumier international élaboré par cet organe des Nations Unies.

En ce qui concerne les traités internationaux créant des obligations à l'égard des États, rappelons par exemple que les États-Unis ont signé la *Convention de Vienne sur le droit des traités* (1969), mais ils ne l'ont pas encore ratifiée<sup>52</sup>. Ils ont ratifié les quatre conventions de Genève de 1949<sup>53</sup>, mais n'ont pas encore ratifié les protocoles additionnels à ces conventions (1977)<sup>54</sup>. Ils n'ont toujours pas adhéré au *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*<sup>55</sup> ni à la *Convention relative aux droits de l'enfant*<sup>56</sup>. Durant les années 1990, cette pratique s'est particulièrement accentuée. Ils ont ainsi refusé de ratifier plusieurs traités ayant une signification particulière dans le développement du droit international. Dans la liste figurent le Protocole de Kyoto<sup>57</sup>, les Statuts de la Cour internationale

- 
51. Voir P.-M. Dupuy, « Comments on chapters 4 and 5 », dans M. Byers et G. Nolte (dir.), *United States Hegemony and the Foundations of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 177. Voir aussi les actes du symposium intitulé « Unilateralism in International Law: A United States-European Symposium », *European Journal of International Law*, n° 11 (Numéros 1,2) 2000.
  52. *Convention de Vienne sur le droit des traités*, 23 mai 1969, 1155 R.T.N.U. p. 331.
  53. *Convention (I) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne*, 12 août 1949 (entrée en vigueur: 21 octobre 1950); *Convention (II) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer*, 12 août 1949 (entrée en vigueur: 21 octobre 1950); *Convention (III) de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre*, 12 août 1949 (entrée en vigueur: 21 octobre 1950); *Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, 12 août 1949 (entrée en vigueur: 21 octobre 1950).
  54. Voir le *Protocole additionnel aux conventions de Genève* du 12 août relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) et le *Protocole additionnel aux conventions de Genève* du 12 août relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), 8 juin 1977, (entrée en vigueur: 7 décembre 1978). Les textes des deux protocoles sont publiés dans CICR, *Les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève* du 12 août 1949, Genève, CICR, 1977, p. 91-103.
  55. *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, (1976), 999 R.T.N.U. 13.
  56. *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, Rés. AG NU 44/25, Doc. off. AG NU, 44<sup>e</sup> sess., supp. n° 49, Doc. NU A/44/49 (1989) 174. Entrée en vigueur: 2 septembre 1990.
  57. *Protocole de Kyoto de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, 11 décembre 1997, FCCC/CP/1997/7/Add. 1 [Protocole de Kyoto].

de justice<sup>58</sup>, la Convention internationale des mines anti-personnelles<sup>59</sup>, la Convention internationale sur la diversité biologique<sup>60</sup>, la Convention sur le droit de la mer<sup>61</sup> et le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE)<sup>62</sup> du 24 septembre 1996.

En revanche, les États-Unis accordent beaucoup d'importance à leur participation dans le cas d'organisations internationales qui sont très réceptives à leur pouvoir économique. Ainsi, leur volonté de contrôle s'est manifestement accrue au sein de la Banque mondiale (BM), du Fond monétaire internationale (FMI) et du Conseil de sécurité de l'ONU, organe où ils peuvent exercer leur droit de veto, lorsqu'ils le jugent nécessaire<sup>63</sup>.

## 2. L'accélération des interventions économiques contre Cuba depuis l'effondrement de l'empire communiste

La guerre froide s'est achevée en même temps qu'émergeait un monde unipolaire guidé par une idéologie unique et, surtout, américaine<sup>64</sup>. Le libéralisme a remporté le palmarès. Elle prétend que les pays en développement et sous-développés finiront par trouver leur équilibre économique, financier et politique grâce au libéralisme, prévision qu'on peut lire dans le Rapport spécial de l'OMC de 1996<sup>65</sup>.

58. *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*, 17 juillet 1998, 37 ILM 999, UN Doc. A/CONF.183/9 (entrée en vigueur : 1<sup>er</sup> juillet 2002). Le Statut de Rome a été amendé par les procès-verbaux en date des 10 novembre 1998, 12 juillet 1999, 30 novembre 1999, 8 mai 2000, 17 janvier 2001 et 16 janvier 2002.

59. *Convention d'Ottawa sur les mines anti-personnelles*, 3 décembre 1997.

60. *Convention internationale sur la diversité biologique*, 5 juin 1992, 30619 U.N.T.S., adoptée lors de la Conférence internationale sur l'environnement, entrée en vigueur : 29 décembre 1993.

61. *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 10 décembre 1982 (entrée en vigueur : 16 novembre 1994). Voir notamment le tableau récapitulatif au 31 janvier 2005 l'état de la Convention et des accords y relatifs. En ligne : <[www.un.org/french/law/los/reference/StatusFr2005.pdf](http://www.un.org/french/law/los/reference/StatusFr2005.pdf)>.

62. *Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE)*, 24 septembre 1996, Doc. AG NU Doc. A/50/1027 et C.N.429.2002.

63. Voir par exemple Edward Kwakwa, « The international community, international law, and the United States: three in one, two against one, or one and the same? », dans M. Byers et G. Nolte (dir.), *United States Hegemony and the Foundations of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 40.

64. Voir entre autres M. Flory, « Mondialisation et droit international du développement » (1997) *R.G.D.I.P.* 621.

65. Renato Ruggieri, « Rapport spécial de l'Organisation mondiale du commerce », *Focus, Bulletin d'information de l'OMC*, n° 14, décembre 1996.

Les partisans du libéralisme affirment que la première décennie du XXI<sup>e</sup> siècle sera caractérisée par le progrès économique accéléré des pays en développement. D'après les pronostics, ce groupe de pays fournira une part de la production mondiale même plus élevée que celle devant être assurée par les pays développés<sup>66</sup>. Si l'on rajoute l'adhésion des pays socialistes à l'économie de marché, cela vient confirmer un consensus apparent concernant les principes fondamentaux de la politique commerciale internationale axée sur la libéralisation des obstacles au commerce.

Or, la Maison-Blanche publie en 1997, soit un an après le rapport rendu par l'OMC, un document endossé par le président des États-Unis, intitulé *Un appui pour une transition démocratique à Cuba*, annonçant entre autres comment et dans quelles conditions le système économique actuel de Cuba devra se transformer et adhérer à l'économie du marché mondial. En outre, ce document annonçait une série de mesures encore plus restrictives visant l'exclusion de Cuba des échanges commerciaux internationaux<sup>67</sup>.

Enfin, le gouvernement des États-Unis s'est attribué la tâche de déterminer comment devrait s'organiser la vie politique et économique interne de l'île. Font partie de leurs intérêts, entre autres, la gestion de la transition économique et de la croissance économique ; le développement des ressources humaines en fonction de l'économie de marché ; la reconstruction de l'infrastructure de la société cubaine. Des perspectives favorables pour Cuba après la transition sont même esquissées.

Quoiqu'il soit difficile d'imaginer de quelle façon les États-Unis pourront appuyer une telle transition démocratique à Cuba alors qu'ils y ont de nombreux intérêts, nous nous concentrerons dans cette partie de notre ouvrage sur l'analyse des moyens utilisés par le gouvernement américain durant la dernière décennie, en étendant à l'extrême sa compétence étatique, pour régir des situations relevant de la politique souveraine intérieure de Cuba. Parmi ces moyens, l'extrapolation de son système juridique interne soulève de nombreux questionnements sur le plan du droit international contemporain.

L'accélération accrue des mesures économiques contre Cuba a fait partiellement l'objet du document présenté en 1998 par le rapporteur spécial de l'ONU, monsieur Carl-Johan Groth, sur la situation des droits de

---

66. *Ibid.*

67. Gouvernement des États-Unis, *Un appui pour une transition démocratique à Cuba*, 28 janvier 1997, p. 8-12.

la personne à Cuba<sup>68</sup>. Les interventions économiques américaines ont fait l'objet également du rapport, sous pétition, présenté le 20 septembre 1993 par le gouvernement de Cuba au secrétaire général de l'ONU lors de la cinquième session, ainsi que des différentes interventions des représentants des organisations non gouvernementales, lors du débat à la Commission des droits de l'Homme sur les nombreuses violations des droits économiques, sociaux et culturels, en 1999.

Cette réaction s'explique lorsqu'on observe que, depuis 1990, Cuba a dû déboursier plus de 45 millions supplémentaires pour faire face à ses besoins dans le domaine de la santé. D'après les statistiques du ministère de la Planification de l'économie, jusqu'en 1998, La Havane a déboursé chaque année six millions de dollars pour payer le fret aérien et maritime uniquement pour le secteur de la santé publique, une dépense qui s'élèverait tout au plus à deux millions de dollars si les achats avaient pu se faire sur des marchés voisins et dans des circonstances normales<sup>69</sup>.

En 1993, une maladie appelée neuropathie épidémique s'est abattue sur la population cubaine. Uniquement en ce qui concerne l'achat de vitamines et d'excipients (diluants) pour la fabrication des comprimés destinés aux malades et comme traitement préventif du reste de la population, l'État a dépensé 237 448 de dollars américains, pour le fret aérien depuis l'Europe. Sans le blocus, en achetant ces produits sur le marché nord-américain, le coût du fret aérien aurait été de 55 900 dollars, soit quatre fois moins. Pour les achats de ce secteur, l'emploi fréquent du transport aérien, plus cher que le transport maritime, s'explique par les circonstances que traverse le pays en ce moment ; en effet, étant donné la lenteur des transports maritimes et les difficultés que connaît la flotte marchande cubaine, ses réserves médicales ne lui permettent pas toujours d'attendre<sup>70</sup>.

Le 16 juillet 1991, la société hollandaise Enraf-Nonius a informé officiellement les autorités médicales cubaines qu'elle ne pourrait plus leur fournir de pièces de rechange destinées à la rééducation des

---

68. Nations Unies, *Questions relatives aux droits de l'homme : situations relatives aux droits de l'homme, Situation des droits de l'homme à Cuba*, Rapport présenté par le rapporteur spécial Carl-Johan Groth, Doc. off. AG NU, 49<sup>e</sup> sess., Doc NU A/49/544 (1994).

69. Voir les Rapports présentés par les gouvernements sur demande du Secrétaire général des Nations Unies lors du débat intitulé « Nécessité de mettre fin à l'embargo économique, commercial et financier imposé par les États-Unis », Doc. off. AG NU, 50<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/50/401 et A/50/150 (1995).

70. *Ibid.*

malades handicapés, car le gouvernement des États-Unis ne lui donnait pas l'autorisation de poursuivre cet approvisionnement, les articles vendus à Cuba contenant certains composants étasuniens<sup>71</sup>.

La situation s'est répétée en ce qui concerne les livres et le matériel d'information sur la santé et la médecine. Jusqu'en 1989, le matériel bibliographique de base indispensable au secteur médical de Cuba était fourni par la firme espagnole Editorial Interamericana S.A. Mais dès le moment où celle-ci fut achetée par la compagnie McGraw-Hill des États-Unis, cette même année, les ventes à Cuba furent suspendues<sup>72</sup>.

La prochaine section sera consacrée à l'analyse de deux législations américaines adoptées pendant l'après-guerre froide, durant les années 1990, qui confirment l'accélération accrue des interventions économiques américaines contre Cuba, dans l'espoir de provoquer des changements majeurs au système politique et socio-économique de type socialiste choisi par le gouvernement cubain. La première loi dont nous traiterons sera la *Cuban Democracy Act* de 1992. La deuxième, la *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act* de 1996. En adoptant ces deux textes législatifs, les États-Unis ont incité la société internationale à interrompre toute relation avec Cuba au nom des considérations perpétuant la guerre froide. Cependant, ces lois ont été perçues, en même temps, comme une tentative d'imposer au monde entier une volonté américaine ne correspondant plus aux circonstances de l'après-guerre froide.

## 2.1. L'adoption de la *Cuban Democracy Act* de 1992

La *Cuban Democracy Act*<sup>73</sup> adoptée le 23 octobre 1992 se définit comme étant une extension de la politique coercitive unilatérale étasunienne à l'égard de Cuba, mais cette fois-ci, les États-Unis utilisent leur pouvoir économique pour imposer un boycott secondaire à des pays tiers. Ce boycott secondaire est illégal, non seulement au regard du principe universel concernant l'égalité souveraine des États, mais il l'est aussi du fait qu'il contrevient aux normes internationales encourageant le libre commerce. Plus précisément cette loi, aussi connue sous le nom de loi Torricelli, étend extraterritorialement l'embargo commercial contre Cuba. Premièrement, la section 1706 prescrit des sanctions contre des pays tiers qui fournissent de l'assistance à Cuba. Deuxièmement, la loi Torricelli prohibe les ventes à Cuba par des filiales de compagnies américaines résidentes

---

71. *Ibid.*

72. *Ibid.*

73. *Cuban Democracy Act of 1992* (22 USC 600 et ss.). Voir l'annexe 2 à la fin de cet ouvrage.

à l'étranger, de qui Cuba achetait jusqu'en 1992 quelque 700 millions de dollars annuels d'aliments et de médicaments. Troisièmement, elle interdit l'accès aux ports nord-américains, pour une période de 180 jours, aux navires de tiers pays qui mouillent dans des ports cubains<sup>74</sup>.

L'objectif fondamental de cette loi était de forcer des pays tiers à mettre fin au commerce avec Cuba<sup>75</sup>. En excluant Cuba des flux commerciaux et internationaux, en l'isolant et en aggravant, évidemment, sa situation économique particulièrement précaire au début des années 1990, du fait de la chute de l'empire soviétique, son principal partenaire commercial, le gouvernement américain obtiendrait, enfin, le changement d'orientation politique souhaité depuis longtemps à l'intérieur de l'île. Cette mesure touchait sans doute d'importantes transactions entre Cuba et ses partenaires commerciaux, car de nombreux navires transporteurs de marchandises et ayant plusieurs destinations profitent de la proximité de Cuba avec les États-Unis, économisant temps et argent.

La loi Torricelli a fait réagir la communauté internationale du fait de l'atteinte au droit de commerce et de développement de l'État cubain d'une part, et d'autre part, du fait de son caractère extraterritorial. Par exemple, le gouvernement canadien annonçait, le 9 octobre 1992, l'émission d'un arrêté basé sur la Loi sur les mesures extraterritoriales étrangères, de 1984. Cet arrêté visait le blocage des prétentions manifestées par le Congrès américain de restreindre le commerce entre les filiales américaines résidentes au Canada et Cuba<sup>76</sup>. L'Union européenne avait réagi en publiant, en 1993, un rapport où le Parlement européen critiquait la

---

74. La littérature spécialisée compte avec plusieurs travaux faisant un analyse exhaustive de la portée extraterritoriale de la *Cuban Democracy Act*. Notamment, K.S. Wong, « The Cuban Democracy Act of 1992: The Extraterritorial Scope of Section 1706 (a) », *University of Pennsylvania Journal of International Business Law*, 1994, vol. 14, n° 4, p. 51-682; L.A., Donner, « The Cuban Democracy Act of 1992: Using Foreign Subsidiaries as Tools of Foreign Economic Policy », *Emory International Law Review*, 1993, vol. 7, p. 259-267; A.M. Zipper, « Towards the Termination of Licensed U.S. Foreign Subsidiary Trade with Cuba: The Legal and Political Obstacles », *Law and Policy in International Business*, 1992, vol. 23, n° 4, p. 1045-1069; J.W. Cain, « Extraterritorial Application of the United States Trade Embargo Against Cuba: The United Nations General Assembly's Call for an End to the U.S. Trade embargo », *Ga. J. Int'l & Comp. L.*, 1994, vol. 24, n° 2, p. 379-396.

75. Voir la *Loi sur la démocratie cubaine* (notre traduction) de 1992 (22 USC 600 et suivants). Statement of Policy: [...] *It should be the policy of the United States [...] (4) to seek the speedy termination of any remaining military or technical assistance, subsidies, or other forms of assistance to the Government of Cuba from any of the independent states of the former soviet Union [...] (10) to request the speedy termination of any military or technical assistance to the Government of Cuba from the government of any other country [...].*

76. Voir Government of Canada: New Release, *Canada Issues Order blocking U.S. trade restrictions*, 9 octobre 1992.

politique américaine axée sur les embargos économiques, attirant particulièrement l'attention sur son incompatibilité avec la législation américaine :

*[...] the United States, for its part, challenges the principle of extra-territorial application of foreign laws and trade embargoes. Indeed, the 1969 Export Administration Act contains a specific clause – the Foreign Anti-boycott Provision – which prohibits American companies from complying with foreign boycotts. In other words, the USA rejects the embargoes of other countries but insists that its own embargoes should be enforced<sup>77</sup>.*

D'après l'American Association for World Health, l'entrée en vigueur de la CDA a contribué à aggraver les effets sur la population cubaine de la politique étasunienne à l'égard de l'île. La détérioration des conditions socioéconomiques de la population cubaine est articulée autour de quatre axes :

**Interdiction du commerce avec les filiales.** Au début de 1992, la loi sur la démocratie cubaine a interdit le commerce des filiales avec Cuba. Cette interdiction a gravement limité la capacité de Cuba d'importer des médicaments et des fournitures médicales de pays tiers. En outre, les récents rachats de sociétés et fusions de grandes entreprises pharmaceutiques américaines et européennes ont encore réduit le nombre d'entreprises ayant le droit de commercer avec Cuba ;

**Octroi de licences.** En vertu de la loi sur la démocratie cubaine, les ministères américains des Finances et du Commerce sont autorisés en principe à délivrer des licences de vente de médicaments et de fournitures médicales, ostensiblement pour des raisons humanitaires afin d'atténuer l'impact de l'embargo sur les soins de santé. Dans la pratique, d'après les chefs d'entreprise américains, les dispositions relatives à l'octroi de licences sont si rigoureuses qu'elles produisent l'effet opposé. Sous leur forme actuelle, ces dispositions découragent totalement toute vente d'articles médicaux. Le nombre de licences de ce type accordées (voire demandées depuis 1992) est infime. De nombreuses licences de vente de matériel médical et de médicaments ont été refusées au motif que ces exportations « seraient nuisibles aux intérêts de politique étrangère des États-Unis » ;

**Transports maritimes.** Depuis 1992, l'embargo interdit aux navires de charger ou décharger leur cargaison dans des ports américains pendant 180 jours après avoir déchargé à Cuba. Cette disposition a fortement dissuadé les expéditeurs de livrer du matériel médical à Cuba. Les frais d'expédition ont par conséquent augmenté considérablement et restreint

77. Parlement européen, *Report of the Committee on External Economic Relations on the embargo against Cuba and the Torricelli Act*, A3-243/93/PART B, 29 juillet 1993.

également les livraisons d'aliments, de médicaments, de fournitures médicales et même d'essence pour les ambulances. Entre 1993 et 1996, les entreprises cubaines ont dépensé 8,7 millions de dollars de plus pour pouvoir importer d'Asie, d'Europe et d'Amérique du Sud des articles médicaux qu'ils auraient dû pouvoir importer de leur voisin, les États-Unis.

**Aide humanitaire.** La charité ne saurait se substituer au commerce des médicaments, des fournitures médicales et des produits alimentaires. Les donations consenties par des organisations non gouvernementales américaines et des organisations internationales ne compensent que très partiellement les difficultés infligées au système de santé cubain par l'embargo. En tout cas, les retards dans l'octroi des licences et d'autres restrictions ont gravement freiné les contributions charitables en provenance des États-Unis<sup>78</sup>.

Pris ensemble, ces quatre facteurs ont mis à rude épreuve le système de santé cubain. La diminution de l'approvisionnement en vivres, en médicaments et en fournitures médicales de base, comme des pièces de rechange pour des appareils de radiographie vieux de 30 ans, prélève un lourd tribut en vies humaines. L'embargo a fermé tant de portes que, dans certains cas, les médecins cubains sont dans l'impossibilité d'obtenir des médicaments d'importance vitale de quelque source que ce soit et quelles que soient les circonstances. Des patients en sont morts. En général, c'est un système de santé publique relativement perfectionné et complet qui est systématiquement privé de ressources essentielles. Les services hospitaliers de haute technicité, comme la cardiologie et la néphrologie, sont particulièrement touchés. Mais il en va de même d'éléments de base du système de santé comme la qualité de l'eau et la sécurité alimentaire<sup>79</sup>.

Après la publication en 1997 du rapport de l'American Association for World Health, le Département d'État des États-Unis a publié un communiqué dans lequel il était affirmé que la CDA de 1992 permettrait aux entreprises des États-Unis et à leurs filiales d'exporter à Cuba des médicaments, du matériel médical et des fournitures médicales s'il existait des accords permettant d'en contrôler l'utilisation finale. Depuis 1992, les États-Unis ont approuvé 36 des 39 demandes de licences de vente relatives

---

78. Ces extraits du rapport ont été reproduits (Appendice) dans le rapport de l'AG de l'ONU intitulé : *Questions relatives aux droits de l'homme : situations relatives aux droits de l'homme et rapports des rapporteurs et représentants spéciaux : Situation des droits de l'homme à Cuba*, Doc. Off. AG NU, 52<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/52/479 (1997).

79. American Association for World Health, *Privation de denrées alimentaires et de médicaments : les conséquences sur la santé et la nutrition de la population cubaine de l'embargo appliqué par les États-Unis d'Amérique*, 1997.

à des articles médicaux; 31 d'entre elles concernaient la vente commerciale de médicaments, de matériel médical et d'équipements connexes à Cuba. Pendant cette période, les États-Unis ont octroyé des licences pour des dons humanitaires de médicaments et de matériel médical d'une valeur de plus de 227 millions de dollars.

Enfin, la CDA fut modifiée en 2003. La section §515.559 des « Regulations » a subi certaines modifications, à la suite de l'annonce faite par George W. Bush concernant la mise en application du projet *Initiative for a New Cuba*. L'objectif était de mieux expliquer les effets de la CDA de 1992. On ajouta une note au paragraphe (b) pour expliquer comment la loi autorisait l'émission de certains types de licences, malgré la prohibition générale établie au moment de l'entrée en vigueur de la CDA. Le paragraphe (d) fut retranché afin de clarifier que les personnes sous la juridiction des États-Unis peuvent détenir des licences pour les activités d'exportation, selon les modalités de la section §515.559. On a ajouté un nouveau paragraphe à la section §515.567 pour clarifier que les demandes d'autorisations relatives aux voyages dont l'objectif est la participation à certains types d'activités seraient traitées dans la mesure où ces activités sont organisées et gérées grâce à une licence octroyée préalablement. Finalement, la section §515.572 fut également amendée pour préciser que l'octroi des permis de transport, de voyage, ainsi que les autorisations délivrées aux institutions financières étrangères pour les renvois des fonds monétaires à Cuba, doivent faire l'objet de rapports annuels, plutôt que trimestriels<sup>80</sup>.

## **2.2. L'adoption de la *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act***

L'année 1996 a été une des années d'élection présidentielle parmi les plus mouvementées dans l'histoire des États-Unis. Le président de l'époque, Bill Clinton se préparait à relancer sa candidature alors qu'il subissait de fortes critiques concernant sa politique étrangère venant principalement du Congrès à majorité républicaine et de droite: particulièrement, du représentant Burton et du sénateur Jessie Helms, président ultra conservateur de la très puissante Commission des Affaires étrangères du Sénat.

---

80. Département du Trésor (Office of Foreign Assets Control), *Cuban Assets Control Regulations*, 31 CFR Part 515. Les amendements à la CDA sont entrés en vigueur en mars 2003. En ligne: *Federal Register*, vol. 68, n° 56, 24 mars 2003, <[www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/legal/regs/fr68\\_14141.pdf](http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/legal/regs/fr68_14141.pdf)>.

L'adoption par le Congrès américain de la *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act*<sup>81</sup> a constitué un des événements majeurs du droit international économique de l'année 1996.

L'objet de cette loi est la redéfinition et la réorganisation politique, économique et sociale du régime de l'État cubain, ainsi que la restructuration de ses institutions politiques. Prétendant prédéterminer l'organisation du système politique, économique et social d'un autre État, en fixant des conditions bien détaillées pour y arriver, le gouvernement des États-Unis fait abstraction des règles internationales et intervient ouvertement dans les affaires intérieures de Cuba, comme le faisaient jadis les métropoles envers leurs colonies. Étant donné que nous faisons une étude portant sur les obstacles à la réalisation du droit à l'autodétermination du peuple cubain, nous avons cru pertinent d'examiner les aspects de la loi qui interfèrent avec la mise en œuvre de ce droit universellement reconnu, tout en le mettant en perspective avec les règles internationales déjà établies dans ce domaine.

Les objectifs de cette loi sont conformes non seulement aux objectifs de la politique internationale des États-Unis mais aussi aux objectifs de leur politique interne. Il s'agit, donc, d'«aider le peuple cubain» à «recouvrer sa liberté et sa prospérité»; de «renforcer les sanctions internationales contre le gouvernement castriste»; d'«encourager l'organisation d'élections démocratiques libres et régulières à Cuba»; de «protéger les ressortissants américains contre les confiscations et le trafic illégal de biens confisqués par le régime castriste»<sup>82</sup>. Nul doute, les concepteurs de cette loi étaient convaincus que la fragilité de l'économie cubaine se présentait comme étant une bonne conjoncture pour précipiter la chute du régime de Castro, l'isolant complètement du point de vue économique.

Le président américain de l'époque, William Clinton s'opposait à l'adoption de cette loi aux effets extraterritoriaux, défiant ainsi le Congrès américain. Le Président voulait privilégier la voie diplomatique, demandant au CS de l'ONU d'enquêter sur l'incident aérien et d'envisager les sanctions à prendre<sup>83</sup>. Le Secrétaire d'État à cette époque, Warren Christopher, avait déclaré publiquement qu'il conseillait au président

---

81. United States: *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996 (Helms-Burton Act)*, 22 USCS §6021-6091 (1996), Pub. L. n° 104-114, 110 Stat. 785 (1996). Voir notamment «États-Unis: introduction du texte de loi Helms-Burton renforçant l'embargo à l'encontre de Cuba et contenant des dispositions extraterritoriales» (1996) 19 D.A.I. 812.

82. *Ibid.*

83. Conseil de sécurité, lettre datée du 26 février, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent des États-Unis d'Amérique auprès de l'Organisation des Nations Unies, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/1996/130 (1996).

d'opposer son veto<sup>84</sup>. L'approbation, par ailleurs en pleine campagne présidentielle, est due à la réaction exaspérée de la communauté cubaine de la Floride aux événements du 24 février 1996, alors que la chasse cubaine abattit, à l'intérieur des limites de son espace aérien, deux avions Cessna appartenant à une organisation anticastriste américaine. Les pressions politiques sont dirigées par une puissante organisation de droite représentant des exilés cubains, La Cuban American National Foundation. Compte tenu de l'importance en nombre de votes de l'électorat de la Floride, originaire de Cuba, les dispositions préparées par les sénateurs américains Jessie Helms et Dan Burton devinrent une loi. La Chambre de représentants a adopté le texte à 294 contre 310, ce qui représentait plus des deux tiers des voix excluant ainsi le veto présidentiel. William Clinton est demeuré isolé face au Congrès dominé par les républicains à l'époque.

Pendant les années suivant l'adoption de cette loi, plusieurs internationalistes se sont penchés sur l'étude des aspects ultra politiques ainsi que rhétoriques entremêlés avec sa dimension juridique. Dans le cadre de cet ouvrage, l'examen de la *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act* devient important, car cette loi constitue l'aboutissement de la pratique internationale d'une hyperpuissance. Autrement dit, cette loi représente la manifestation ultime de la politique étrangère contemporaine des États-Unis envers Cuba.

### 2.2.1. Contenu normatif de la *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act*

Nous ne ferons pas une description détaillée de la *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act*. Toutefois, l'analyse de certains aspects de cette loi s'impose. D'abord, la liberté avec laquelle le législateur américain a codifié des questions qui concernent uniquement le gouvernement cubain en tant qu'État souverain. Ensuite, la nature extraterritoriale de cette loi qui atteint, entre autres, le droit de l'État cubain à disposer de lui-même et à autodéterminer les voies de son système politique, économique et social.

Cette loi est singulièrement complexe. Elle est constituée de deux parties conçues spécifiquement pour atteindre des objectifs bien différents. Cependant, les points les plus importants de la loi suscitant des réactions sont : les voies de recours privés prévus au titre III ; la définition de ce que devra être un régime démocratique à Cuba ainsi que la manière dont la transition devra se produire ; la compétence extraterritoriale que la loi octroie aux autorités américaines pertinentes.

---

84. Voir M. Tison, « Washington appuie le Canada contre le projet de loi sur Cuba », *La Presse* [de Montréal], 6 mai 1995, F12.

La première partie concerne directement Cuba et rassemble les titres I et II. Le titre I, intitulé « Renforcement des sanctions internationales contre le gouvernement de Castro », vient modifier et même aggraver les mesures déjà adoptées contre Cuba. L'ensemble de ces préceptes prévoit durcir la position des États-Unis vis-à-vis de Cuba afin d'accélérer la modification du régime. Parmi ces mesures, certaines sont étroitement liées au titre II, intitulé « Aides à un État cubain libre et indépendant ». Ce dernier envisage l'avenir de Cuba en deux étapes : d'abord, l'apparition d'un gouvernement de transition et, ensuite, l'apparition d'un gouvernement démocratiquement élu.

Dans ce sens, les articles 205 et 206 posent les conditions devant être réunies pour que le président des États-Unis, sous le contrôle du Congrès, puisse déterminer qu'il existe un gouvernement de transition puis un gouvernement démocratiquement élu. Ces conditions sont détaillées avec une méticulosité excessive. Elles reprennent les éléments constitutifs de ce qu'est une société libérale, mais y ajoutent des dispositions visant uniquement les intérêts des États-Unis à l'égard de Cuba.

D'après l'article 205,

[...] un gouvernement de transition à Cuba ne devra comprendre parmi ses membres ni Fidel ni Raoul Castro ; ce type de gouvernement ne saura recevoir cette qualification, s'il n'a pas mis fin au brouillage des émissions de Radio Martí ou de Télévision Martí<sup>85</sup> ; parmi les facteurs pouvant être pris en considération de manière facultative figurent l'engagement de prendre des mesures appropriées pour accorder réparation aux ressortissants américains du fait des nationalisations réalisées par le gouvernement cubain ; et l'extradition aux États-Unis des personnes recherchées pour des infractions commises aux États-Unis.

De son côté, l'article 206 établit « qu'un gouvernement démocratiquement élu devra avoir progressé de manière significative en ce qui concerne la réparation des expropriations ayant lésé des ressortissants américains en s'orientant vers un système économique obéissant aux lois du marché ».

La deuxième partie de la loi Helms-Burton est constituée par les titres III et IV. L'objectif fondamental poursuivi est d'obtenir une indemnisation pour les « ressortissants américains », dont la plupart d'ailleurs étaient des Cubains à l'époque et dont les propriétés ont été nationalisées par le régime cubain depuis 1959. De ce fait, le titre III de la « Loi pour la liberté et la solidarité pour la démocratie à Cuba » [notre traduction] pré-

85. L'Article 7 de la loi Helms-Burton prévoit une modernisation des moyens de diffusion de la chaîne de Télévision Martí, dont la mission est de diffuser une propagande anticastriste.

voit un droit de recours privé devant les tribunaux américains, en ce qui a trait aux biens se trouvant sur le territoire cubain, donc à l'extérieur des États-Unis et qui s'appliquera aux personnes dans les situations suivantes :

quiconque se livre, après l'expiration d'une période de trois mois suivant la date d'entrée en vigueur du présent Titre, au « *traffic* » de biens confisqués par le gouvernement cubain ;

sera redevable envers tout ressortissant américain titulaire du droit auxdits biens ;

d'un dédommagement financier d'un montant égal *i*) au triple de la valeur certifiée de la créance ou au triple de la juste valeur de ces biens au prix de marché si celui-ci est plus élevé, plus les intérêts et *ii*) aux frais de justice et honoraires des avocats (§§302(a)(1) et 302(a)(3)(C)<sup>86</sup>.

En fait, ce droit de recours privé devant les tribunaux américains, octroyé par le législateur américain, constitue une extension transfrontalière sans précédent des compétences juridictionnelles d'un État. Nous examinerons cette question plus loin.

### 2.2.2. La notion de « *traffic* » et les nationalisations cubaines

Les actes dénoncés par le gouvernement des États-Unis sont bien distinguables des objectifs poursuivis par la loi elle-même. Parmi les objectifs de ladite loi, il y en a deux qui sont présentés explicitement. Premièrement, dédommager les ressortissants américains pour les nationalisations réalisées depuis 1959 par le gouvernement révolutionnaire instauré et deuxièmement, punir le « *traffic* »<sup>87</sup>.

#### *La nouvelle dimension du terme « traffic »*

L'usage du terme « *traffic* » dans cette loi a suscité bien des débats politiques et juridiques. Le « *traffic* » implique une nouvelle cause de responsabilité permettant aux instances concernées du gouvernement des États-Unis de prendre des mesures à l'encontre d'un agent économique étranger. La définition de « *traffic* » est très large car elle englobe, selon l'article 4(13), toute disposition intentionnelle d'un bien confisqué par le régime

86. United States: *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996 (Helms-Burton Act)*, 12 mars 1996.

87. En raison de l'utilisation ambiguë de ce terme dans une loi de portée extraterritoriale, ainsi que de la controverse instaurée à l'égard de sa légitimité du point de vue juridique, le terme « *traffic* » figurera en anglais, en italique et entre guillemets tout au long de cet ouvrage. Nous citerons ce terme uniquement en anglais, car sa signification dans la langue française n'équivaut aucunement au sens particulier attribué dans la loi Helms-Burton.

castriste ; toute prise de participation dans un tel bien, toute activité commerciale relative à un tel bien ou en tirant bénéfice ou tout acte en relation avec une de ces trois activités soit directement ou indirectement<sup>88</sup>.

En effet, les Américains prétendent que le « *traffic* » est un fait internationalement illicite<sup>89</sup>. Voilà la raison des éventuelles sanctions du « *traffic* ». En assimilant les expropriations opérées par le gouvernement révolutionnaire cubain à un « vol » et en considérant que quiconque commerce sur ces biens se rend coupable de recel et devient complice du vol, les signataires de la loi Helms-Burton prétendaient justifier et même légitimer les sanctions concernant le « *traffic* »<sup>90</sup>.

La loi Helms-Burton définit le « *traffic* » au §4 (13)(A), d'une manière très large et même ambiguë afin d'étendre les effets de la loi à tous les possibles investissements faits à Cuba :

*Traffics [...] as used in title III, and except as provided in subparagraph (B), a person traffics in confiscated property if that person knowingly and intentionally :*

*sells, transfers, distributes, dispenses, brokers, manages, or otherwise disposes of confiscated property, or purchases, leases, receives, possesses, obtains control of, manages, uses, or otherwise acquires or holds an interest in confiscated property,*

- 
88. Voir l'article 4(13) ainsi que l'article 301(6) de la loi qui affirme que « le "traffic" de biens confisqués affaiblit la politique extérieure des États-Unis qui vise à préserver les droits des ressortissants américains qui se sont vu confisquer abusivement leurs biens par le gouvernement cubain ». Voir United States: *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996 (Helms-Burton Act)*, 12 mars 1996, vol. XXXV, p. 357-378. Le texte de la loi Helms-Burton a été publié en français dans *D.A.L.*, août 1996, n° 16, p. 674-689.
89. « Title III is a powerful dissuasive to the immoral trafficking in stolen property that today plays a major role in keeping Castro in funds and therefore in power, and that directly affects the rights and interests of the United States and its nationals. It is a legitimate exercise of U.S. jurisdiction, and the international rule of law should be a principal beneficiary of its enactment. If title III is challenged by Cuba or by states that tolerate or encourage trafficking in confiscated property by their nationals, the United States will have a strong basis for vigorously defending the statute's conformity with international law. The challengers may have a more difficult task in justifying their own conduct ». Voir Brice Clagett, « Title III of the Helms-Burton Act Is Consistent with International Law » (1996) 90 *Am.J. Int'l L.* p. 438. Voir également du même auteur « *The Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act, Continued – A Reply to Professor Lowenfeld* » (1996) 90 *Am.J. Int'l L.*, p. 643-644.
90. En outre, cette question devient plus complexe lorsqu'on constate que le terme « *traffic* » n'est pas clairement défini en droit américain. D'après la législation américaine, le « *traffic* » a une connotation très négative, généralement associé à la vente de drogues illicites. Voir M. Cosnard, « Les lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy, interdiction de commercer avec et d'investir dans certains pays » [1996] *A.F.D.I.* 34-38.

*engages in a commercial activity using otherwise benefiting from confiscated property, or causes, directs, participates in, or profits from, trafficking (as described in clause (i) or (ii)) by another person, or otherwise engages in trafficking (as described in clause (i) or (ii)) through another person, without the authorization of any United States national who holds a claim to the property*<sup>91</sup>.

L'objectif de cette vaste définition a été exprimé à plusieurs reprises : décourager les investissements étrangers à Cuba. Un des membres du Congrès l'a très bien exprimé, en 1996 :

C'est un cheminement logique qui devrait contraindre les firmes internationales à un choix fondamental : ignorer les droits de propriété américains pour continuer les affaires avec Castro ou préserver leur accès au marché le plus vaste du monde<sup>92</sup>.

Il n'est pas étonnant alors de constater que le quatrième titre donne une deuxième définition du « *traffic* », plus élargie que celle du titre III<sup>93</sup>. En fait, les deux définitions ne sont pas tellement différentes quant au fond, leur différence touche plutôt le nombre de dispositions. Ainsi, cette nouvelle définition comprend les rénovations autres que l'entretien courant et les investissements dans des biens confisqués, qui ne figurent pas dans la définition du titre III.

Le but ultime de la loi Helms-Burton est, sans doute, de provoquer des changements et des transformations politiques à Cuba. Autrement dit, changer de système politicoéconomique. Pourtant le gouvernement

91. Article 4 (13)(A) de la loi Helms-Burton. United States : *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996 (Helms-Burton Act)*, 22 USCS Section § 6021-6091 (1996).

92. Déclaration du représentant Livingston. Cité dans C.A. Seppala, « La pratique américaine récente : les lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy », dans « Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce et ordre juridico-international. À propos des lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy », CEDIN, Paris X Nanterre, *Cahiers internationaux*, 14, p. 86.

93. Voir Article 401(2)(A) *The Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act*, (401)(2) Traffics. – (A) Except as provided in subparagraph (B), a person “traffics” in confiscated property if that person knowingly and intentionally –

(i) (I) transfers, distributes, dispenses, brokers or otherwise disposes of confiscated property,

(II) purchases, receives, obtains control of, otherwise acquires confiscated property, or

(III) improves (other than for routine maintenance), invests in (by contribution of funds or anything of value, other than for routine maintenance), or begins after the date of the enactment of this Act to manage, lease, possess, use, or hold an interest in confiscated property,

(ii) enters into a commercial arrangement using otherwise benefiting from confiscated property, or

(iii) causes, directs, participates in, or profits from, trafficking (as described in clause (i) or (ii)) by another person, or otherwise engages in trafficking (as described in clause (i) or (ii)) through another person, without the authorization of any United States national who holds a claim to the property.

cubain avait déjà entrepris en 1995 des changements importants qui touchaient profondément les bases socialistes de son régime. En adoptant la *Loi sur les investissements étrangers*<sup>94</sup>, l'administration castriste a mis en place plusieurs mesures inspirées de l'économie de marché, tout en préservant certains piliers socialistes. La loi 77 offre une meilleure protection aux investisseurs contre les expropriations et autorise ces derniers à détenir 100 p. cent du capital d'une société incorporée à Cuba (article 11-a). Aussi, la liste des secteurs accueillant les investissements étrangers a été élargie et diversifiée (articles 16-18). Enfin, on a créé des zones franches pour favoriser les exportations (articles 50-53). Cependant, ces changements n'étaient pas suffisants pour l'administration de Clinton. Pour arriver à son grand objectif, le fait de récupérer les biens appartenant à des Américains ou à des Cubains devenus Américains après 1959 serait un moyen efficace car Cuba, étant une néo-colonie des États-Unis depuis un demi-siècle, était entièrement dépendante des États-Unis. La totalité de ses ressources économiques et naturelles appartenait à la puissance. Dédommager les ressortissants Américains pour les nationalisations opérées par le gouvernement cubain deviendrait ainsi indispensable. D'après les Américains, ce sont les conditions dans lesquelles les nationalisations cubaines ont été faites qui permettent de les qualifier d'illicites. Mais la notion de nationalisation et le droit à nationaliser se classent parmi les problématiques les plus épineuses et controversées du droit international. Il existe de sérieuses oppositions entre les thèses des pays en développement et celles qui sont avancées par les pays développés. Examinons-les de plus près.

### *Les nationalisations en droit international*

À l'heure actuelle, il est couramment agréé que les nationalisations constituent, entre autres, un des droits légitimes de n'importe quelle nation voulant disposer entièrement des ressources situées sur son territoire. Il revient notamment aux pays en développement le mérite d'avoir révolutionné la notion de nationalisation en lui ajoutant une ampleur et une portée nouvelles. L'accession à la souveraineté des anciens territoires de colonisation durant les décennies 1960 et 1970, d'une part, et leur reconnaissance par la communauté internationale, d'autre part, a focalisé le débat sur la relation coloniale comme facteur d'exploitation. La nécessité de mettre fin à cette relation fonde la revendication d'une réparation des dommages causés par l'ancien colonisateur à l'ancien colonisé. L'adoption et l'entrée en vigueur de deux pactes internationaux relatifs aux droits de

94. *Ley de la inversión extranjera (Ley No 77)* aprobada por l'Asamblea Nacional de la República de Cuba el 5 de septiembre de 1995, 5ª sesión, 4ª legislatura (1996) 35 ILM 332.

l'homme marquèrent un moment important dans ce domaine. Le deuxième paragraphe du premier des deux instruments affirme : « Pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles [...] En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance »<sup>95</sup>.

Si les débats autour de la nationalisation n'ont jamais mené à un véritable consensus, comme nous le verrons plus tard, la libre disposition des États en développement sur les ressources naturelles a très tôt été reconnue comme un critère incontournable pour le développement industriel de ces pays, en plus de constituer notamment une condition indispensable à l'exercice intégral de la souveraineté étatique<sup>96</sup>.

Les pays en développement ont défini plus tard la relation existante entre nationalisation, décolonisation et développement. Ils ont donc fondé la nationalisation sur le principe de souveraineté permanente sur les ressources naturelles et les activités économiques<sup>97</sup>. Premièrement, parce qu'un État n'est pas souverain s'il ne peut disposer pleinement et librement de ses ressources ; par conséquent, si celles-ci sont entre des mains étrangères, sa souveraineté risque d'être purement fictive. Deuxièmement, la nationalisation est une condition du développement ; elle permet seule à l'État de maîtriser les richesses économiques du pays et de promouvoir une véritable politique nationale de développement. Troisièmement, la nationalisation est un élément de reconquête de l'identité nationale ; pour les pays qui y recourent, elle revêt incontestablement une signification idéologique et hautement symbolique<sup>98</sup>.

Aujourd'hui, cela fait l'unanimité parmi les États que le pouvoir de nationaliser est un attribut essentiel de leur souveraineté. À la suite de nombreux débats au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies dans les années 1950, cette dernière a procédé à l'adoption de la résolution 626

95. Voir l'article 1(2) du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, 999 R.T.N.U. 171, R.T. Can.1976 n° 47 (entrée en vigueur : 23 mars 1976) et du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, (1976), 999 R.T.N.U. 13.

96. *Souveraineté permanente des pays en voie de développement sur leurs ressources et expansion des sources intérieures d'accumulation aux fins du développement économique*, Rés. AG NU 2692 (XXV), Doc. off. AG NU, 25<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES/2692 (1970) 69.

97. *Souveraineté permanente sur les ressources naturelles*, Rés. AG NU 1803 (XVII), Doc. off. AG NU, 17<sup>e</sup> sess., supp. n° 17, Doc. NU A/5217 (1962) 15.

98. Voir H. Cassan et G. Feuer, *Droit international du développement*, Paris, Dalloz, 1985, p. 210-211.

reconnaissant « le droit de chaque pays de nationaliser et donc d'exploiter librement ses richesses naturelles, en tant que facteur essentiel pour atteindre l'indépendance économique »<sup>99</sup>.

À partir de ce moment, ce droit devient un droit attaché, inhérent, à la souveraineté suivant les termes mêmes de la résolution. Ce droit peut être exercé non seulement lorsque la nécessité ou lorsque l'utilité publique le requièrent, mais lorsqu'il est souhaitable au jugement de l'État souverain et indépendant, pour son progrès et son développement économiques. Par contre, ce consensus apparent reste pour le moins incertain comme en témoignent les affrontements juridiques<sup>100</sup> entre les pays développés et les pays en développement. Ces antagonismes portent sur le fondement du droit de nationaliser mais surtout sur l'obligation d'indemniser ainsi que sur la nature de l'indemnisation. En l'occurrence, les nationalisations opérées par certains pays en développement ont donné lieu à des actions entreprises par les gouvernements des pays industrialisés visés, fondées sur la non-reconnaissance de l'effet extraterritorial des nationalisations, considérées comme contraires à l'ordre public des États occidentaux<sup>101</sup>. À un autre niveau, des litiges ont opposé des sociétés privées occidentales à des pays en développement, principalement à propos des nationalisations pétrolières opérées par des membres de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) ou de l'Organisation des pays arabes exportateurs de pétrole (OPAEP). On peut citer notamment le différend qui a opposé la compagnie pétrolière Texaco à la République arabe de la Libye dans les années 1970. À cette occasion, la règle relative au droit des peuples de disposer librement de leurs ressources naturelles a été réaffirmé dans l'arrêt rendu en 1977 dont l'arbitre était M. Pierre-Marie Dupuy :

*Territorial sovereignty confers upon the State an exclusive competence to organize as it wishes the economic structures of its territory and to introduce therein any reforms which may seem to be desirable to it. It is an essential prerogative of*

- 
99. Voir *Droit d'exploiter librement les richesses et les ressources naturelles économiques*, Rés. AG NU 626 (VII), Doc. off. AG NU, 7<sup>e</sup> sess., supp. n° 20, Doc. NU A/2361 (1952) 18.
100. Du côté de la jurisprudence allemande, consulter l'arrêt de la Cour suprême de Hambourg du 22 janvier 1973 *Smetsa c. Corporación del Cobre* à propos des mêmes opérations. Concernant la jurisprudence américaine, voir l'évolution de la théorie de l'« Act of State » à travers l'arrêt *Banco nacional de Cuba v. Sabbatino*, 376 U.S. 398 (1964), le *Second Hickenlooper Amendment*, 22 U.S.C. §2370 (1964). Voir aussi *British Petroleum exploration Co (Libya) c. Libye*, sentence rendue le 10 octobre 1973 (M. Lagergren, arbitre unique); *Libyan-American Oil Co (Liamco) c. Libye*. Sentence rendue le 12 avril 1977. (M. Mahmassani, arbitre unique); *American Independent Oil Co (Aminoil) c. Koweït*. Sentence rendue le 24 mars 1982 (Président : M. Reuter).
101. Par exemple, du côté de la jurisprudence française, voir le jugement du Tribunal de Grande Instance de Paris du 28 novembre 1972 *Corporación del Cobre c. Sté Braden Copper Corp.* et « Le groupement d'importation des métaux » à propos des nationalisations du cuivre chilien.

*sovereignty for the constitutionally authorized authorities of the State to choose and build freely an economic and social system. International law recognizes that a State has this prerogative just as it has the prerogative to determine freely its political regime and its constitutional institutions*<sup>102</sup>.

La plupart des États semblent reconnaître la valeur juridique du paragraphe 4 de la résolution 1803 (XVII) qui prescrit ce qui suit :

La nationalisation, l'expropriation ou la réquisition devront se fonder sur des raisons ou des motifs d'utilité publique, de sécurité ou d'intérêt national, reconnus comme primant les simples intérêts particuliers ou privés tant nationaux qu'étrangers. Dans ce sens, le propriétaire recevra une indemnisation adéquate, conformément aux règles en vigueur dans l'État qui prend ces mesures dans l'exercice de sa souveraineté et en conformité du droit international. Dans tous cas où la question de l'indemnisation donnerait lieu à une controverse, les voies de recours nationales de l'État qui prend lesdites mesures devront être épuisées. Toutefois, sur l'accord des États souverains et autres parties intéressées, le différend devrait être soumis à l'arbitrage ou à un règlement judiciaire international<sup>103</sup>.

Ainsi, nul ne peut affirmer qu'il existe véritablement un consensus international concernant les fondements du droit de nationaliser, du fait des nombreuses dissemblances qui existent encore sur les méthodes de mise en œuvre du droit de nationaliser. Mais, est quand même reconnu par le droit positif et par la plupart des États, le droit des États de nationaliser leurs ressources naturelles. La sentence *Texaco* révèle cette réalité :

[...] le droit d'un État de procéder à des nationalisations n'est pas aujourd'hui contestable. Il résulte du droit international coutumier, établi à la suite des pratiques concordantes considérées par la communauté internationale comme étant de droit [...] L'exercice de la compétence étatique de nationaliser est considérée comme l'expression de sa souveraineté territoriale. Celle-ci lui confère une compétence exclusive pour organiser comme il l'entend les structures économiques du pays et y introduire les réformes qui lui paraissent opportunes. C'est une prérogative essentielle de la souveraineté pour les autorités de l'État qui sont chargées constitutionnellement de l'exercer que de choisir et d'édifier librement un système économique et social [...]<sup>104</sup>.

La définition de la nature et des conditions de l'indemnisation ont fait couler beaucoup d'encre. C'est justement sur cette question que les divergences sont les plus coriaces. D'abord, les pays développés affirment que le droit international impose à tous les États une obligation d'indemniser

102. *Texaco c. Libyan Arab Republic*, sentence rendue le 19 avril 1977 (M. Pierre-Marie Dupuy, arbitre unique), 17 ILM (1978), paragraphe 59, p. 3-37. Voir aussi 53 ILR, p. 389.

103. *Souveraineté permanente sur les ressources naturelles*, Rés. AG NU 1803(XVII), Doc. off. AG NU, 17<sup>e</sup> sess., supp. n° 17, Doc. NU A/5217 (1962).

104. Voir *Texaco v. Libyan Arab Republic* (1977) 17 ILM (1978) (Arbitre : Pierre-Marie Dupuy).

ainsi que les modalités pour son exécution. La position américaine se distingue particulièrement depuis les nationalisations mexicaines de 1938. Dans la lettre du 3 avril 1940, signée par Cordell Hull, celui-ci préconisait la formule classique selon laquelle les États auteurs des mesures d'expropriation touchant des propriétés étrangères étaient obligés de payer une compensation « prompte, adéquate et effective »<sup>105</sup>. C'est ainsi que la jurisprudence internationale n'a pas tardé à affirmer que l'obligation internationale de payer une indemnité comme suite aux expropriations légitimes trouve son fondement juridique dans le principe du respect de la propriété privée et des droits acquis des étrangers, principe auquel se réfèrent plusieurs sentences arbitrales, relatives à l'obligation juridique de l'État nationalisateur d'indemniser les étrangers lésés dans leurs biens.

Les pays en développement, de leur côté, ont contesté l'existence, en droit international, d'une réelle obligation juridique d'indemniser à l'endroit des États nationalisateurs. De ce fait, la IV<sup>e</sup> Conférence de pays non alignés ayant eu lieu en Alger (1973) a proclamé :

[...] que les nationalisations réalisées par les États pour sauvegarder leurs ressources naturelles en tant qu'expression de leur souveraineté impliquent qu'il appartient à chaque État de fixer le montant des indemnités éventuelles ainsi que les modalités de leur versement et que tout conflit soulevé doit être réglé conformément aux lois nationales de chaque État<sup>106</sup>.

Certains textes des Nations Unies ont traduit cette pensée dont notamment la Charte des droits et devoirs économiques des États<sup>107</sup>, dans ses articles 2 et 16. Rappelons aussi la résolution 3171 (XXVIII) du 17 décembre 1973<sup>108</sup> et la résolution 3202 (S-VI). Celle-ci dicte « que ce sont les pays du Tiers Monde qui devraient être indemnisés ». Cette résolution réclame :

le droit pour tous les États, territoires et peuples soumis à une occupation étrangère, à une domination étrangère et coloniale ou à l'apartheid d'obtenir une restitution et une indemnisation totale pour l'exploitation, la réduction et la dégradation des ressources naturelles et de toutes les autres ressources de ces États, territoires et peuples<sup>109</sup>.

105. Voir H. Cassan; G. Feuer, *Droit international du développement*, Paris, Dalloz, 1985, p. 221.

106. Conférence des chefs d'État ou de gouvernement des pays non alignés, *Neither east nor west : the basic documents of non-alignment*, New York, Sheed and Ward, 1973.

107. Voir la *Charte des droits et devoirs économiques des États*, Rés. AG NU 3281 (XXIX), Doc. off. AG NU, 29<sup>e</sup> sess., supp. n° 31, p. 53, Doc. NU A/29/31 (1974).

108. Voir *Convocation d'une session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée au développement et à la coopération économique internationale*, Rés. AG NU 3171 (XXVIII), Doc. off. AG NU, 28<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES/3171 (1973).

109. Voir *Programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international*, Rés. AG NU 3202 (S-VI), Doc. off. AG NU, 6<sup>e</sup> sess. extraordinaire, Doc. NU A/9556 (1<sup>er</sup> mai 1974) 5.

L'obligation d'indemniser a également fait l'objet des Rapports sur la succession des États, présentés par M. Bedjaoui devant la Commission du droit international. Bedjaoui établit alors que lorsque les nationalisations surviennent au moment de la décolonisation, l'État nationalisateur n'avait aucune obligation d'indemniser, au motif que les droits acquis, même régulièrement, subissent le contrecoup de l'illégalité du régime colonial dans lequel ils ont pris naissance. De ce fait, le versement d'une indemnité serait inéquitable dans la mesure où les sociétés implantées sur le territoire, du fait de la colonisation, en ont pillé les ressources naturelles<sup>110</sup>.

Certains auteurs ont contesté vigoureusement la théorie prônant l'exigence d'une indemnité « pleine et entière » ou, selon la terminologie anglo-saxonne, l'exigence d'une indemnité « adéquate, prompte et effective ». Dans le cas d'une nationalisation, remarque M. Foighel, « il serait absurde de considérer que le droit de nationaliser est limité par le pouvoir de payer »<sup>111</sup>. De son côté, M. Verzijl soutenait devant l'Institut de Droit international, en 1952 :

[...] l'utopie de l'exigence occidentale d'une indemnité pleine, entière, adéquate, prompte et effective car admettre cela serait admettre que l'État qui ne pourrait payer devrait renoncer à la réforme économique basée sur l'intérêt de la société en vue d'atteindre la totale indépendance économique. De ce fait, l'exigence d'une indemnité intégrale n'est qu'une protection illusoire puisque l'État nationalisateur devrait souffrir d'une dévaluation monétaire pour payer promptement une indemnité intégrale<sup>112</sup>.

Pour l'État canadien, par exemple, les mesures législatives ou réglementaires que prend un gouvernement dans l'intérêt public ne constituent pas une expropriation exigeant une indemnisation, même si ces mesures ont des effets négatifs sur la rentabilité des sociétés ou sur le rendement des investisseurs<sup>113</sup>.

- 
110. Voir les *Rapports sur la succession des États*, Rapporteur spécial M. Bedjaoui, Commission de droit international, 1<sup>er</sup> sess. (1968) : A/CN.4/204 ; 2<sup>e</sup> sess. (1969) : A/CN.4/216/Rev.1 ; 3<sup>e</sup> sess. (1970) : A/CN.4/226 ; 4<sup>e</sup> sess. (1971) : A/CN.4/247 + Add.1 ; 5<sup>e</sup> sess. (1972) : A/CN.4/259 ; 6<sup>e</sup> sess. (1973) : A/CN.4/267 ; 7<sup>e</sup> sess. (1974) : A/CN.4/282 ; 8<sup>e</sup> sess. (1976) : A/CN.4/292 ; 9<sup>e</sup> sess. (1977) : A/CN.4/301 + Add.1 ; 10<sup>e</sup> sess. (1978) : A/CN.4/313 ; 11<sup>e</sup> sess. (1979) : A/CN.4/322 + Corr.1 + Add. 1-2 ; 12<sup>e</sup> sess. (1980) : A/CN.4/333 ; 13<sup>e</sup> sess. (1981) : A/CN.4/345 + Add. 1-3.
111. Foighel, I. *Nationalization: Study in the Protection of Alien Property in International Law*, Londres, Stevens & Sons Ltd, 1957, p. 54.
112. Voir « Lettre de J.H.W. Verzijl » (1952) 44 : 2, *Annuaire de l'Institut du droit international*, 548.
113. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, « Déclaration du Canada sur l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) par l'Honorable Sergio Marchi, Ministre du Commerce international », Réunion ministérielle de l'OCDE, 27 avril 1998. En ligne : Gouvernement du Canada, <www.gc.ca>.

De nos jours, c'est autour de l'exécution de l'obligation d'indemniser et du calcul de l'indemnité que se matérialisent les oppositions tangibles entre nationalisateurs et nationalisés, comme en témoigne le conflit entre Cuba et les États-Unis. Pourtant, même si ces types de controverses ont donné lieu à une pratique internationale abondante et à un contentieux intéressant, il n'existe aucune règle de droit positif fixant le mode de calcul de l'indemnité due en cas de nationalisation. D'une part, les pays développés demandent toujours que l'indemnité couvre la totalité du dommage subi du fait de la nationalisation. D'autre part, les pays en développement défendent la notion d'indemnité équitable, considérant les intérêts des propriétaires de l'entreprise mais surtout leur propre capacité de paiement et les exigences de leur politique de développement.

Enfin, le procédé utilisé par le gouvernement américain pour fixer les modalités d'exécution de l'indemnisation ainsi que le calcul de l'indemnité est incompatible, d'abord avec la position politique adoptée traditionnellement par Cuba devant cette problématique et ensuite avec la capacité de paiement de l'État cubain et les exigences de sa politique de développement.

#### *Les nationalisations exécutées par le gouvernement cubain*

Une fois clarifiés ces aspects fondamentaux relatifs à la problématique du droit de nationaliser et à l'obligation d'indemniser, revenons aux nationalisations opérées par le gouvernement castriste en 1960 et à la non-reconnaissance manifestée récemment par le gouvernement américain desdites mesures de nationalisation les qualifiant d'« arbitraires », d'« abusives » ainsi que de vol. À partir de ce constat, le Congrès américain crée la nouvelle dimension du terme « trafic », soit « le "*traffic*" de biens confisqués par le gouvernement cubain qui va à l'encontre de la courtoisie internationale, de la liberté de commerce et du développement économique », selon les termes utilisés dans la loi<sup>114</sup>. Pourtant, on vient d'exposer que l'acte de nationalisation est intrinsèquement légal, d'après le droit international.

Devant les propos américains, il devient alors important de préciser que c'est le non-paiement de l'indemnité, mais non pas la nationalisation elle-même, qui devra être considéré comme une violation du

---

114. Voir Article 301(2) et (6) de la loi Helms-Burton. United States: *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996 (Helms-Burton Act)*, 12 mars 1996, vol. XXXV, p. 357-378. Le texte de la loi Helms-Burton a été publié en français dans *D.A.I.*, août 1996, n° 16, p. 674-689; on trouvera l'Introduction à la loi dans *D.A.I.*, octobre 1996, n° 19, p. 810-812.

droit international<sup>115</sup>. Posé différemment, il est généralement admis que l'obligation d'indemniser est la conséquence formelle de l'acte de nationalisation et non pas la condition de légalité de cette dernière. Par conséquent, une nationalisation peut être légale indépendamment du fait de savoir si cette loi reconnaît l'obligation d'indemniser les étrangers lésés. Comme l'a déjà bien soutenu Albert de La Pradelle,

[...] le pouvoir de nationaliser n'est pas limité au pouvoir de payer et le droit de la nation à la réforme doit faire reculer les droits acquis de l'individu [...] il est bien évident que l'indemnité de nationalisation doit tenir compte des possibilités de l'État nationalisateur [...] il ne serait pas réaliste pour l'État protecteur d'exiger une indemnité que l'État nationalisateur ne pourrait pas payer<sup>116</sup>.

Néanmoins, la position traditionnelle du gouvernement des États-Unis avait été pendant longtemps de condamner, non pas les nationalisations elles-mêmes, mais plutôt l'absence d'indemnisation de la part du gouvernement cubain. Or depuis les profondes transformations survenues dans le monde, dont la disparition du bloc communiste, qui avait contribué fermement à la reconnaissance internationale du droit des États à nationaliser, le discours de la Maison-Blanche a changé à l'égard de la légitimité des nationalisations opérées à Cuba parce qu'ils n'ont pas encore reçu une indemnité.

Toutefois, le gouvernement de Cuba a expliqué à maintes reprises que les nationalisations opérées à partir de 1960 ont été faites en conformité avec l'article 24 de la Constitution cubaine de 1940 qui était encore en vigueur au moment de la révolution socialiste ainsi qu'en respectant les dispositions de la loi fondamentale du 7 février 1959.

Ainsi, par le biais de l'adoption de la loi 851 du 6 juillet 1960<sup>117</sup>, le gouvernement de Cuba proposait au gouvernement des États-Unis un accord de compensation inspiré exclusivement de la pratique et des principes du droit international dans ce domaine. Ces dispositions établissaient les procédures de paiement aux fins d'indemniser raisonnablement les détenteurs des propriétés américaines nationalisées, et ce, en vue

115. Voir I. Foighel, *Nationalization: Study in the Protection of Alien Property in International Law*, Londres, Stevens & Son Ltd, 1957, p. 50-60.

116. Les articles 11 et 18 du projet définitif d'Albert de La Pradelle concernaient le paiement des indemnités suivant les nationalisations. Voir Projet définitif de résolutions d'Albert de La Pradelle, cité dans G. Fouilloux, *La nationalisation et le droit international public*, préface de Paul de La Pradelle, Paris, L.G.D.J., 1962, p. 223-225.

117. Pour de plus amples informations sur le contenu et la mise en œuvre de la Loi 851 du 6 juillet 1960 consulter : *Gobierno de la República de Cuba, El proceso de nacionalizaciones en Cuba*, en ligne : [Cuba vs. Bloque <www.cubavsbloqueo.cu/Default.aspx?tabid=68>](http://www.cubavsbloqueo.cu/Default.aspx?tabid=68).

d'encourager la stabilisation des relations commerciales entre Cuba et les États-Unis. Les États-Unis n'ont jamais accepté la proposition cubaine. De plus, le gouvernement cubain avait manifesté à plusieurs reprises sa bonne volonté de négocier les termes et le contenu de la loi 851. La réponse de Washington fut toujours négative.

Ce n'est pas notre tâche d'analyser les raisons et les circonstances entourant le rejet par les États-Unis de l'invitation cubaine à la négociation. Une chose est certaine, les exigences américaines des indemnités pleines, entières, promptes et effectives étaient au cœur de ce différend<sup>118</sup>. Ce qui devient intéressant c'est que Cuba a adopté des législations similaires pour indemniser les propriétaires d'autres nationalités affectés également par les lois de nationalisations effectuées durant les premières années de la révolution. Dans ces cas, Cuba a pu arriver à un accord grâce à des négociations toujours faites sur la base du respect des normes internationales établies à cet effet.

C'est ainsi que le gouvernement de Cuba a signé des contrats de compensation avec la Suisse en date du 2 mars 1962; avec la France, en date du 16 mars 1967; avec le Royaume-Uni, le 8 octobre 1978; avec le Canada, en date du 7 novembre 1980; avec l'Espagne en date du 26 janvier 1988. Les quatre premiers accords ont déjà été achevés de façon satisfaisante. En ce qui concerne l'Espagne, les deux parties se sont entendues pour compléter sa mise en œuvre sur une période de vingt ans. La forme utilisée pour arriver à ces ententes a été la méthode « *lump sum agreement* », reconnue largement par le droit international pour la solution de ce genre de conflit par le biais de négociations diplomatiques entre les gouvernements des États concernés<sup>119</sup>. On est en droit, ici, de se demander pourquoi les Américains n'ont pas accepté de négocier avec le gouvernement de Cuba alors que leurs alliés l'ont fait. En relation avec ce dernier point, citons l'article 22 du projet définitif de résolutions d'Albert de La Pradelle :

En aucun cas l'État étranger ne peut réclamer pour ses ressortissants dépossédés un mode d'indemnisation plus favorable que celui qu'il a lui-même accordé ou prévu aux ressortissants de l'État nationalisateur atteints de mesures analogues<sup>120</sup>.

---

118. Voir, par exemple, K. Alexander et J. Mills, « Resolving Property Claims in a Post-Socialist Cuba » (1995) 27 *Law and Policy in International Business*, p. 137, 168-175.

119. Voir H. Cassan et G. Feuer, *Droit international du développement*, Paris, Dalloz, 1985, p. 226.

120. Projet définitif de résolutions d'Albert de La Pradelle, cité dans G. Fouilloux, *La nationalisation et le droit international public*, préface de Paul de La Pradelle, Paris, L.G.D.J., 1962, p. 222.

De plus, l'approche du titre II de la loi Helms-Burton pour ce qui est des propriétés nationalisées est complètement utopique. Les exigences du gouvernement des États-Unis quant à la compensation intégrale et complète des propriétés et des biens confisqués est tout simplement impossible et, de plus, les prétentions des États-Unis discréditent en quelque sorte les objectifs du titre II, destiné au règlement de la question des propriétés confisquées par les autorités cubaines à partir de janvier 1959. La valeur des réclamations relatives aux propriétés confisquées faites par les États-Unis contre Cuba est évaluée à plus de dix milliards de dollars. Le « produit social brut annuel » de Cuba est estimé à environ 13,19 milliards de dollars. Autrement dit, d'après la loi Helms-Burton, pour que les autorités américaines soient satisfaites de l'indemnisation, il faudra que le gouvernement de Cuba consacre toute sa production annuelle au paiement du montant revendiqué par les Américains. À ce sujet, Luisette Gierbolini a conclu dans une étude publiée en 1997 :

*For Cuba to make a commitment to return all properties to their prior U.S. owners or to fully compensate them for their losses, would mean sentencing the country to financial and political devastation. For Cuba to honor such a commitment, it would have to turn over to the U.S. its entire annual GSP and levy extremely high taxes upon Cuban citizens. Such tension cannot facilitate a transition to an open market in Cuba as the U.S. desires<sup>121</sup>.*

### 2.2.3. L'illicéité de la *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act* à la lumière de certains principes du droit international

La non-conformité au droit international de la loi Helms-Burton devra s'examiner sous l'angle de certains principes reconnus en droit international. Nous commencerons, d'abord, par le principe relatif à l'égalité souveraine des États, inscrit dans plusieurs textes juridiques internationaux dont la Charte des Nations Unies. Certes, il est bien connu que la compétence d'application du droit international intéresse chaque État de façon identique et qu'aucun État ne peut déployer à l'égard d'un autre des manœuvres d'exécution forcée. Cela équivaldrait à rendre nul le principe de l'égalité souveraine parmi les États.

121. Voir Luisette Gierbolini, « *The Helms-Burton Act : Inconsistency With International Law And Irrationality At Their Maximum* », *Journal of Transnational Law and Policy*, Printemps, 1997, p. 293.

Par le biais de l'article 301 (6) de la loi Helms-Burton<sup>122</sup>, qui permettra aux instances pertinentes de sanctionner les personnes s'étant livrées à ce qu'elles (les autorités américaines) appellent le « *traffic* » de biens confisqués par les autorités cubaines, les Américains prétendent interdire aux personnes juridiques de pays tiers d'avoir des échanges commerciaux avec Cuba, alors que les normes internationales établissent que « seuls les États dont les personnes visées ont la nationalité, ou sur le territoire duquel elles ont leur résidence, peuvent imposer un tel comportement ». L'article 102 de la loi Helms-Burton fait référence aux efforts politiques et diplomatiques à déployer afin que les autres États adoptent à l'égard de Cuba des mesures de pression économique qui soient compatibles avec la politique extérieure des États-Unis. Cette exigence devient illicite du point de vue du droit international<sup>123</sup>. Aucun État n'a le droit de donner un caractère *erga omnes* à des mesures unilatérales que ce dernier aurait adoptées contre un autre État. Le but ultime, en fait, de la prétention américaine est d'universaliser les mesures de contrainte économique contre Cuba.

Enfin, les dispositions de la loi Helms-Burton semblent non conformes à certaines règles impératives du droit international. D'abord, à celles régissant la responsabilité internationale des États; deuxièmement, à celles relatives à l'imposition de mesures coercitives économiques, et troisièmement, à celles se rapportant à l'usage de contre-mesures. Examinons-les plus près.

---

122. Voir *The Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act* (annexe 3 à la fin de cet ouvrage). L'article 301(6) affirme :

« *This trafficking in confiscated property provides badly needed financial benefit, including hard currency, oil, and productive investment and expertise, to the current Cuban Government and thus undermines the foreign policy of the United States;*

(A) *to bring democratic institutions to Cuba through the pressure of a general economic embargo at a time when the Castro regime has proven to be vulnerable to international economic pressure; and*

(B) *to protect the claims of United States nationals who had property wrongfully confiscated by the Cuban Government* ».

123. Plusieurs auteurs ont consacré leurs travaux à la question concernant l'illicéité de la loi Helms-Burton au regard du droit international. Voir, entre autres, le travail réalisé par Andreas F. Lowenfeld, *Agora: The Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act*, [1996] AJIL 419; M. Cosnard, « Les lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy, interdiction de commercer avec et d'investir dans certains pays », [1996] A.F.D.I. 33, et plusieurs travaux de B. Stern, notamment, « Vers la mondialisation juridique ? Les lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy », [1996] R.G.D.I.P. 979.

*La non-conformité de la loi Helms-Burton aux règles universelles concernant la responsabilité internationale des États*

Tandis que les créateurs de la nouvelle dimension du terme «*traffic*» tentent de lui attribuer une portée globale, une grande partie de la doctrine n'est pas totalement convaincue par l'introduction de conceptions empruntées au droit criminel dans le domaine de la responsabilité internationale. Il est indéniable que tous les systèmes juridiques prévoient des punitions pour certaines infractions. Malgré cela, l'ordre juridique international n'a jamais intégré de concepts du droit pénal en ce qui concerne la responsabilité internationale des États.

La responsabilité internationale est essentiellement réparatoire. Par contre, la loi Helms-Burton prévoit des sanctions de caractère pénal car le montant de la réparation due est calculé sans aucune attestation du dommage réel. De plus, selon la disposition 302(a)(3)(C), le montant de la réparation due pourrait être augmenté si le «*traffic*» se poursuivait dans les propriétés confisquées ou dans les biens nationalisés.

M. Cosnard estime que cette nouvelle conception du «*traffic*» n'était qu'un prétexte pour permettre aux ressortissants américains de recouvrer les indemnités souhaitées. Dans l'espoir d'opérer un transfert de responsabilité de l'État cubain vers des personnes disposant de biens saisissables sur le territoire des États-Unis, les autorités américaines ont créé cette nouvelle définition si controversée du terme «*traffic*»<sup>124</sup>. Toujours, dans l'espoir que les citoyens américains puissent percevoir des indemnités, le gouvernement des États-Unis a décidé, unilatéralement, de pallier les défaillances de l'ordre juridique international. C'est pourquoi l'article 301 précise :

Le système judiciaire international, dans sa structure actuelle, est dépourvu de recours efficaces contre la confiscation abusive de biens et l'enrichissement injuste découlant de l'usage de biens abusivement confisqués par des gouvernements et des organismes privés aux dépens des propriétaires légitimes de ces biens [...];

Le gouvernement des États-Unis a, vis à vis de ses ressortissants, l'obligation de les protéger contre des confiscations abusives par des nations étrangères et leurs ressortissants, notamment de prévoir des voies de recours privés[...];

124. M. Cosnard, « Les lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy, interdiction de commercer avec et d'investir dans certains pays », [1996] *A.F.D.I.* 50.

Pour faire échec au « *traffic* » de biens abusivement confisqués, les ressortissants des États-Unis qui ont été victimes de ces confiscations doivent bénéficier d'un recours judiciaire auprès des tribunaux des États-Unis qui puisse priver les trafiquants de tout profit résultant de l'exploitation financière des saisies de Castro [...]<sup>125</sup>.

Si le gouvernement des États-Unis déplore l'état imparfait du système de recours et de garanties juridictionnelles dont dispose le droit international dans les cas de présumées victimes de spoliation résultant des nationalisations de biens, non accompagnée d'une indemnisation adéquate, prompte et effective, il existe des instances internationales auxquelles ils pourraient s'adresser. Par conséquent, on ne saurait accepter, en droit, les conclusions qu'en a tirées le législateur américain.

Cela dit, il va de soi que, si le gouvernement des États-Unis est insatisfait de l'indemnisation proposée par le gouvernement de Cuba, il peut toujours s'adresser aux organismes internationaux chargés des questions reliées au règlement de différends entre les États et même déposer un recours à la Cour internationale de justice. Cependant, le droit international n'a jamais autorisé aucun État à engager la responsabilité des pays tiers ou des personnes privées absolument étrangères à l'opération de nationalisation, car la présumée dette doit être réclamée à l'État auteur de la nationalisation. C'est exactement ce que prétend le législateur américain dans le titre III de la loi Helms-Burton. Pour appuyer notre thèse, nous rappellerons l'analyse faite par Denys Wibaux :

Il y a dans ce montage juridique un véritable contournement des règles de la responsabilité internationale et un aménagement de celles-ci de la part d'un État à son seul profit. En effet, par un tour de passe-passe du législateur américain, la dette en responsabilité, qui a pu naître pour Cuba du fait d'une non-indemnisation ou d'une indemnisation insuffisante des propriétaires de biens nationalisés, pourrait être récupérée dans le chef de personnes ressortissantes d'un État tiers à ce différend et complètement étrangères aux faits qui sont à l'origine du différend conduisant à la mise en cause de la responsabilité internationale de l'État ayant nationalisé. Ainsi, en ce qu'elle organise une véritable subrogation d'une personne privée étrangère au différend interétatique dans la dette de l'État nationalisant, la loi Helms-Burton paraît bien contraire aux règles de droit international en matière de responsabilité<sup>126</sup>.

125. Voir l'article 301 de la loi. United States: *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996 (Helms-Burton Act)*, 22 USCS Section §6021-6091 (1996).

126. Voir D. Wibaux, « Un point de vue étatique. Le gouvernement français et les lois américaines », dans H. Ghérari et S. Szurek, *Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce et ordre juridico-international. À propos des lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy*, CEDIN, Paris X Nanterre, Cahiers internationaux, 14, p. 140-141.

*La non-conformité de la loi Helms-Burton aux règles internationales en matière des mesures de contrainte économique*

Le boycott secondaire, selon certains auteurs, consiste à « interdire toute relation commerciale avec un ressortissant d'un État étranger, dès lors que celui-ci est en relation commerciale avec l'État soumis à un boycott primaire ». Pourtant, il est difficile de voir dans le dispositif instauré par la loi Helms-Burton un embargo secondaire comme celui contenu dans la définition. Les ressortissants américains ne sont pas les destinataires de cette loi. L'objectif de cette dernière n'est pas d'interdire simplement aux ressortissants américains d'avoir des relations commerciales avec les personnes se livrant aux activités incriminées, qualifiées de « *traffic* ». La loi s'adresse plutôt aux fournisseurs/pays étrangers et leur impose une sanction s'ils se livrent au trafic ou investissent à Cuba, mais n'interdit pas aux ressortissants américains de commercer avec les personnes ainsi sanctionnées.

D'après d'autres, la définition du boycott secondaire est plus large : « le boycott secondaire consiste à frapper des agents économiques qui commercent avec, ou investissent dans, un État soumis lui-même à un boycottage primaire »<sup>127</sup>. Certes, cette définition serait plus proche des mesures contenues dans les dispositions de la loi si nous écartions le fait que, dans cette loi, « le respect de l'embargo américain n'est que dans une certaine mesure la cause de la sanction, car le fait générateur de la mesure n'est pas la transgression de l'interdiction de commercer avec Cuba, mais le fait de se livrer au "*traffic*" sur des biens confisqués à des ressortissants américains »<sup>128</sup>.

Les dispositions de la loi Helms-Burton contraignent les ressortissants des États tiers à faire le choix suivant : continuer de commercer avec les pays visés ou d'y investir en s'exposant à des procédures ou à des mesures de contrainte économique de la part des États-Unis ou bien s'abstenir de commercer et d'investir à Cuba et maintenir des relations pacifiques avec les États-Unis.

Les boycotts secondaires sont contraires aux principes généraux du droit international car, lorsqu'un État A pose des actes visant à empêcher les ressortissants d'un État B de commercer avec un État C, cela équivaut à affirmer que l'État A viole la souveraineté de l'État B en le contraignant à procéder contre sa propre volonté, et en intervenant dans

127. Brigitte Stern, « Vers la mondialisation juridique ? Les lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy » [1996] *R.G.D.I.P.* 992.

128. Cosnard, *supra* note 122 à la p. 51.

ses affaires intérieures (de l'État B) pour porter préjudice au développement économique de l'État C. Par conséquent, un tel boycott secondaire est contraire au droit international.

Établissant un parallèle, le professeur Lowenfeld prenait comme exemple le gouvernement français dans le cas où ce dernier souhaiterait faire adopter une loi similaire exposant la responsabilité des entreprises américaines pour leurs investissements et participations, dans le cas de biens appartenant à des ressortissants français et confisqués par le régime vietnamien actuel. Quelle serait la réaction du gouvernement des États-Unis à un tel exercice de compétence extraterritoriale par la République française ?<sup>129</sup>

Pourtant, le gouvernement des États-Unis a fortement combattu le boycott secondaire organisé par la Ligue arabe contre les sociétés qui commerçaient avec Israël. Entre autres parce que la Baxter International Inc., société d'ingénierie hospitalière, a fait l'objet de sanctions lourdes pour avoir admis que, cédant aux pressions de certains pays arabes, elle avait vendu une usine qu'elle détenait en Israël en vue d'obtenir des marchés de ces pays.

*La non-conformité de la loi Helms-Burton au regard de la réglementation internationale relative à l'usage de contre-mesures*

Comme nous l'avons déjà souligné dans notre deuxième chapitre de la partie I, certains auteurs et les États-Unis eux-mêmes ont recouru aux règles régissant les contre-mesures pour légitimer les mesures unilatérales économiques contre Cuba. Toutefois, les contre-mesures sont réglementées en droit international et leur licéité doit être apprécié sous l'angle des règles préétablies.

L'ensemble des mesures de contrainte économique énoncées dans la loi Helms-Burton ne peut pas être considéré comme un ensemble de « contre-mesures ». Pour qu'un acte illicite soit qualifié de contre-mesure, plusieurs conditions doivent être réunies. Cet acte devra répondre à un acte illicite antérieur et être dirigé contre l'auteur de cet acte. Dans le cas de la loi Helms-Burton, son principal destinataire, Cuba, n'a pas commis des actes internationalement illicites et, en plus, la loi vise des tiers. Par ailleurs, les contre-mesures doivent s'exercer dans le cadre de certaines règles internationales contraignantes pour tous les États. Or, en qualifiant

---

129. Voir Andreas F. Lowenfeld, «Agora: The Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act» [1996] *A.J.I.L.* 420.

les dispositions de la loi de contre-mesures, le Congrès des États-Unis s'est complètement exonéré du respect de la réglementation de ces dernières.

D'après la théorie des contre-mesures, pour qu'un État ait un droit légitime de recourir à ces dernières, il est important de tenir compte de deux éléments devant être reliés : la raison du déclenchement de la contre-mesure, c'est-à-dire, un fait internationalement illicite, d'une part, et d'autre part, le lien proportionnel existant entre ce fait illicite et la contre-mesure elle-même. Par conséquent, il est défendu en droit international de sanctionner des États tiers pour le fait illicite d'un État quelconque. Or le « *traffic* » incriminé par les États-Unis ne correspond pas à la notion de fait illicite décrite dans la théorie des contre-mesures, donc ce « *traffic* » n'a rien d'illicite en droit international. Dans son étude sur le lien exclusif entre ces deux éléments dans la loi Helms-Burton, Michel Cosnard constatait :

[...] qu'il est impératif de distinguer les objectifs poursuivis par [la loi] des actes réellement sanctionnés. Si ces seconds n'ont aucun rapport, ou un rapport lointain, avec les comportements illicites dont les États-Unis recherchent la cessation, alors le motif des contre-mesures sera contraire au droit international<sup>130</sup>.

Voilà pourquoi l'examen de cette loi du point de vue du droit international a provoqué, en tout temps, de nombreux imbroglios juridiques. Fondamentalement, parce que se servant de la loi Helms-Burton, les Américains réagissent à des faits licites. C'est-à-dire que le non-respect des mesures étasuniennes unilatérales de contrainte économique imposées contre Cuba par des pays tiers ne constitue pas en soi un fait illicite. Malgré cela, les Américains ont prétendu, en édictant la loi Helms-Burton, imposer le respect et la non-contravention de leur politique économique contre Cuba à la communauté internationale tout entière, comme si le respect de cette politique était une obligation internationale prescrite dans un instrument juridique international quelconque. Par conséquent, aucun manquement aux mesures de contrainte économique ne peut être considéré comme un acte illicite. Subséquemment, toutes les mesures entreprises par le gouvernement des États-Unis, en vertu de la loi Helms-Burton, dans le but de punir les acteurs internationaux qui n'auront pas suivi ces ordonnances au pied de la lettre peuvent être qualifiées d'illégales. Ainsi, les objectifs énoncés dans l'article 104 de cette loi, concernant

---

130. Cosnard, *supra* note 122 à la p. 51.

l'opposition du gouvernement des États-Unis à l'adhésion aux institutions financières internationales, sont illégaux et constituent une atteinte aux Chartes constitutives de ces organisations<sup>131</sup>.

Le « *traffic* » est devenu ainsi, pour les Américains, l'icône dans le cadre de la loi Helms-Burton car il constitue, selon eux, l'acte internationalement illicite qui pourrait aider à présenter les mesures de contrainte économique contenues dans cette dernière comme des contre-mesures. Pourtant les mesures contenues dans la loi Helms-Burton ne peuvent pas être qualifiées de contre-mesures. D'une part, compte tenu que la réalité du « *traffic* » n'est vraiment pas assimilable à un acte internationalement illicite, on peut difficilement parler de l'existence d'un motif sérieux qui justifierait le déclenchement de contre-mesures. D'autre part, il n'existe pas non plus de lien certain entre le fait « illicite », c'est-à-dire le « *traffic* » dans les propriétés cubaines et les mesures de contrainte économique elles-mêmes. Cependant, plusieurs dispositions de la loi laissent entendre que le non-respect de l'embargo apparaît comme le vrai fait déclencheur.

Or, d'après la théorie des contre-mesures, le lien entre l'acte internationalement illicite (le fait déclencheur) et la réaction (la contre-mesure) doit être exclusif. Mais, cet amalgame de faits dénoncés par les Américains ne trouve pas sa juste place dans le cadre de cette loi, car le « *traffic* » n'est pas reconnu internationalement comme un acte illicite et le non-respect des mesures économiques contre Cuba ne constitue pas non plus une

---

131. Section 104. – *United States Opposition To Cuban Membership In International Financial Institutions*

- (a) *Continued Opposition to Cuban Membership in International Financial Institutions.* – (1) *In general.* – Except as provided in paragraph. (2) *The Secretary of the Treasury shall instruct the United States executive director of each international financial institution to use the voice and vote of the United States to oppose the admission of Cuba as a member of such institution until the President submits a determination under section 203(c).* (3) *That a democratically elected government in Cuba is in power.*
- (b) *Reduction in United States Payments to International Financial Institutions.* – *If any international financial institution approves a loan or other assistance to the Cuban Government over the opposition of the United States, then the Secretary of the Treasury shall withhold from payment to such institution an amount equal to the amount of the loan or other assistance, with respect to either of the following types of payment: (1) The paid-in portion of the increase in capital stock of the institution. (2) The callable portion of the increase in capital stock of the institution.*
- (c) *Definition.* – *For purposes of this section, the term “international financial institution” means the International Monetary Fund, the International Bank for Reconstruction and Development, the International Development Association, the International Finance Corporation, the Multilateral Investment Guaranty Agency, and the Inter-American Development Bank. Voir le Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996 (Helms-Burton Act), 22 USCS Section §6021-6091 (1996).*

obligation internationale pour les États et encore moins pour les personnes privées. De plus, le droit de la responsabilité internationale prévoit qu'on ne peut imputer à un État les comportements de ces personnes<sup>132</sup>.

Toujours en relation avec la théorie et la réglementation des contre-mesures, l'exercice des contre-mesures suppose l'obligation de négociation préalable et celle de ne pas prendre des mesures disproportionnées. La négociation suppose un différend d'ordre juridique<sup>133</sup>. Or, le différend existant entre les États-Unis et les pays tiers punis par la loi Helms-Burton est d'ordre politique. Quant à la proportionnalité, il est impossible de l'invoquer s'il n'y a aucun acte reconnu internationalement comme étant illicite.

En relation à cela, M. Cosnard a soutenu :

Les sanctions sont illicites au regard du droit des contre-mesures : on peut dès lors soit en conclure que ce sont des contre-mesures illicites, soit qu'elles ne peuvent être qualifiées de contre-mesures mais de sanctions unilatérales interdites. Il ne s'agit que d'une querelle de vocabulaire, dont la portée pratique est inexistante.

Illicite, la loi Helms-Burton l'est à bien des égards. Elle apparaît comme un des derniers témoignages de l'arrogance des États-Unis sur la scène internationale. Les objectifs sous-jacents d'imposer au monde une *lex americana*, et une politique américaine font de cette loi un des nombreux exemples récents de la volonté des États-Unis de régenter la société internationale<sup>134</sup>.

La loi Helms-Burton est rentrée dans l'histoire du droit international public comme une des manifestation de la portée juridictionnelle de la politique extérieure impériale d'un État. Malgré le principe universalisé depuis l'arrêt du Lotus, à savoir les limites imposées à l'État en matière de compétence extraterritoriale, le gouvernement des États-Unis juge fondée la portée extraterritoriale de la législation Helms-Burton. De cette manière, leur pouvoir extraterritorial les a amenés à circonscrire un nouveau droit à l'autodétermination du peuple cubain, décidé non par lui-même mais par les auteurs de la *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act*, comme nous le verrons dans le prochain chapitre.

132. Voir Arangio-Ruiz, G. (Rapporteur spécial), « Troisième rapport sur la responsabilité des États » (Doc. NU A/CN.4/440 et Add. 1) dans *Annuaire de la Commission du droit international 1991*, vol. 2, partie 1, New York et Genève, NU, 1994, aux p. 28-30 (Doc. NU A/CN.4/SER.A/1991/Add. 1 (Part 1)).

133. *Ibid.*, p. 21-23.

134. Voir M. Cosnard, « Les lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy, interdiction de commercer avec et d'investir dans certains pays », *A.F.D.I.*, 1996, V. XLII, p. 60.

## **La conception américaine du droit à l'autodétermination du peuple cubain, érigée en loi**

*The strongest man is never strong enough to be  
master all the time, unless he transforms force  
into right and obedience into duty*

JEAN-JACQUES ROUSSEAU,  
*Le contrat social*, Baltimore,  
Penguin Books, 1968, p. 52.

### **1. La conception américaine du droit à l'autodétermination du peuple cubain**

Ainsi, la loi Helms-Burton met en œuvre des titres de compétence non reconnus par le droit international. Demaret a écrit : « Les mesures législatives de circonstances dont l'opération extraterritoriale est délibérée et inspirée par des motifs de politique étrangère, constituent des lois ouvertement extraterritoriales »<sup>1</sup>.

---

1. P. Demaret, « L'extraterritorialité des lois et les relations transatlantiques : une question de droit ou de diplomatie ? » (1985) *R.T.D.E.* 3

N'importe quelle Nation possède deux formes de compétence : la compétence législative et la compétence opérationnelle. Toutefois, dans le cas de la loi Helms-Burton, les États-Unis se sont attribué une compétence législative ainsi qu'une compétence opérationnelle qui, dans les faits, sont toutes deux inexistantes, contrevenant ainsi aux prescriptions du droit international régissant l'exercice de ces compétences, tant en ce qui concerne la première que la seconde.

### 1.1 La règle coutumière internationale relative à l'application extraterritoriale des lois

Les premières réflexions sur l'extraterritorialité du droit remontent à 1927, lorsque la Cour permanente de justice internationale (CPJI) a rendu son arrêt concernant l'Affaire du Lotus :

Il ne s'ensuit pas que le droit international défend à un État d'exercer, sur son propre territoire, sa juridiction dans toute affaire où il s'agit de faits qui se sont passés à l'étranger et où il ne peut s'appuyer sur une règle permissive du droit international. Pareille thèse ne saurait être soutenue que si le droit international défendait, d'une manière générale, aux États d'atteindre par leurs lois et de soumettre à la juridiction de leurs tribunaux des personnes, des biens et des actes hors du territoire, et si, par dérogation à cette règle générale prohibitive, il permettait aux États de ce faire dans des cas spécialement déterminés. Or, tel n'est certainement pas l'état actuel du droit international. Loin de défendre d'une manière générale aux États d'étendre leurs lois et leur juridiction à des personnes, des biens et des actes hors du territoire, il leur laisse, à cet égard, une large liberté, qui n'est limitée que dans quelques cas par des règles prohibitives ; pour les autres cas, chaque État reste libre d'adopter les principes qu'il juge les meilleurs et les plus convenables. C'est cette liberté que le droit international laisse aux États, qui explique la variété des règles qu'ils ont pu adopter sans opposition ou réclamations de la part des autres États<sup>2</sup>.

Cet arrêt a, avant tout, établi une règle coutumière internationale générale relative à l'application extraterritoriale du droit. Mais il a donné lieu aussi à bien de débats doctrinaux. D'ailleurs, la majorité des auteurs estime que l'arrêt doit être lu comme ne reconnaissant pas aux États une liberté totale pour agir, sinon une liberté plutôt limitée<sup>3</sup>. Cependant, cette

2. *Affaire du Lotus (France c. Turquie)* [1927] CPJI (Série A), n° 10.

3. On parle notamment des mesures de contrainte économique imposées par les Américains contre Cuba en application de l'article 620 (a) de la *Loi sur l'aide à l'étranger*, de 1961 [22 USC 2370 (a)]; de l'article 5 (b) de la *Loi sur le commerce avec l'ennemi* (50 USCS App. 5 (b)); de la *Loi sur la démocratie cubaine*, de 1992 (22 USC 600 et suivants); et des restrictions imposées par l'article 902 (c) de la «*Loi sur la sécurité alimentaire*», de 1985. Voir «*États-Unis: introduction du texte de loi Helms-Burton renforçant l'embargo à l'encontre de Cuba et contenant des dispositions extraterritoriales*» *D.A.I.* (1996) 19 812.

liberté n'est pas synonyme de licéité. Ceci revient à dire que ce n'est pas parce que le droit international n'interdit pas l'exercice d'une juridiction, qu'il l'autorise pour autant. La Cour explique l'existence de règles établissant une compétence étatique par l'absence d'opposition ou de réclamations. Tant qu'aucun État n'a émis de prétention fondée sur un chef de compétence inédit, l'incertitude demeure. Tout au plus peut-on inférer de l'Affaire du Lotus qu'il existe une présomption de licéité au vu de l'inexistence de prohibition expresse. Ce n'est qu'à partir du moment où un État prétend fonder sa compétence sur ce titre que l'on pourra évaluer sa licéité, notamment au regard des réactions des autres États, qui lui donneront une validité, une opposabilité internationale.

En ce qui concerne la loi Helms-Burton, adoptée par le Congrès américain pour tenter de contraindre Cuba à changer son régime politico-économique, elle ne pouvait pas être autrement qu'extraterritoriale. Il ne faut pas oublier que le gouvernement des États-Unis n'a pas encore accompli sa mission après toutes les lois<sup>4</sup> qu'ils ont édictées, imposant ce que les autorités américaines désignent comme un « embargo économique » et qui comprend toutes les restrictions portant sur le commerce et les transactions avec Cuba, sur les déplacements en direction ou en provenance de Cuba et sur les restrictions sur les transactions concernant des biens dans lesquels Cuba ou des ressortissants cubains détiennent une participation. (Nous avons fait un exposé plus systématique de toutes ces lois et mesures économiques, au chapitre 2.)

Le gouvernement américain, dans le but de rendre efficaces les mesures contenues dans cette loi domestique, ne pouvait pas faire autrement que de concevoir leur mise en œuvre du point de vue extraterritorial. Charles Leben écrivait en 1982 :

[...] les États cherchent à donner une efficacité plus grande aux mesures internes qu'ils adoptent eux-mêmes, en étendant la portée de ces mesures au-delà de leurs frontières. Il s'agit là d'une attitude logique<sup>5</sup>.

Évidemment, il faudra bien discerner dans quelles circonstances nous sommes en présence d'une loi extraterritoriale atteignant le droit international. Il faut dire que ne sont pas toutes les applications extraterritoriales du droit qui sont interdites par les règles internationales. C'est pourquoi cette recherche nous mène forcément aux dispositions internationales régissant les compétences des États pour déterminer dans quelles circonstances les actes de ces derniers peuvent ou ne peuvent pas transcender les frontières. En ce qui concerne la loi Helms-Burton, nous

4. Ch. Leben, « Les contre-mesures interétatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale » (1982) *A.F.D.I.* 47.

5. *Ibid.*

sommes en présence, sans doute, d'une application extraterritoriale du droit « non justifiée par un rattachement direct à un des critères de compétence des États reconnus par le droit international général ou par un accord international entre États concernés, sur le territoire d'un autre État par l'État auteur de ce droit »<sup>6</sup>.

Lorsque nous parlons de compétences étatiques, nous faisons référence aux compétences normative et opérationnelle des États dont les notions fondamentales ont été retenues pour mieux comprendre les problèmes posés par l'extraterritorialité des lois.

### 1.1.1. La compétence normative des États

La compétence normative est le pouvoir qu'a un État d'édicter des normes législatives générales ou individuelles par le biais de ses organes législatif, exécutif ou juridictionnel. Par contre, il est primordial de déterminer quels sont les liens de rattachement justifiant la compétence normative de l'État. En fait, la compétence normative de l'État se rattache, comme nous le verrons, à l'un des trois éléments constitutifs de l'État : le territoire, la population et la souveraineté<sup>7</sup>.

#### *La compétence territoriale*

Il est généralement accepté que l'État a une certaine compétence au regard des biens et des personnes situés sur son territoire et des événements se produisant sur son territoire. Cependant, cette compétence n'est pas absolue, premièrement, parce qu'il existe de nombreuses exceptions résultant des règles coutumières ou conventionnelles internationales (à l'égard des États étrangers ou du personnel diplomatique, ou des ambassades ou des bases militaires étrangères, ou encore des organisations internationales). Deuxièmement, la pratique internationale des États a donné lieu à la naissance d'un principe coutumier relatif à l'illégalité de l'exercice d'une compétence territoriale lorsqu'il n'y a pas de rattachement manifeste de la situation particulière régie par la norme au territoire<sup>8</sup>.

6. B. Stern, « Quelques observations sur les règles internationales relatives à l'application extraterritoriale du droit », [1986] *A.F.D.I.* 23. [L'application extraterritoriale du droit].

7. Concernant la compétence territoriale des États voir, par exemple, Bourquin, « Règles générales du droit de la paix » (1931) 1 : 35 *R.C.A.D.I.* 124 et consulter aussi Goldman, « Les champs d'application territoriale des lois de concurrence » (1969) 3 : 128 *R.C.A.D.I.* 648.

8. Stern [*L'application extraterritoriale du droit*], *supra* note 6 à la p. 25.

### *La compétence personnelle*

Aujourd'hui, il est admis également par la communauté internationale que l'État a compétence, en vertu de ce droit universel, pour prescrire des règles à ses citoyens indépendamment de l'endroit où ils se trouvent. Certes, on est en présence d'une compétence attribuée à l'État au-delà de ses frontières. Toutefois, cette application extraterritoriale du droit est tolérée et bien avérée en droit international.

Ce rattachement entre l'État et les personnes s'applique également aux personnes morales ayant la nationalité d'un État quelconque, ayant leur siège social dans cet État ou qui sont incorporées selon les lois de cet État<sup>9</sup>.

### *La compétence fondée sur la souveraineté des États*

Il est bien connu que la souveraineté constitue un attribut inhérent à tout État. De là l'importance du principe de base du droit international relatif au respect de la souveraineté de tous les États, sans exception. Par conséquent, les États possèdent des compétences relatives à leur existence en tant qu'États souverains, leur sécurité et leur intégrité territoriale. Ils sont pleinement autorisés par le droit international à exercer leurs compétences normatives extraterritoriales à l'égard de tout fait menaçant leur existence ou leur sécurité, ainsi qu'à l'égard de tous les actes commis à l'étranger et portant atteinte à leurs intérêts les plus fondamentaux.

Il faudra mentionner également la compétence universelle, attribuant aux États le droit de poursuite concernant les crimes et délits internationaux contre l'humanité commis par des étrangers à l'étranger. Cette compétence, bien qu'extraterritoriale, est défendue au nom des intérêts fondamentaux de la communauté internationale qui doivent, en principe, faire partie des intérêts fondamentaux de tout État.

En somme, pour qu'une application extraterritoriale ne soit pas considérée comme une atteinte au droit international, il faudra qu'elle soit bien fondée sur une compétence territoriale, sur une compétence personnelle ou sur une des compétences étatiques attribuées à l'État en raison de sa souveraineté. Notamment, la compétence basée sur le principe de protection, la compétence axée sur le principe d'universalité et la compétence en vertu des services publics de l'État en question.

---

9. B. Stern, « Licéité et illicéité de la mesure compte tenu de ses modalités d'utilisation » dans H. Ghérari et S. Szurek, dir., *Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce et ordre juridico-international. À propos des lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy*, Cahiers internationaux n° 14, CEDIN, Paris X Nanterre, p. 204.

Or la pratique internationale des États dans les dernières années nous montre comment, à l'époque de la mondialisation de l'économie, ces règles juridiques internationales relatives à la compétence étatique sont constamment violées par certains États. Pour se justifier, ces États font des interprétations extensives de critères traditionnels de rattachement raisonnable, ou encore ils évoquent d'autres critères non reconnus par le droit international dans l'espoir de légitimer leurs actes extraterritoriaux. C'est le cas des arguments avancés par le gouvernement des États-Unis dans ses efforts pour justifier le fait d'avoir étendu autant ses compétences normatives étatiques lors de l'adoption de la loi Helms-Burton.

Ainsi, le résultat du procédé américain a été une loi contenant des dispositions normatives extraterritoriales, interdites par l'ordre international. Cette loi contient des dispositions concernant l'exécution de sanctions sur le territoire des États-Unis, mais qui deviennent encore une fois extraterritoriales et illégales, car la loi Helms-Burton, étant elle-même extraterritoriale et par conséquent contraire au droit international, ne peut constituer une base juridique pour autoriser de telles sanctions. En guise de conclusion, les sanctions imposées en vertu de la loi Helms-Burton sont extraterritoriales puisque leur seul fondement juridique est une loi extraterritoriale<sup>10</sup>.

### 1.1.2. La compétence d'exécution ou opérationnelle des États

C'est un fait reconnu, chaque État a, sur son territoire, l'exclusivité de la compétence d'exécution. Aucun État ne pourra donc faire des actes d'exécution sur le territoire d'un autre. C'est justement le principe de la souveraineté des États qui établit qu'aucune exécution matérielle d'une norme d'un État ne pourra jamais être effectuée sur le territoire d'un autre État par les organes de l'État auteur de la norme. En vertu du même principe, un État ne peut non plus faire exécuter n'importe quelle disposition de son droit public devant un tribunal étranger<sup>11</sup>.

10. Rappelons que l'exécution, sur le territoire d'un État quelconque, de jugements étrangers est possible. Il est aussi possible que certaines normes coutumières internationales et conventionnelles limitent cette compétence, exclusivement territoriale, d'exécution des États. On parle notamment des différentes conventions d'entraide judiciaire, que ce soit en matière civile ou pénale (réglementation des commissions rogatoires, convention bilatérales ou multilatérales d'extradition). On parle également des immunités d'exécution dont bénéficient les États étrangers pour leurs actes *de jure imperium* et des immunités des locaux diplomatiques ou des navires de guerre. Stern [L'application extraterritoriale du droit], *supra* note 6 à la p. 13.

11. M. Cosnard, « Les lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy, interdiction de commercer avec et d'investir dans certains pays » [1996] *A.F.D.I.* 44.

Les auteurs de la loi Helms-Burton ont voulu attribuer au gouvernement des États-Unis une compétence opérationnelle qui n'est pas conforme à l'énoncé de la règle internationale relative à la compétence d'exécution des États. En effet, depuis l'adoption de la loi Helms-Burton par le Congrès américain, les instances exécutives et judiciaires des États-Unis sont autorisées à adopter ou à prononcer des sanctions prévues par elles. Ainsi, d'après cette loi, ces instances jouissent du droit de sanctionner certains des transgresseurs de ce que les États-Unis entendent comme étant le droit international.

D'abord, parmi les dispositions du Titre III de la loi est invoquée la règle internationale relative aux conditions d'indemnisation des biens expropriés. De cette façon, les instances gouvernementales des États-Unis dévoilent, dans les paragraphes 9, 10, et 11, leurs prétentions d'agir non seulement au nom du droit international, mais à la place des instances que celui-ci peut établir. Elles précisent que le système international est dépourvu de recours efficaces contre la confiscation abusive de biens, et le Congrès américain affirme que leur gouvernement a l'obligation vis-à-vis de ses ressortissants de les protéger contre ces confiscations, notamment en prévoyant des voies de recours privées. Nous sommes en présence d'une nouvelle forme, nationale, de protection diplomatique<sup>12</sup>.

Les États-Unis se sont attribué la compétence de sanctionner les violations du droit international, sans agrément de la part de la communauté internationale. « La mondialisation a franchi un pas de plus »<sup>13</sup> car les États-Unis ont unilatéralement jugé pertinent de se substituer aux organes internationaux pour ainsi appliquer le droit international.

## **1.2. L'extraterritorialité de la loi Helms-Burton du fait de l'interprétation étendue de critères classiques de rattachements territoriaux**

La loi Helms-Burton entrelace des considérations de politique internationale, de moralité dans les affaires internationales et de défense des intérêts commerciaux américains<sup>14</sup>. Pour arriver à l'adoption d'une législation d'une telle envergure, le gouvernement des États-Unis a donné une interprétation très extensive des critères de rattachement admis traditionnellement par le droit international. En effet, la loi Helms-Burton, adoptée

---

12. *Ibid.*

13. Consulter à cet égard, Brigitte Stern, « Vers la mondialisation juridique? Les lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy » [1996] *R.G.D.I.P.* 979-1003.

14. *The Foreign Relations Law of the United States Restatement of the Law*, St. Paul Minn., American Law Institute, 1986, p. 186-187.

par le Congrès américain, est destinée à régir des situations n'ayant aucun rattachement raisonnable avec les États-Unis. Toutefois, ce n'est pas la première fois que le Congrès américain adopte à l'égard de Cuba une loi, n'ayant aucun rattachement raisonnable avec les États-Unis. Rappelons la loi de 1992 intitulée *Cuban Democratic Act*.

De plus, la loi Helms-Burton autorise les tribunaux américains détenant le pouvoir judiciaire à prendre connaissance de situations qui n'ont aucun rattachement raisonnable avec les États-Unis, et donc à émettre dans ces cas des jugements comportant des sanctions.

Pourtant, les autorités américaines ont été persuadées de la non-conformité aux lois internationales de leurs actes fondés sur une interprétation trop extensive de la compétence territoriale ou personnelle aboutissant forcément à des applications extraterritoriales du droit prohibées par les règles internationales.

Ainsi, dans le texte du sixième *Restatement of Foreign Relations Law* des États-Unis, il est précisé ce qui suit :

*Attempts by some States – notably the United States – to prescribe and apply their law on the basis of very broad conceptions of territoriality or nationality have created tensions, bred resentment and brought forth conflicting assertions of the rule of international law. Relation of the United States with Canada and also with several states in Western Europe, have at times been strained by efforts of the United States to implement its economic sanctions against China, the Soviet Union, Cuba and other States through restraints of foreign subsidiaries of corporations based in the United States [...] In response to the reaction of other States, the United States has begun to modify its assertions of jurisprudence in some areas.<sup>15</sup>*

Malgré cela, pour adopter la *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act* le gouvernement des États-Unis a fait une interprétation extensive du critère de rattachement territorial, du critère de rattachement personnel et de ses compétences normatives étatiques en vertu de sa souveraineté.

### 1.2.1. L'extension de la compétence territoriale américaine.

#### La doctrine des effets substantiels

Les autorités américaines ont cherché l'existence de rattachements territoriaux entre les activités économiques qui se sont déroulées à Cuba sur le territoire américain.

---

15. *Ibid.*

En ce qui a trait au territoire américain, il est important d'examiner la « doctrine des effets substantiels » dont s'inspirent les organes de pouvoir des États-Unis. D'après l'article 301 de la loi Helms-Burton,

[...] le droit international reconnaît qu'une nation a le pouvoir d'édicter des règles de droit en ce qui concerne des actes hors de son territoire qui ont, ou dont l'auteur sait qu'ils auront, un effet substantiel à l'intérieur de son territoire.

Cette doctrine a souvent été invoquée par les États-Unis dans le cadre de leurs relations internationales et cette même doctrine a été formalisée par le *Restatement of the Law (Third)*. Il serait néanmoins pertinent de rappeler que si ce principe généralement reconnu ne constitue pas une exception au principe de la souveraineté territoriale exclusive, il pourrait cependant donner lieu à un conflit de compétences qui ne pourra trouver sa solution que dans la mise en œuvre du critère du rattachement raisonnable: cela veut dire que l'État n'exerce sa juridiction sur des situations nées à l'étranger que dans la mesure où elles peuvent être rattachées raisonnablement à cet État.

En effet, le texte du *Restatement of the Law (Third)*, qui codifie la pratique américaine en matière de relations internationales, souligne l'aspect intentionnel de l'effet sur le territoire des États-Unis: « *is intended to have substantial effect* »<sup>16</sup>. D'après l'article 402(1)(c) de ce texte, « Un État est compétent pour légiférer sur les actes exécutés hors de son territoire, s'ils ont ou doivent avoir des effets substantiels sur celui-ci »<sup>17</sup>.

Toutefois, l'article 403 vient équilibrer cette affirmation en mettant en perspective le principe du rattachement raisonnable précisant que, lorsqu'il exerce sa compétence, un État doit s'assurer de son caractère raisonnable<sup>18</sup>.

*Even when one of the bases for jurisdiction under § 402 is present, a state may not exercise jurisdiction to prescribe law with respect to a person or activity having connections with another state when the exercise of such jurisdiction is unreasonable.*<sup>19</sup>

16. *Ibid.*

17. C'est précisément sur ce dernier aspect que se sont concentrées les discussions lorsque les membres de la 19<sup>e</sup> Commission de l'Institut de droit international ont présenté les rapports préliminaires relatifs à la compétence extraterritoriale des États. Voir le « Projet de résolution relative à la compétence extraterritoriale des États », *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 65, tome 1, 1993, à la p. 14.

18. *Supra* note 14 à la p. 186-187.

19. Stern [*L'application extraterritoriale du droit*], *supra* note 6 à la p. 32.

Il semble qu'en droit international, la reconnaissance de la compétence dérivée de la doctrine des effets substantiels soit admissible, tout en étant assortie des limites posées par l'article 403, précisant que l'effet substantiel doit être intentionnel et direct. Cependant, le débat n'est pas encore clos puisque la discussion reste ouverte sur la question de savoir s'il peut s'agir d'un effet voulu ou prévisible, ou s'il doit absolument être réalisé<sup>20</sup>.

En conséquence, nous sommes en désaccord avec les propos de la loi Helms-Burton. Il serait invraisemblable d'approuver que les opérations d'investissement de personnes morales étrangères à Cuba ou les opérations commerciales de n'importe quel État avec Cuba, conformes tant aux dispositions législatives des pays en question qu'aux lois de Cuba mais ciblées par la loi Helms-Burton, ont un effet substantiel sur le territoire américain et peuvent conséquemment se rattacher à la compétence territoriale objective des États-Unis.

Toutefois, dans le texte de la loi américaine il est énoncé que « tout "traffic" a un effet substantiel sur le territoire des États-Unis » sans que soit expliqué quels sont ces effets. Pour évoquer la question des effets substantiels, il faudra réfléchir sur les caractéristiques de l'activité incriminée par la loi, le « traffic ». Le seul point de rencontre entre la notion du « traffic » et les États-Unis est le droit de créance, vis-à-vis du gouvernement cubain, dont dispose le ressortissant américain exproprié. Il est néanmoins discutable que cet effet soit substantiel car, en tout état de cause, la créance reste intacte, tant dans son existence que dans son évaluation. En outre, l'effet sur lequel se fonde la loi ne se trouve pas sur le territoire des États-Unis, mais dans le patrimoine juridique de certains ressortissants américains. Dans ce sens, le lien n'est pas d'essence territoriale, mais personnelle<sup>21</sup>.

### 1.2.2. L'interprétation excessive de leur compétence dite personnelle

Les États-Unis ont également étendu l'interprétation du critère classique relatif au rattachement personnel car ils ont cherché à appliquer les règles relatives à l'embargo contre Cuba à des personnes qui ne leur sont pas rattachées par un lien de nationalité tel que le reconnaît le droit international public, par exemple, à toutes les personnes morales contrôlées par des intérêts américains. C'est précisément la Cour internationale de justice qui a tranché :

20. Voir Cosnard, *supra* note 11 à la p. 41.

21. Voir *Affaire Notteböhme (Liechtenstein c. Guatemala)*, [1953] C.I.J., Rec.798.

[...] l'application extraterritoriale d'une norme à l'égard d'une personne physique non rattachée à l'État par un lien de nationalité effective ou à l'égard d'une personne morale n'ayant pas la nationalité en fonction du critère de siège social ou de l'incorporation, était contraire au droit international<sup>22</sup>.

D'autre part, ils ont prétendu légitimer certaines personnes qui ne possédaient pas la nationalité américaine à l'époque où les confiscations se sont produites, leur permettant d'intenter des actions pour le dénommé « *traffic* », ainsi que de se servir des voies de recours civil établis à l'article 302 (a)(5)(c)<sup>23</sup>. Cette protection va à l'encontre du principe de la continuité de la nationalité, qui exige que la personne protégée ait eu la nationalité de l'État protecteur au moment de la réalisation du fait illicite<sup>24</sup>.

Comme résultat, autant les individus que le pouvoir exécutif des États-Unis peuvent entreprendre des procédures d'application de la loi Helms-Burton.

Au regard du Titre III de la loi Helms-Burton, tout ressortissant américain pourra demander au juge de constater le trafic et de condamner le trafiquant à l'indemniser du dommage subi en raison de la nationalisation cubaine. Le montant de ce recouvrement pourra être triplé (théorie des « *treble damages* » ) si le ressortissant a vu sa créance reconnue par la Commission de règlement des créances étrangères, en vertu du Titre V de la *Export Control Act* de 1949<sup>25</sup>, ou si le trafiquant est dûment informé de l'intention du demandeur d'introduire une instance en recouvrement.

---

22. L'article 302 (a)(5)(c) de la loi Helms-Burton intitulé « *Liability for Trafficking in Confiscated Property Claimed By United States Nationals* » établit :

(a) *Civil Remedy* ;

(5) *Treatment of certain actions* :

(C) *A United States national, other than a United States national bringing an action under this section on a claim certified under title V of the International Claims Settlement Act of 1949, may not bring an action on a claim under this section before the end of the 2 year period beginning on the date of the enactment of this Act.*

23. Voir particulièrement Eric Wyler, *La règle dite de la continuité de la nationalité dans le contentieux international*, Paris, Presses universitaires de France, 1990, p. 11-12 ; 35-36 ; 43-48 ; 253-257.

24. *The Export Control Act* (1949) considéré comme « *the first comprehensive system of export controls ever adopted by the Congress in peace time* », fut présenté en partie comme une réaction des États-Unis au comportement de l'ex-Union soviétique, particulièrement dans l'affaire du « coup de Prague ». Cité dans Ch. Leben, « Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale » [1982] *A.F.D.I.* 43.

25. Voir entre autres, Brigitte Stern, « Quelques observations sur les règles internationales relatives à l'application extraterritoriale du droit » [1986] *A.F.D.I.* 7-52, p. 16-26. De la même auteure, voir aussi « L'extraterritorialité revisitée : Où il est question des affaires *Alvárez-Machain*, *Pâte de bois*, et de quelques autres », [1992] *A.F.D.I.* 239-313, p. 250-256. Relativement à cette question, voir aussi Patrick Juillard, « L'application extraterritoriale de la loi économique », dans *L'application extraterritoriale du droit économique*, Cahiers du CEDIN n° 3, Montchrestien, 1987, aux p. 13-40 et 24-25.

Ainsi, l'article 302 de la loi exclut certaines actions afin d'éviter des abus de la part des ressortissants américains qui acquerraient des droits sur les biens confisqués après la promulgation de la loi. De plus, les litiges dont la valeur est inférieure à 50 000 dollars sont exclus.

Quant aux mesures pouvant être entreprises par le pouvoir exécutif des États-Unis et inscrites dans le Titre IV de la loi Helms-Burton, on peut citer celles relatives à l'interdiction de délivrer un visa à tout trafiquant, à son conjoint, à ses enfants mineurs ou à son représentant.

En guise de conclusion, il devient impossible d'invoquer les compétences personnelles actives et passives dans le cas de la loi Helms-Burton. La première catégorie a comme destinataires les étrangers<sup>26</sup>. Ce titre de compétence est fondé sur la nationalité de la personne, physique ou morale, se livrant à l'activité incriminée.

Pour sa part, la compétence personnelle passive autorise un État à établir et exercer sa juridiction dès lors qu'un de ses nationaux est victime d'un acte illicite commis par un étranger en dehors du territoire. N'ayant pas prouvé jusqu'à présent la perpétration d'un tel délit, ni de la part du gouvernement cubain ni de la part de personnes juridiques étrangères, les Américains ne peuvent pas exercer une véritable compétence de juridiction à cet égard. De plus, il a été évoqué, dans l'article 6 du projet de résolution de l'Institut du droit international relative à la compétence extraterritoriale des États, que la compétence personnelle passive ne doit être invoquée qu'avec circonspection. Enfin, l'Institut propose de limiter l'exercice de cette compétence au cas où l'abstention aboutirait à un déni de justice<sup>27</sup>.

En somme, pour invoquer la compétence personnelle passive, le Congrès s'est fondé sur des bases fictives, du fait de la création d'un nouveau droit d'action par le biais de la loi Helms-Burton. Cette compétence est généralement considérée comme ne devant être exercée qu'en matière pénale. Nonobstant le fait que le Congrès ait voulu inculquer un caractère pénal au « *traffic* », celui-ci n'engage cependant qu'une responsabilité civile.

---

26. Voir l'article 6 du Projet de résolution de l'IDI relative à la compétence extraterritoriale des États, *supra* note 17 aux p. 176-177.

27. Voir l'article 7 du Projet de résolution de l'IDI relative à la compétence extraterritoriale des États, *supra* note 17.

### 1.2.3. L'extension de leur compétence relative au critère de protection

La compétence de protection fut évoquée également par le Congrès pour augmenter les probabilités d'adoption de la loi américaine. Cependant, les liens entre ce titre de compétence et la loi Helms-Burton ne sont pas certains. La compétence de protection permet à un État de légiférer pour se protéger d'atteintes à ses intérêts vitaux où qu'elles aient lieu et quelle que soit la nationalité de son auteur<sup>28</sup>.

En fait, dans le texte de la loi Helms-Burton, il est fait référence à maintes reprises au danger que fait courir le régime cubain actuel à la sécurité des États-Unis. Le Congrès estimait que, du fait de la menace que représente pour la sécurité nationale le fonctionnement de toute installation nucléaire à Cuba, et du chantage constant qu'exerce le régime de Castro en menaçant de déclencher un nouvel afflux de réfugiés cubains fuyant l'oppression castriste, le président américain devait faire tout ce qui était en son pouvoir pour amener le gouvernement cubain à comprendre que l'achèvement et le fonctionnement de toute installation nucléaire, ou toute autre manipulation politique de la volonté des Cubains de fuir leur pays donnant lieu à une émigration en masse vers les États-Unis, seraient considérés comme « un acte d'agression appelant une réaction appropriée afin de préserver la sûreté des frontières nationales des États-Unis, la santé et la sécurité du peuple américain »<sup>29</sup>.

Toutefois, selon certains auteurs, non seulement ces affirmations ne sont appuyées par aucun élément de preuve mais, de plus, on pourrait douter « du caractère vital de l'intérêt atteint en ce qui concerne l'immigration aux États-Unis de ressortissants cubains et du caractère proportionné de la réponse, car un simple refus d'accès au territoire suffirait »<sup>30</sup>.

### 1.2.4. L'extension de leur compétence universelle

La compétence universelle autorise par ailleurs un État à exercer sa répression à l'égard de toute personne ayant commis un acte portant atteinte aux intérêts fondamentaux de la communauté internationale<sup>31</sup>. On peut donc noter dans le texte de la loi Helms-Burton que le gouvernement des États-Unis accuse Cuba de violer certaines règles du droit

28. Stern [*L'application extraterritoriale*], *supra* note 6 à la p. 25.

29. Voir l'Article 101 (4) de la *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996 (Helms-Burton Act)*, 22 USCS Section § 6021-6091 (1996). Voir l'annexe 3 de cet ouvrage, p. 265.

30. Cosnard, *supra* note 11 à la p. 40.

31. Stern [*L'application extraterritoriale du droit*], *supra* note 6 à la p. 25.

international. C'est pourquoi il s'attribue le droit d'agir en raison du danger que représente Cuba pour la communauté internationale. Il est énoncé alors, dans l'article 2 (19), que la politique cubaine d'émigration cherche à influencer l'action des États occidentaux en violation de la Charte de l'OEA, d'autres accords internationaux et du droit international, sans plus de précision. Les États-Unis ont-ils réfléchi à la légalité de leur politique économique contre Cuba au regard de la même Charte de l'OEA et des autres instruments internationaux ?

En ce qui a trait aux violations du droit international invoquées par le gouvernement des États-Unis à l'endroit du gouvernement cubain, les Américains font appel à diverses notions.

Premièrement, les règles internationales relatives aux droits de l'homme. Dans le préambule de la loi, les États-Unis précisent qu'ils se considèrent obligés moralement de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales tels qu'ils sont exprimés par la Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme<sup>32</sup>. Les États-Unis accusent également le gouvernement cubain de violer la Convention interaméricaine de 1928 sur l'asile et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Le paradoxe est que, pendant que les Américains portent de sérieuses accusations contre Cuba, l'Assemblée générale des Nations Unies demande aux États-Unis, et cela à maintes reprises, par le biais de ses résolutions au regard de leur politique économique envers Cuba, de respecter les règles et principes du droit international contenus dans la Charte de l'ONU et dans les instruments internationaux de protection des droits de l'homme<sup>33</sup>.

Deuxièmement, les États-Unis accusent le gouvernement de Cuba de violer les normes comprises dans le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. C'est ainsi que dans les dispositions de la *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act* il est reproché au gouvernement cubain de menacer la paix et la sécurité internationales. D'abord, l'article 2(14), se lit comme suit : « *The Castro government threatens international peace and security by engaging in acts of armed subversion and terrorism such as the*

---

32. L'article 2(9) de la loi Helms-Burton a été rédigé dans les termes suivants : « *The United States has shown a deep commitment, and considers it a moral obligation, to promote and protect human rights and fundamental freedoms as expressed in the Charter of the United Nations and in the Universal Declaration of Human Rights. Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996 (Helms-Burton Act), 22 USCS Section § 6021-6091 (1996). Voir l'annexe 3 à la fin de cet ouvrage.*

33. *Nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier appliqué à Cuba par les États-Unis d'Amérique, supra note 1, Introduction de cet ouvrage.*

*training and supplying of groups dedicated to international violence* »<sup>34</sup>. Par ailleurs, l'article 101(1), affirme : « *the acts of the Castro government, including its massive, systematic, and extraordinary violations of human rights, are a threat to international peace* »<sup>35</sup>.

Troisièmement, les accusations des États-Unis basées sur les normes du droit international relèvent des règles relatives aux conditions de nationalisation des biens étrangers. Ainsi, à la lecture de l'article 301(2), on constate que le Congrès désapprouve les nationalisations des entreprises américaines opérées par le gouvernement révolutionnaire à partir de 1959 :

*The Congress makes the following finding: « The wrongful confiscation or taking of property belonging to United States nationals by the Cuban Government, and the subsequent exploitation of this property at the expense of the rightful owner, undermines the comity of nations, the free flow of commerce, and economic development.*<sup>36</sup>

Cette affirmation est particulièrement importante car elle constitue, d'une certaine manière, le préambule du mécanisme du Titre III, intitulé : « *Protection of property rights of United States nationals* »<sup>37</sup>.

À partir du mécanisme instauré par cette loi, les États-Unis ont instauré unilatéralement un titre de compétence universelle basé sur des postulats qui n'avaient pas été soulevés auparavant. La procédure établie par la loi devant s'appliquer en principe aux violations de normes d'intérêts fondamentaux de la communauté internationale, s'applique également aux violations de toute norme internationale. Nous confirmons ainsi la thèse de M. Cosnard. En fait, l'instauration d'un dispositif tel que celui qui est apparu dans la loi Helms-Burton constitue une extension, sans précédents dans la pratique étatique du droit international, de la dénommée compétence universelle.

### 1.2.5. L'extraterritorialité de la loi Helms-Burton du fait de l'extension excessive de compétences normatives étatiques

Par le biais de l'adoption de la loi Helms-Burton, le Congrès américain, détenant le pouvoir législatif aux États-Unis, a tenté de légiférer sur des éléments se trouvant en territoire cubain, donc en dehors de son territoire,

---

34. United States, *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996 (Helms-Burton Act)*, 22 USCS Section §6021-6091 (1996).

35. *Ibid.*

36. *Ibid.*

37. *Ibid.*

violant de ce fait la souveraineté de ce pays. Le Congrès a donc cherché à étendre l'ordre juridique américain au-delà des frontières nationales. Cette manifestation du pouvoir étatique est définie par la doctrine comme une application extraterritoriale directe du pouvoir normatif. Selon Demaret, « il est question d'extraterritorialité lorsqu'une autorité législative, gouvernementale, judiciaire ou administrative adresse à un sujet de droit un ordre de faire ou de ne pas faire à exécuter en tout ou en partie sur le territoire d'un autre État »<sup>38</sup>.

La *Cuban Democratic and Solidarity Act* constitue un bon exemple d'« application extraterritoriale directe » du droit américain. En outre, dans les dispositions de cette loi, on peut remarquer les deux dimensions de l'application extraterritoriale directe, soit l'imputation extraterritoriale et l'application extraterritoriale *stricto sensu*.

On peut apprécier d'une part l'imputation extraterritoriale<sup>39</sup> car, pour la mise en œuvre de la loi Helms-Burton, les autorités compétentes ont pris en compte des faits et des situations juridiques extérieurs au territoire américain. En même temps, lorsque ces imputations territoriales ont été faites, le législateur américain a voulu que cette norme (extraterritoriale) puisse recevoir une application territoriale. C'est-à-dire que le législateur américain a pris en compte des faits extérieurs au territoire pour imposer un certain comportement sur son territoire.

On note également, d'autre part, l'application extraterritoriale au sens strict<sup>40</sup>, qui entraîne des conflits de souveraineté entre deux ou plusieurs États. On la retrouve en effet dans l'application et la mise en œuvre de la loi Helms-Burton car l'application de ses normes implique des effets juridiques directs à l'extérieur du territoire.

38. P. Demaret, « L'extraterritorialité des lois et les relations transatlantiques: une question de droit ou de diplomatie? », *R.T.D.E.*, 1985, p. 12. Brigitte Stern préfère le terme d'application extraterritoriale. Voir B. Stern, « L'extraterritorialité revisitée, où il est question des affaires *Alvárez-Machain*, *Pâte de bois*, et de quelques autres... » (1992) *A.F.D.I.* 38, p. 244-248.

39. *Ibid.* B. Stern explique très clairement la distinction théorique entre l'imputation extraterritoriale et l'application extraterritoriale *stricto sensu*.

40. *Ibid.* à la p. 245. D'après l'auteure, l'application extraterritoriale au sens strict implique l'hypothèse dans laquelle un État cherche à procéder à une application extraterritoriale d'une norme de son ordre juridique, c'est-à-dire dans laquelle l'application de la norme par les autorités de l'État auteur de celle-ci suppose l'exécution d'actes extérieurs au territoire; en d'autres termes, l'application extraterritoriale implique *des effets juridiques directs* à l'extérieur du territoire. [...] Il faut donc, pour parler d'application extraterritoriale *stricto sensu*, que la norme prétende générer un effet juridique en dehors du territoire.

Enfin, il serait trop hasardeux de tenter d'épuiser la complexe théorie de l'extraterritorialité des lois, dans le contexte de notre mémoire. En somme, l'application extraterritoriale directe d'une norme (que l'élément extraterritorial se rencontre au niveau de l'imputation de certains faits ou au niveau de l'effet de la norme) signifie que cette norme agit directement à un stade ou à un autre, en dehors du territoire de l'État auteur de cette norme.

Ainsi, le Congrès américain, en étendant ses compétences pour légiférer, a visiblement adopté une loi extraterritoriale illicite, puisqu'elle régit une situation n'ayant aucun rattachement raisonnable avec l'État (les États-Unis) qui a adopté cette norme. Pourtant, il est connu que, pour que les États puissent exercer leurs compétences juridictionnelles, il faut qu'il existe un lien raisonnable, comme pour les autres types de compétences<sup>41</sup>.

À cet stade-ci de notre mémoire, il faut donc encore rappeler le *Restatement of the Law (Third)* limite qui établit, dans son paragraphe 421, ce qui suit :

*The fact that an exercise of jurisdiction to adjudicate in given circumstances is reasonable does not mean that the forum state has jurisdiction to prescribe in respect to the subject matter of the action*<sup>42</sup>.

De plus, le même texte limite dans son article 421 (2)(j), le pouvoir des tribunaux à trancher un litige dans les cas où celui-ci a trait à une activité hors du territoire et ayant à l'intérieur de celui-ci des effets significatifs. La compétence est circonscrite à cette activité.

Cela a déjà été démontré dans le cadre d'autres travaux. Les tribunaux américains ne peuvent pas appliquer une loi émanant du Congrès si celui-ci n'est pas compétent pour adopter cette loi. « Si l'énoncé

---

41. Le Comité juridique interaméricain s'est prononcé sur l'illégalité des propos contenus dans les paragraphes précités de l'article 301. « Un État qui exproprie doit respecter certains principes, dont celui de non-discrimination et de paiement d'une indemnité rapide, adéquate et effective; le ressortissant d'un État étranger qui n'arrive pas à obtenir une indemnisation effective peut se tourner vers l'État dont il est le national afin que celui-ci prenne en charge sa réclamation; toutefois, en vertu des principes de la protection diplomatique, l'endossement de cette réclamation a pour effet d'intérioriser et d'internationaliser le litige; la conséquence logique est l'incompétence des tribunaux internes pour connaître de ce type de réclamation ». Voir l'Opinión del Comité Jurídico Interamericano en cumplimiento de la resolución AG/DOC. 3375/96 de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos titulada Libertad de Comercio e Inversión en el Hemisferio, Doc. off. OEA CIJ/50/III/doc.67/96 rev. 5 (1996) 4.

42. American Law Institute, *The Foreign Relations Law of the United States Restatement of the Law*, St. Paul Minn., American Law Institute, 1986, p.186-187.

normatif est extraterritorial, ce n'est pas parce que cette loi est mise en œuvre devant les tribunaux de l'État qui l'a émise, que son extraterritorialité s'efface »<sup>43</sup>.

La loi Helms-Burton est extraterritoriale au plan normatif. Devant l'illégalité, face au droit international, d'exécuter une loi sur le territoire de Cuba ou sur le territoire des autres États, le gouvernement des États-Unis a résolu de mettre en œuvre ladite loi par des actes relevant de ses compétences d'exécution territoriales. Il aurait voulu, en fait, imposer un comportement à l'extérieur de son territoire. Étant donné que cela heurte la souveraineté de ces États, il a décidé plutôt de l'imposer en permettant des recours et des sanctions à partir de son territoire.

Dans une autre étude faite auparavant, B. Stern avait magistralement expliqué cette pratique :

[...] dans la mesure où l'une des rares certitudes que l'on ait, en matière d'extraterritorialité, est le fait qu'un État n'est jamais autorisé, en vertu du droit international, à effectuer une mesure d'exécution sur le territoire d'un autre État, la tentative d'application extraterritoriale se soldera fréquemment, en l'absence de mise en œuvre spontanée, par des mesures d'application et d'exécution territoriale; en effet, ne pouvant exécuter la norme en dehors de son territoire, l'État tirera fréquemment sur son propre territoire les conséquences d'une méconnaissance des obligations qu'il a cherché à expliquer extraterritorialement, en imposant – par équivalent – un comportement sur son propre territoire [...]<sup>44</sup>.

Il suffit qu'à un stade ou à un autre du processus complexe de mise en œuvre d'une loi, il y ait un élément extraterritorial, pour que cette loi doive être considérée comme une loi extraterritoriale<sup>45</sup>. La *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act* constitue une loi contenant des dispositions normatives extraterritoriales, mise en œuvre territorialement. Elle restera alors une loi extraterritoriale. En conséquence, le pouvoir juridictionnel américain, prenant comme base juridique cette loi extraterritoriale, devient compétent pour adopter des sanctions, qui n'auraient jamais pu être adoptées sans l'existence la loi en question. Ce sont des sanctions appliquées territorialement, qui semblent légales parce qu'autorisées par une loi extraterritoriale (contraire au droit international) mais qui seraient

43. Voir le texte de la conférence magistrale donnée par B. Stern, « Licéité et illicéité de la mesure compte tenu de ses modalités d'utilisation », *supra* note 9 à la p. 201.

44. Stern [*L'extraterritorialité revisitée*], *supra* note 38 à la p. 247. Voir également de la même auteure « Licéité et illicéité de la mesure compte tenu de ses modalités d'utilisation », *supra* note 9 à la p. 203.

45. B. Stern, « Licéité et illicéité de la mesure compte tenu de ses modalités d'utilisation », *supra* note 9 à la p. 203.

illégalles en l'absence de cette loi extraterritoriale, car leur adoption dépasse les limites des compétences étatiques imposées par le droit international.

De ce fait, certaines des sanctions prévues par la loi Helms-Burton sont forcément extraterritoriales, et donc illégales puisque leur seul fondement juridique est une loi extraterritoriale. La loi Helms-Burton extraterritoriale ainsi que contraire au droit international, ne peut constituer une véritable base juridique pour les autoriser.

En résumé, la loi qui nous occupe constitue une loi extraterritoriale car ses dispositions normatives sont clairement extraterritoriales. Les États-Unis prétendent interdire à toute personne dans le monde de commercer ou bien de «trafiquer» (si l'on utilise leur terminologie) avec des biens cubains. Or, il n'y a ici visiblement aucun lien de rattachement territorial ni de rattachement personnel. En voulant exercer des compétences législative et juridictionnelle au-delà de leurs frontières, ils ont ignoré que, même avant la nationalisation, les États-Unis n'avaient aucune compétence pour légiférer à l'égard des biens situés sur le territoire cubain, même si ces biens appartenaient à des Américains. «Ce n'est pas parce que ces biens sont nationalisés, que le gouvernement des États-Unis se trouve brusquement investi *ex nihilo* d'une compétence législative et juridictionnelle à l'égard de ces biens»<sup>46</sup>. Le gouvernement des États-Unis a exercé illégitimement une compétence étatique pour résoudre une relation juridique placée à l'extérieur du territoire des États-Unis. La conséquence en est une loi avec un contenu normatif extraterritorial et interdit. Conséquemment, les sanctions prévues par cette loi sont également extraterritoriales, et donc illégales. Encore, si la loi ne prévoit pas de sanctions exécutées extraterritorialement, il faut rappeler tout de même certaines notions de base relatives aux sanctions pouvant être imposées par un État.

Premièrement, l'État est mandaté pour adopter des sanctions économiques, en vertu de ses compétences territoriales. Par contre, si lesdites sanctions atteignent les règles fondamentales du droit international, elles deviennent illégales même s'il ne s'agit pas de sanctions extraterritoriales. L'explication juridique à ceci est la suivante : «si la sanction en question interfère avec un droit ou un intérêt juridiquement protégé, la sanction est illégale. Si la sanction interfère avec un simple intérêt économique, elle n'est pas illégale»<sup>47</sup>.

---

46. *Ibid.* à la p. 205.

47. Voir. G. Burdeau, «Licéité ou illicéité intrinsèque de la mesure au regard du droit international public», dans H. Ghérari et S. Szurek, dir., *Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce et ordre juridico-international. À propos des lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy*, Cahiers internationaux n° 14, CEDIN, Paris X Nanterre, p. 171-175.

Deuxièmement, l'État est habilité également à adopter des sanctions juridiques, toujours en vertu de ses compétences étatiques. Toutefois, si lesdites sanctions ont comme seul fondement juridique une loi extraterritoriale résultant de l'exercice d'une telle compétence contraire au droit international, les sanctions juridiques en question deviennent des sanctions illégales, parce qu'extraterritoriales<sup>48</sup>.

Pourtant, les sanctions juridiques prévues par la loi Helms-Burton sont de véritables sanctions extraterritoriales parce que le gouvernement des États-Unis n'a jamais eu de compétence, en vertu du droit international, pour édicter une telle loi. On est en effet en présence de compétences législatives et juridictionnelles chimériques endossées par une loi extraterritoriale. Par conséquent, une telle loi ne peut pas non plus endosser des actes appuyés sur cette dernière. Admettre le contraire serait admettre que des tribunaux américains pourraient prononcer des sanctions sur le territoire des États-Unis contre des personnes qui auraient violé une obligation extraterritoriale contraire au droit international.

C'est cette position qui a été soutenue par l'Assemblée générale de l'ONU. Dans un document annexé à la résolution adoptée par cet organe concernant la levée de l'embargo<sup>49</sup>, intitulé « Analyse juridique de la portée et l'illicéité de la loi Helms-Burton », il est précisé que les raisons de la contrariété de la loi avec le droit international sont les suivantes :

1. 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 leur territoire [...];
2. 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;
3. 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 [...]<sup>50</sup>.

---

48. Voir B. Stern, « Licéité et illicéité de la mesure compte tenu de ses modalités d'utilisation », *supra* note 9 à la p. 209.

49. Résolution *Nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier appliqué à Cuba par les États-Unis d'Amérique*, *supra* note 1, Introduction de cet ouvrage.

50. Voir l'annexe intitulée : *Analyse juridique de la portée et d'illicéité de la loi Helms-Burton*, du rapport intitulé : *Nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier appliqué à Cuba par les États-Unis d'Amérique*, Doc. off. AG NU, 50<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/50/150 (1995).

Enfin, le Département d'État américain lui-même avait émis un document très controversé concernant l'extraterritorialité de cette loi.

«La loi LIBERTAD serait très difficile à défendre en droit international [...]»,

La voie de recours civile prévue par la loi LIBERTAD constituerait une application extraterritoriale sans précédent de la loi américaine [...];

En affirmant que l'on a compétence à l'égard des 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 aux États-Unis».

### 1.3. L'extraterritorialité de la loi Helms-Burton atteint la réalisation du droit à l'autodétermination du peuple cubain

Nous voulons d'abord souligner que l'adoption par le Congrès américain de cette loi extraterritoriale sans précédent dans l'histoire du droit international est la conséquence directe de l'ampleur qu'ont atteinte les échanges interétatiques, et particulièrement ce que l'on appelle aujourd'hui la mondialisation de plusieurs domaines, dont l'économie. L'interdépendance interétatique, encouragée pendant longtemps par les textes internationaux, devient du coup la cause de la multiplication des conflits de compétences entre les États protagonistes de ce mouvement de mondialisation. C'est Patrick Juillard qui a magistralement expliqué cette relation entre la mondialisation et l'extraterritorialité des lois :

L'application extraterritoriale de la loi interne est un phénomène de haute fréquence. Il ne peut guère en être autrement dans le contexte de la « mondialisation » qui est celui des systèmes économiques, et dans lequel les facteurs de production se mêlent et s'entremêlent, se pénètrent et s'interpénètrent de façon inextricable. La localisation et la délocalisation des implantations industrielles ; le flux et le reflux des mouvements migratoires ; le va et vient des échanges et de transferts de toute nature, tout cela montre que les activités économiques ne peuvent se cantonner dans les limites de la juridiction territoriale d'un seul et même État<sup>51</sup>.

En effet, la *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act* constitue une loi illégale du point de vue du droit international car elle contient des dispositions législatives destinées à exercer une pression politique et

51. Patrick Juillard, « L'application extraterritoriale de la loi économique » dans *L'application extraterritoriale du droit économique*, Cahiers du CEDIN, n° 3, Paris, Montchrestien, 1987, p. 14.

économique sur le gouvernement cubain dans le but de le contraindre à changer ou à transformer son régime politique. Comme nous l'avons vu auparavant, ces propos sont en franche contradiction avec le contenu normatif du principe relatif au droit des peuples à l'autodétermination<sup>52</sup>, qui a comme conséquence logique la reconnaissance absolue de sa souveraineté et de son indépendance. La souveraineté d'un État est l'expression de la souveraineté d'un peuple. En affirmant sa souveraineté, le peuple s'assure de son droit à l'autodétermination<sup>53</sup>. Cette loi viole manifestement le droit à l'autodétermination du peuple cubain.

Dans les nombreuses résolutions adoptées de façon consécutive par l'Assemblée générale des Nations Unies, portant sur la nécessité de mettre fin à l'embargo économique, commercial et financier imposé par les États-Unis à Cuba, l'Assemblée rappelle, en premier lieu, le principe de l'égalité souveraine des États et ceux de la non-intervention et de la non-ingérence dans leurs affaires intérieures. En deuxième lieu, l'Assemblée dénonce « la promulgation et l'application par certains États membres de lois et de règlements dont l'effet extraterritorial affecte la souveraineté des autres États et les intérêts légitimes d'entités ou de personnes relevant de leur juridiction »<sup>54</sup>.

L'adoption et la mise en œuvre de la loi Helms-Burton constituent une atteinte à la souveraineté de l'État cubain. L'élargissement du champ d'application de cette loi au-delà des frontières américaines, légiférant sur des biens se trouvant sur le territoire américain, viole aussi la souveraineté de Cuba.

52. En plus de nous référer au contenu de l'article premier du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, déjà cité dans les premières pages du deuxième chapitre de cet ouvrage, nous nous référons aussi à la résolution 545 du 4 février 1952 sur *Insertion dans le Pacte ou les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme d'un article sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Rés. AG NU 545(VI), Doc. off. AG NU, 6<sup>e</sup> sess., supp. n° 20, Doc. NU A/2119 (1952) 39, ainsi qu'à la résolution intitulée *Droit des peuples et des nations à disposer d'eux-mêmes*, Rés. AG NU 637(VII), Doc. off. AG NU, 7<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/ 637(VII) (1952) 25.

53. Voir M. Bedjaoui (Rapporteur spécial), « Premier rapport sur la succession d'États et les droits et obligations découlant de sources autres que les traités » (Doc. NU. A/CN.4/204), dans *Annuaire de la Commission du droit international 1968*, vol. 1 New York, NU, 1968, p.96 (Doc. NU A/CN.4/Ser.A/1968/Add.1).

54. *Nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier appliqué à Cuba par les États-Unis d'Amérique*, supra note 1, Introduction de cet ouvrage. Notons que l'adoption d'autant de résolutions liées à cette question pourrait donner naissance à un principe de droit coutumier dans l'ordre d'éliminer l'exercice des compétences extraterritoriales qui nuisent à la réalisation de certains principes piliers du droit international. La plupart des pays en développement et moins développés ont voté en faveur de ces résolutions. Les pays développés se sont abstenus en grand nombre, excepté la France, le Canada et l'Espagne, tandis que les États-Unis et Israël ont voté contre la résolution.

#### 1.4. La loi Helms-Burton contestée

L'adoption de la *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act* a suscité de vives réactions de la part des autres États ou communautés d'États, spécialement des membres de l'ALENA (Canada et Mexique) et des membres de l'Union européenne. Du point de vue juridique, ces oppositions se sont fondées, premièrement, sur le caractère extraterritorial de cette législation et, deuxièmement, sur les engagements spécifiques de l'État américain au regard du droit du commerce découlant du GATT, de l'OMC et du traité de l'ALENA.

Pour manifester leur désaccord, certains États, tel le Canada, et des organisations interétatiques régionales comme l'Union européenne et l'OEA ont décidé d'adopter de nouvelles lois de blocage ou de résolutions, alors que d'autres ont opté par l'adaptation à cette nouvelle situation des législations existantes afin :

[...] d'interdire aux entreprises relevant de l'autorité des États énonçant ces législations de participer en quelque manière à tout processus ou d'enquête engagé par les autorités de l'État américain pour la mise en œuvre de la loi Helms Burton [...];

d'empêcher la reconnaissance de toute décision judiciaire prononcée aux États-Unis en application de ces lois;

de permettre aux entreprises d'obtenir de leurs tribunaux une condamnation de la partie américaine à les indemniser des sanctions prononcées aux États-Unis<sup>55</sup>.

##### 1.4.1. L'organisation des États américains

Depuis 1975, l'OEA ne s'était pas prononcé officiellement sur les questions concernant le conflit bilatéral cubano-étasunien. Vu la prompte réaction internationale suscitée par la portée extraterritoriale de la loi Helms-Burton, plusieurs instances de l'OEA ont dû prendre position sur le bien-fondé d'une loi des États-Unis visant Cuba sur les plans politique puis économique. En s'attaquant aux fondements juridiques de cette loi, corollaire de la politique étasunienne à l'égard de Cuba, les instances de l'OEA rappellent leur leadership dans la région, certes, mais elles rouvrent aussi un chapitre de son histoire concernant ce différend né et exacerbé à l'intérieur des Amériques, au sein duquel l'organisation régionale avait joué un rôle très controversé lors du processus de l'expulsion de Cuba au début des années soixante.

55. Voir B. Laurent, « Les implications des législations de sanction et de blocage sur les relations juridiques privées internationales » dans *Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce et ordre juridico-international. À propos des lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy*, Cahiers internationaux n° 14, CEDIN, Paris X Nanterre, p. 281.

Le premier organe à réagir fut l'Assemblée générale, lorsqu'elle adopta le 4 juin 1996 la résolution 3375 intitulée *Liberté de commerce et d'investissement dans le continent américain*<sup>56</sup>. Dans son Préambule, l'AG de l'OEA se dit préoccupée par l'adoption et l'application de la part de certains États, des législations dont les effets extraterritoriaux violent la souveraineté des États membres, nuisent aux intérêts légitimes des diverses entités et des personnes et constituent une atteinte à la liberté de commerce et d'investissement. En rappelant les engagements pris par les Chefs de gouvernements de l'OEA lors du Sommet des Amériques au courant de la même année, on affirme l'importance des échanges commerciaux et multilatéraux pour promouvoir la prospérité économique dans la région. C'est ainsi qu'on demanda au Comité juridique interaméricain d'étudier le contenu de la loi Helms-Burton et d'adresser son opinion au Conseil permanent de l'OEA sur la légalité de loi étasunienne au regard des normes du droit international en vigueur.

Le 23 août 1996, le Comité juridique interaméricain a remis au Secrétaire général de l'OEA, par voie de la résolution II-14<sup>57</sup>, une opinion juridique concernant le bien-fondé de la loi Helms-Burton au regard de l'ordre juridique international. Tout en précisant que son mandat excluait toute interprétation de la législation interne des États-Unis, ainsi que tout jugement des questions bilatérales entre les États concernés, le CJI a tout de même affirmé que la politique étrangère étasunienne à l'égard de Cuba suscite des questionnements juridiques à la lumière des normes établies en vertu des articles 18 et 19 de la Charte de l'OEA<sup>58</sup>. Le CJI s'est penché essentiellement sur la non-conformité de la loi Helms-Burton en regard des normes de droit international régissant la protection des droits de propriété des nationaux et l'application extraterritoriale du droit.

En ce qui a trait à la protection des droits de propriété des nationaux, le CJI a rappelé (article 5 alinéa c) les règles du droit international en vigueur dans ce domaine en affirmant notamment que, lorsqu'une personne n'obtient pas de compensation pour ses biens expropriés par un État étranger, les représentants officiels de son pays d'origine peuvent

56. AG, *Liberté de commerce et d'investissement dans le continent américain*, Doc. off. OEA, AG/ RES.1364(XXVI-O/96), 26<sup>e</sup> sess. (1996).

57. CJI, *Resolución sobre la Opinión del Comité Jurídico Interamericano en cumplimiento de la resolución AG/DOC.3375/96 de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos titulada Libertad de Comercio e Inversión en el Hemisferio*, Doc. off. OEA CJI/ RES.II-14/96 (1996)1.

58. Voir dans la section *Antecedentes* le paragraphe (e) du point (3). CJI, *Opinión del Comité Jurídico Interamericano en cumplimiento de la resolución AG/DOC.3375/96 de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos titulada Libertad de Comercio e Inversión en el Hemisferio*, Doc. off. OEA CJI/SO/II/doc.67/96 rev.5 (1996)4.

défendre ses droits à la propriété privée invoquant, par exemple, la protection diplomatique<sup>59</sup>. L'alinéa (e) du même article rappelle aussi que l'utilisation d'une propriété expropriée située sur le territoire de l'État expropriant ne représente pas une violation du droit international, si son exploitation est conforme à la législation de l'État où la propriété en question est située. Enfin, l'article 6 précise les raisons de la non-conformité de la loi Helms-Burton aux règles internationales :

- a) *Los tribunales nacionales de un Estado reclamante no constituyen el foro competente para la resolución de reclamaciones de Estado a Estado.*
  - b) *El Estado no tiene el derecho de arrogarse reclamaciones de personas que no eran sus nacionales en el momento de ocurrir el daño.*
  - c) *El Estado reclamante no tiene el derecho de atribuir responsabilidad a nacionales de terceros Estados por una reclamación que tuviere en contra de otro Estado.*
  - d) *El Estado reclamante no tiene el derecho de atribuir responsabilidad a nacionales de terceros Estados por la utilización de bienes expropiados situados en el territorio del Estado expropiante cuando tal utilización cumpla con las leyes de este último, ni por la utilización en el territorio de terceros Estados, de productos o de bienes intangibles que no constituyeren el mismo bien expropiado.*
  - e) *El Estado reclamante no tiene el derecho de estatuir una responsabilidad de terceros no involucrados en una nacionalización, creando en su detrimento motivos de responsabilidad no vinculados a la nacionalización, o no reconocidos por el derecho internacional sobre esta materia, modificando así las bases jurídicas de la responsabilidad.*
  - f) *El Estado reclamante no tiene el derecho de imponer compensación por cualquier monto que exceda el daño efectivo, incluso intereses, que resulte de una presunta acción ilícita del Estado expropiante.*
- [...]
- h) *La ejecución efectiva de una reclamación contra los bienes de un nacional de un tercer país, en contravención de los principios y normas del Derecho Internacional, constituiría, en sí misma, una medida con efectos equivalentes a una expropiación y daría lugar a la responsabilidad del Estado reclamante<sup>60</sup>.*

Dans la deuxième partie du texte de l'opinion émise par le CJI traitant du caractère extraterritorial de la loi Helms-Burton, les experts ont synthétisé l'état du droit international et conclu que cette loi n'est pas conforme aux normes établies par l'ordre juridique international dans le domaine de l'exercice de la juridiction sur chacun des aspects suivants :

- 9(a) *El Estado que legisla no tiene el derecho de ejercer su competencia sobre actos de « tráfico » en el exterior por parte de extranjeros a menos que algunas condiciones específicas sean satisfechas y que no aparecen cumplidas en esta situación, y*

59. *Ibid.* à la p. 6.

60. *Ibid.* aux p. 6-7.

(b) *El Estado que legisla no tiene el derecho de ejercer su competencia sobre actos de « tráfico » en el exterior por parte de extranjeros en circunstancias en que, ni el extranjero, ni la conducta en cuestión, tienen conexión con el territorio y no existe conexión aparente entre tales actos y la protección de intereses soberanos esenciales*<sup>61</sup>.

En dépit du caractère non contraignant de cette décision à l'égard des États membres de l'OEA, elle constitue tout de même un précédent important sur les plans juridique et politique. Le CJI et l'AG de l'OEA ont sans doute contribué à redéfinir l'échiquier politique prédominant dans la région depuis plusieurs décennies et, plus particulièrement, les rapports de forces existant entre les États latino-américains et les États-Unis.

#### 1.4.2. L'Union européenne

Les États membres de l'Union européenne ont été les premiers à réagir à l'adoption de la *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act*. Pendant sa session du 15 juillet 1996, le Conseil de l'Union européenne a présenté une liste de mesures pour empêcher que les sociétés de l'Union européenne subissent des dommages importants résultant de l'application de cette législation. Une de ces mesures était l'introduction d'un dispositif législatif visant à neutraliser les effets extraterritoriaux de ladite loi.

Le Conseil de l'Europe décida le 28 octobre 1996 d'adopter, dans un premier temps, un règlement<sup>62</sup> basé sur les articles 73c, 113 et 235 du Traité instituant la Communauté européenne (TCE). Selon le libellé de l'article premier, toute personne physique ou morale résidant ou constituée en société dans la Communauté serait protégée contre les effets extraterritoriaux de la loi Helms-Burton. Le règlement et l'action commune adoptés par l'Union européenne, entrés en vigueur le 29 novembre 1996, ont eu un important impact sur l'application et la mise en œuvre ultérieures de la loi Helms-Burton par les autorités américaines

Dans un deuxième temps, le Conseil a adopté une Action commune<sup>63</sup> qui avait pour but de rassurer les États dans leur droit d'adoption des mesures unilatérales nécessaires, en vue de protéger les personnes physiques et morales dont les intérêts sont affectés par la loi Helms-Burton,

61. *Ibid* à la p. 8.

62. CE, Règlement 2271/96 du Conseil du 22 novembre 1996 portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant, [1996] J.O.L. 309.

63. CE, Action commune sur les articles J.3 et K.3 du Traité sur l'Union européenne (TUE), relative aux mesures de protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant, [1996] J.O.L. 309.

dans la mesure où ces intérêts ne sont pas défendus par le règlement. L'action commune offre une certaine liberté aux États membres de la Communauté, en ne spécifiant pas la nature des mesures unilatérales à prendre. Chaque État peut prendre les mesures qu'il juge nécessaires pour protéger les intérêts de ces personnes<sup>64</sup>.

L'objectif fondamental du dispositif législatif adopté par le Conseil est de repousser les effets nuisibles des titres III et IV de la loi Helms-Burton. Ce dispositif est inspiré de la mission et des objectifs de la Communauté européenne elle-même, soit : la contribution au développement harmonieux du commerce mondial et à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux ; la réalisation, dans la plus large mesure possible, de la libre circulation des capitaux entre États membres et pays tiers.

Le préambule du règlement du Conseil expose clairement les raisons de l'approbation de celui-ci :

[...] Un pays tiers a promulgué certaines lois [...] visant à réglementer les activités de personnes physiques ou morales relevant de la juridiction des États membres ;

[...] par leur application extraterritoriale, ces lois [...] violent le droit international et empêchent la réalisation des objectifs précités ;

[...] ces lois affectent ou sont susceptibles d'affecter l'ordre juridique établi et lèsent les intérêts de la Communauté et ceux des personnes physiques et morales exerçant des droits sous le régime du TCE ;

[...] dans ces circonstances exceptionnelles, il est nécessaire d'entreprendre une action au niveau de la Communauté afin de protéger l'ordre juridique établi, ainsi que les intérêts de la Communauté et ceux desdites personnes physiques et morales, notamment en éliminant, en neutralisant, en bloquant ou en contrecarrant de toute autre manière les effets de la législation étrangère en cause<sup>65</sup>.

64. Consulter J. Huber, «Le dispositif législatif adopté par l'Union européenne pour neutraliser les effets des lois américaines Helms-Burton et D'Amato-Kennedy», dans S. Szurek et H. Gherari, dir., *Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce et ordre juridique-international. À propos des lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy*, CEDIN, Paris X Nanterre, Cahiers internationaux, 14, p. 220. La base juridique de cette marge de manœuvre laissée aux États se trouve dans les articles J.3, K.1 (point 2) et K.3, paragraphe 2 du TUE.

65. CE, Règlement 2271/96 du Conseil du 22 novembre 1996 portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant, [1996] J.O.L. 309.

La résolution<sup>66</sup> adoptée par le Conseil de l'Europe imposait aux personnes de fournir des renseignements pour contrer une mesure extraterritoriale mais, à son article troisième, elle précise que ces renseignements doivent demeurer exclusivement confidentiels. Rendant nulles et sans effets les décisions prises en vertu des dispositions extraterritoriales, les États européens imitèrent leurs homologues canadien et mexicain. Dans son article 5, la résolution européenne interdit à quiconque de se conformer aux dispositions étrangères de nature extraterritoriale. Toutefois, le même article 5 établit un mécanisme à l'usage des personnes pouvant démontrer que le fait de ne pas s'y conformer, en totalité ou en partie, causerait un dommage sérieux à leurs intérêts ou à ceux de la Communauté européenne<sup>67</sup>.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a souhaité, dans une résolution adoptée en 1997, que la loi Helms-Burton soit abrogée, de telle sorte qu'elle perde son caractère extraterritorial inacceptable et n'envenime pas le climat économique mondial. Elle invite en même temps les États-Unis à travailler conjointement avec tous les autres pays et institutions concernés – y compris l'Union européenne (UE), l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et l'Organisation mondiale du commerce (OMC) – pour veiller à ce que les divergences actuelles n'affaiblissent pas l'OMC, instituée peu de temps avant l'adoption de la loi étasunienne<sup>68</sup>.

### 1.4.3. Le Canada

Le Canada s'est opposé vigoureusement à la loi Helms-Burton. À la fin de l'année 1996, le gouvernement du Canada annonçait les modifications apportées à la Loi sur les mesures extraterritoriales étrangères (LMEE)<sup>69</sup>,

66. Conseil de l'Europe, A.P., Rés. 2271/76 (1996) *Résolution protégeant contre les effets d'une application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers*, (1997) 36 International Legal Materials 125.

67. Selon ce dispositif, la personne intéressée devra s'adresser à la Commission européenne. Selon l'article 8, cette dernière demandera par la suite l'avis d'un Comité spécial composé de représentants des États membres. Ce comité rendra sa décision respectant le délai fixé préalablement par la Commission (art. 7(b)). Enfin, cette dernière pourra rendre compte, en cas de nécessité, au Conseil de l'Europe, selon que l'établit l'article 8 (5).

68. Voir Conseil de l'Europe, A.P., Rés. 1135(1997)1 sess. ordinaire, *Résolution relative aux implications pour l'Europe et pour le monde de la Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act (Libertad) votée par le Congrès des États-Unis*, Textes adoptés (1997). En ligne : Conseil de l'Europe (Assemblée parlementaire) <assembly.coe.int/mainf.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta97/fres1135.htm>.

69. *Loi sur les mesures extraterritoriales étrangères*, L.R.C. 1985, c. F-29 (ci-après citée « LMEE »).

qui protège les entreprises canadiennes contre des lois étrangères et qui est entrée en vigueur dès le 1<sup>er</sup> janvier 1997. De plus, le gouvernement canadien déclarait son opposition à la loi Helms-Burton et annonçait ses actions de concert avec ses partenaires commerciaux, soit directement, soit par l'entremise d'organismes multilatéraux<sup>70</sup>.

De ce fait, la loi modifiée<sup>71</sup>:

- garantissait que les jugements rendus en vertu de la loi Helms-Burton ne seraient ni respectés ni reconnus au Canada;
- permettait aux Canadiens de recouvrer devant les tribunaux canadiens toute somme payée en vertu de la loi Helms-Burton ainsi que leurs frais judiciaires et les dommages subséquents, prescription appelée « clause de récupération »;
- donnait au procureur général du Canada l'autorité de modifier une annexe énumérant les lois étrangères inadmissibles contraires au droit international.

La loi canadienne nouvellement amendée prohibe, à son article 3, le fait de fournir de l'information en application de la loi Helms-Burton. Elle enjoint aux entreprises canadiennes d'informer le gouvernement canadien des mesures extraterritoriales les touchant (art. 5(a)), tout en interdisant à quiconque de se conformer à une loi ou à un jugement ayant des effets extraterritoriaux (art. 5(1) (b)). Les sanctions en cas de violation de cette loi sont prévues au septième article. C'est ainsi qu'en cas de dérogation des articles de la loi, les personnes responsables devront payer des amendes pouvant aller jusqu'à 1,5 million de dollars canadiens, s'il s'agit d'une entreprise. Avant 1996, la LMEE prévoyait une amende maximale de 10 000 dollars canadiens<sup>72</sup>. D'après l'article 7(2), ceux qui enfreindraient la loi à l'étranger seront également passibles d'une sanction. Les entreprises canadiennes auront dorénavant le droit de poursuivre devant un tribunal canadien le plaignant étranger (art. 8). En conséquence, une entreprise pourra obtenir, en vertu de l'article 9, une compensation équivalente à la perte subie en raison du jugement en saisissant les avoirs que cet étranger détient au Canada.

---

70. D.H. Forsythe, « Canada: Foreign Extraterritorial Measures Act Incorporating the Amendments Countering the US Helms-Burton Act » (1997) 36 I.L.M. 111. L'auteur nous présente une étude détaillée des motifs qui avaient incité le Gouvernement canadien à prendre des mesures contre la loi Helms-Burton.

71. *Loi modifiant la Loi sur les mesures extraterritoriales étrangères*, L.C. 1996, c. C-54.

72. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Notes pour une allocution de l'Honorable Art Eggleton, à l'occasion de la deuxième lecture du projet de loi modifiant la loi sur les mesures extraterritoriales étrangères*, Ottawa, 20 septembre 1996, Doc. n° 96/36 [en ligne] [www.dfait-maeci.gc.ca], consulté en 2001.

Les modifications apportées en 1997 à la Loi canadienne sur les mesures extraterritoriales étrangères ont eu un impact mitigé sur l'application et la mise en œuvre ultérieures de la loi Helms-Burton par les autorités américaines. Cependant, en avril 2005, les autorités des États-Unis ont refusé l'entrée sur leur territoire aux nouveaux dirigeants de la société canadienne Sherritt ainsi qu'à leur famille. Ils ont invoqué l'application du titre IV de la loi Helms-Burton. Rappelons que Sherritt a aussi un partenariat avec Sol-Melia, une compagnie espagnole, pour la construction de 14 hôtels à Cuba. Les deux entreprises ont conclu un accord de quelque 200 millions de dollars pour le développement du secteur touristique à Cuba<sup>73</sup>.

#### 1.4.4. Le Mexique

Afin de se protéger des effets extraterritoriaux de la loi Helms-Burton, le Mexique décida d'adopter, le 23 octobre 1996, la loi mexicaine pour protéger le commerce et l'investissement des normes étrangères qui contreviennent au droit international, spécialement conçue pour protéger les intérêts mexicains de l'effet extraterritorial de lois étrangères contrevenant au droit international<sup>74</sup>. Son premier article interdit à quiconque, Mexicain comme étranger, de commettre des gestes en conformité avec une mesure extraterritoriale lorsque de tels gestes nuisent, en tout ou en partie, au commerce ou à l'investissement au Mexique. À son article 2, cette loi interdit aussi à quiconque de fournir des renseignements en application d'une mesure extraterritoriale dictée par un autre État. L'article 3 impose aux personnes touchées par des mesures d'en informer le ministère des Affaires étrangères (Secretaría de Relaciones exteriores (SRE)) et le ministère du Commerce et du Développement industriel (Secretaría de Comercio y Fomento industrial (SECOFI)). Le quatrième article défend aux tribunaux d'exécuter une décision prise en vertu d'une mesure étrangère extraterritoriale. Le gouvernement mexicain accorde (article 5) aux personnes lésées le droit de recouvrer, devant un tribunal mexicain, la somme octroyée par la décision étrangère.

La Loi mexicaine de 1996, adoptée précisément pour protéger le commerce et l'investissement de ce pays contre les lois étrangères qui contreviennent au droit international, a été mise à l'épreuve. Le 3 février

73. Commerce international Canada, *Les pages commerciales*. En ligne : <[www.infoexport.gc.ca/iefr/DisplayDocuement.jsp?did=4974](http://www.infoexport.gc.ca/iefr/DisplayDocuement.jsp?did=4974)>

74. *Ley de proteccion al comercio y a las inversiones contra las normas extranjerias que contravengan el derecho internacional*, Diario oficial de la Federación (Gazette officielle de la Fédération du Mexique), 23 octobre 1996, p. 9-10, (1997) 36 International Legal Materials 133.

2006, une délégation de 16 fonctionnaires cubains, réunie avec un groupe de chefs d'entreprise originaires des États-Unis, a été expulsée de l'hôtel Sheraton María Isabel de la capitale mexicaine. Le Département du Trésor des États-Unis a présenté devant un tribunal étasunien une injonction appuyée sur les dispositions de la Loi de commerce avec l'ennemi de 1917 (*Trading with the Enemy Act*) et de la loi Helms-Burton de 1996. C'est ainsi que la direction de la multinationale Starwoods Hotels and Resorts Worldwide a été contrainte de respecter l'injonction et a ordonné l'éviction des ressortissants cubains. Rappelons que lesdites législations stipulent, entre autres, « qu'aucun Cubain ne peut bénéficier des produits ou des services d'une entreprise nord-américaine ». Les fonctionnaires cubains ont été doublement pénalisés : ils ont été délogés et leur argent fut confisqué. Pourtant, la loi sur la protection du commerce et de l'investissement de 1996 précise qu'il « est interdit aux personnes physiques et morales, publiques ou privées qui se trouvent sur le territoire national [...] de réaliser des actes qui affectent le commerce ou l'investissement, quand de tels actes sont la conséquence des effets extraterritoriaux de lois étrangères ». Cette législation prévoit même une amende équivalant à 100 000 jours de salaire minimum, pour toute infraction constatée. En théorie, les sanctions encourues par la multinationale vont d'une amende pouvant atteindre 500 000 dollars à une fermeture pure et simple de l'établissement, si l'on tient compte du fait qu'en plus, les lois mexicaines contre les discriminations et la protection du consommateur ont été atteintes.

Commentant la décision prise par l'hôtel Sheraton, le secrétaire des Affaires étrangères mexicain, M. Luis Ernesto Derbez, a fait remarquer : « La loi ne peut en aucune manière avoir une application extraterritoriale, et c'est pourquoi nous sanctionnerions de manière adéquate, non pas le gouvernement des États-Unis car il a sa propre législation, mais ceux qui l'appliquent de manière erronée [...] aucune discrimination n'est permise contre quiconque sur notre territoire, ni de genre, ni de nationalité, ni de croyance religieuse [et] les lois, aussi bien fédérales que locales, doivent être appliquées si ces personnes ont effectivement été expulsées parce qu'elles sont cubaines »<sup>75</sup>.

Le secrétaire de « Gobernación », M. Carlos Abascal, a déclaré que son secrétariat devait présenter une analyse juridique relative aux événements ayant eu lieu à l'hôtel Sheraton de Mexique<sup>76</sup>. Il semble que les

75. Voir le *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Sesión pública ordinaria celebrada el 7 de Febrero de 2006, Año III, Segundo Período Ordinario, LIX Legislatura, Num. 2, p. 24.

76. F. Martínez et J.A. Román, « Se sancionará al Sheraton sin envía queja alguna a Washington : Derbez », *La Jornada*, 8 février 2006, en ligne : <[www.jornada.unam.mx/2006/02/08/003n1pol.php](http://www.jornada.unam.mx/2006/02/08/003n1pol.php)>.

représentants du gouvernement mexicain ont fait tous les efforts possibles pour ne pas aborder les effets extraterritoriaux des lois américaines sur leur territoire et ne pas nuire aux relations bilatérales avec leur principal partenaire commercial dans l'hémisphère. Malgré cela, Mme Brookly McLaughlin, porte-parole du Département du Trésor des États-Unis a confirmé la mise en œuvre de la *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act* sur le territoire mexicain : « L'hôtel Sheraton de Mexico est une filiale étasunienne et c'est la raison pour laquelle il lui est interdit de fournir un service à Cuba ou à ses ressortissants. L'hôtel a agi en accord avec les sanctions des États-Unis ». La porte-parole de l'ambassade étasunienne au Mexique, a ajouté que : « la loi américaine interdit aux ressortissants et entités américains de fournir des services à des ressortissants ou des entités cubains, et le Sheraton, en tant que filiale d'une entreprise américaine doit respecter la loi américaine ». Larry Rubin, haut responsable de la Chambre de commerce américaine au Mexique a convenu que l'hôtel aurait dû consulter les autorités mexicaines avant d'expulser les fonctionnaires du gouvernement cubain : « *Corporations have to find a balance [...] If it goes against Mexican law, then we cannot apply it because first we have to abide by Mexican law* »<sup>77</sup>. M. Kirby Jones, président de l'Association commerciale États-Unis-Cuba et ancien membre de la Banque mondiale, qui avait organisé l'échange avec les représentants cubains, a exprimé également son désaccord envers la décision de son gouvernement<sup>78</sup>.

Le Sénat mexicain a condamné à l'unanimité l'application extraterritoriale de la loi Helms-Burton. Les deux Chambres du Parlement ont demandé au Pouvoir exécutif d'enquêter sur ces événements, de faire appliquer les lois mexicaines en vigueur et de faire les représentations diplomatiques nécessaires pour que ce genre d'évènement ne se reproduise plus<sup>79</sup>. Cet incident de l'hôtel Sheraton de María Isabel s'est produit alors que les relations bilatérales cubano-mexicaines se consolidaient depuis deux décennies, malgré certaines divergences diplomatiques. Les parlements mexicain et cubain sont membres du Forum parlementaire des Amériques. Les instances gouvernementales de deux États organisent des réunions interparlementaires sur une base régulière depuis les années 1990. Le Sénat mexicain a condamné à plusieurs reprises le blocus

77. *The Washington Times*, « Cubans' hotel ouster riles Mexico », 9 février 2006.

78. *Ibid.*

79. Voir notamment les déclarations des sénateurs R. Cárdenas Hernández, Cecilia Romero et Dulce Maria Sauri Riancho, auteure de la proposition du « Punto de Acuerdo » (une sorte de résolution condamnant l'application extraterritoriale de la loi Helms-Burton sur le territoire mexicain). Gobierno de Mexico, *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Sesión pública ordinaria celebrada el 7 de febrero de 2006, Año III, Segundo Período Ordinario, LIX Legislatura, Num. 2, p. 24-25, 34-39.

économique, commercial et financier que les États-Unis ont imposé contre Cuba, et ont manifesté leur désaccord envers l'unilatéralisme et la portée extraterritoriale de la politique étasunienne à l'égard de Cuba<sup>80</sup>.

#### 1.4.5. Les recours juridiques présentés devant les instances arbitrales internationales

La mise en œuvre de la loi Helms-Burton posait de nombreux problèmes juridiques à l'Union européenne, au Canada et au Mexique. Afin d'entamer une procédure de règlement de différend, l'UE décida de s'adresser à l'OMC, tandis que le Canada et le Mexique jugèrent pertinent d'invoquer l'ALENA.

L'UE avait demandé des consultations officielles avec les États-Unis pour dialoguer notamment de la loi Helms-Burton, bien que la loi D'Amato fit partie de l'agenda de cette rencontre. Aucun consensus n'a eu lieu. Le 1<sup>er</sup> octobre 1996, l'UE demanda à l'OMC d'intervenir par la création d'un groupe spécial chargé d'examiner uniquement la validité légale de la loi Helms-Burton. Le groupe spécial fut créé le 20 novembre et le Canada a eu le droit d'y faire des présentations écrites et orales qui devraient apparaître dans le rapport final du groupe. Lors de débats déroulés au sein du Groupe spécial, l'UE et le Canada présentèrent leurs objections aux dispositions contenues dans les titres I, II, III, et IV de la loi Helms-Burton<sup>81</sup>.

Les dispositions contenues dans la loi Helms-Burton contreviendraient, prétendait l'UE, à plusieurs dispositions du GATT<sup>82</sup>. D'abord à l'Article I concernant le traitement général de la nation la plus favorisée, à l'Article III relatif au traitement national en matière d'impositions et de réglementation intérieures, à l'Article V, sur la liberté de transit, à l'Article XI, réservé à l'élimination générale des restrictions quantitatives

80. Coordinación General de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias, *VII Reunión interparlamentaria Cuba-México*, Septiembre 2004, La Habana, Cuba. Pour plus d'information sur le bilan des réunions interparlementaires Cuba-Mexique, consulter en ligne : <[www.senado.gob.mx/internacionales/content/relaciones\\_parlamentarias/america/reuniones/cuba.htm](http://www.senado.gob.mx/internacionales/content/relaciones_parlamentarias/america/reuniones/cuba.htm)>.

81. OMC, *Active Panels, United States – The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act, complaint by the European Community* (WT/D538). En ligne : <[www.wto.org/fwto/dispute/bulletin.htm](http://www.wto.org/fwto/dispute/bulletin.htm)>, consulté en 2002.

82. Voir R. Dattu et J. Boscaroli, « GATT article XXI, Helms Burton and the Continuing Abuse of the National Security Exception » (1997) 28 *Canadian Business Law Journal*. Voir aussi G. Burdeau, « Licéité ou illicéité intrinsèque de la mesure au regard du droit international public », dans H. Ghérari et S. Szurek, dir., *Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce et ordre juridique international. À propos des lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy*, Journée d'actualité juridique, Cahiers internationaux n° 14, CEDIN, Paris X Nanterre, Montchrestien, 1998, p. 178-181.

et à l'Article XIII traitant de l'application non discriminatoire des restrictions quantitatives du GATT<sup>83</sup>. Par ailleurs la loi américaine transgresserait, selon la déclaration de l'UE, certains articles du GATS<sup>84</sup>, notamment l'Article I précisant la portée et la définition de l'accord, l'Article III sur la transparence des mesures prises par un État concernant le commerce des services, l'Article VI traitant de la réglementation intérieure sur le commerce des services, l'Article XVI sur l'accès aux marchés et l'Article XVII concernant le traitement national; enfin, les avantages prévus à l'Article XXIII seraient annulés en cas de la mise en œuvre de la loi Helms-Burton.

Le recours présenté par l'Union européenne devant l'OMC en 1996 fut suspendu le 11 avril 1997, moyennant une entente entre cette dernière et les États-Unis<sup>85</sup>. Les Américains furent contraints de suspendre l'application du titre IV de la loi Helms-Burton pour les Européens et ces derniers retirèrent la plainte déposée contre les premiers.

Le 12 mars 1996, le Canada demanda des consultations avec les États-Unis en vertu du chapitre 20 de l'Accord de libre-échange nord-américain, mais aucune entente ne se dégagait entre les deux États à la suite des réunions tenues en mai 1996. En résumé, l'alliance canado-mexicaine prétendit que le titre III de la loi Helms-Burton désobéissait aux dispositions du chapitre 11 de l'ALENA concernant les investissements et que le titre IV contrevenait aux règles prescrites au chapitre 16, portant sur l'admission temporaire des gens d'affaires.

Le titre III n'est pas conforme aux articles 1102 et 1105(1) de l'ALENA. Le premier concerne les questions relatives au traitement national et ne vise strictement que les entreprises étrangères, alors que l'article 1105(1) se rapporte à la norme minimale de traitement disposant qu'en matière d'investissements étrangers, l'accord impose « un traitement conforme au droit international, notamment un traitement juste et équitable ainsi qu'une protection et une sécurité intégrale ». Le titre III enfreindrait aussi l'article 1110 sur la protection contre les expropriations et les nationalisations, car « une expropriation ne peut se faire de façon discriminatoire ». Enfin, le titre IV transgresse l'article 1601 définissant les principes en faveur de l'admission temporaire, l'article 1602 rappelant aux parties de prendre des mesures en conformité avec ces principes et l'article 1603, enjoignant aux États d'autoriser l'admission temporaire des gens d'affaires

83. *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (1947), (ci-après cité « GATT »).

84. *Accord général sur le commerce des services* (1994), (ci-après cité « GATS »).

85. *Mémoire d'entente concernant la Loi Helms-Burton et la loi sur les sanctions contre l'Iran et la Libye*, 11 avril 1997, (1997) 36 *International Legal Materials* 529.

lorsque ceux-ci ont rempli les conditions d'admission établies en vertu des mesures relatives à la santé, à la sécurité publique ainsi qu'à la sécurité nationale ».

En vertu de l'article 2008 (1) de l'ALENA<sup>86</sup>, le Canada et le Mexique pourraient demander la constitution d'un panel afin de débattre des enjeux juridiques de la loi américaine.

Le 17 juillet 2006, le président des États-Unis a ordonné pour six mois, à compter du mois d'août 2006, la prorogation de la suspension de l'application du titre III de la loi Helms-Burton. Les citoyens américains concernés devront attendre encore avant d'entamer des procédures judiciaires contre les personnes physiques ou morales ayant « trafiqué » ou tiré un bénéfice quelconque des propriétés confisquées par les autorités cubaines après le 1<sup>er</sup> janvier 1959.

### **1.5. La *Commission for Assistance to a Free Cuba*: une modalité de mise en œuvre de la loi Helms-Burton**

Après les élections de l'automne 2000, le nouveau gouvernement américain dirigé par George W. Bush s'est engagé à créer la *Commission for Assistance to a Free Cuba* (Commission de soutien à une Cuba libre)<sup>87</sup>. Cette commission est responsable de déterminer : (1) les mesures additionnelles par lesquelles les États-Unis peuvent aider les Cubains à mettre un terme au gouvernement de Fidel Castro ; et (2) les programmes gouvernementaux des États-Unis qui pourraient soutenir les Cubains durant une éventuelle transition vers un nouveau gouvernement.

---

86. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *La loi Helms-Burton : les dates marquantes*, Document d'information, septembre 1996. En ligne : <www.dfait-maeci.gc.ca/>.

87. Au moment de sa création, la *Commission for Assistance to a Free Cuba* (Commission de soutien à une Cuba libre) [Notre traduction] était présidée par l'ex-Secrétaire d'État M. Colin Powell et le coordonnateur était M. Roger F. Noriega, Assistant Secretary for Western Hemisphere Affairs, Department of State. Ses membres sont des personnalités influentes de l'administration américaine dirigée par M. George W. Bush, dont M. John W. Snow, Secrétaire du Trésor ; M. Donald L. Evans, Secrétaire du Commerce ; M. Alphonso Jackson, Secrétaire de l'Habitation et du Développement urbain ; M. Tom Ridge, Secrétaire du Homeland Security ; M. Andrew S. Natsios, Administrateur de l'agence américaine pour le développement international ; et Mme Condoleezza Rice, Assistant to the President for National Security Affairs. Après la démission de M. Colin L. Powell, Mme. Rice a assumé la présidence de la *Commission for Assistance to a Free Cuba*.

Le 6 mai 2004, l'ex-Secrétaire d'État Colin L. Powell a présenté au président des États-Unis le premier rapport<sup>88</sup> faisant état du travail de cette commission, proposant une panoplie de recommandations et suggérant des actions immédiates, à court et à long terme relativement à la chute précipitée du régime castriste, ainsi qu'à la structure et au fonctionnement d'un éventuel gouvernement de transition démocratiquement élu. Le rapport est divisé en six chapitres dans l'ordre suivant : Chapitre 1 : *Hastening Cuba's transition*; Chapitre 2 : *Meeting basic human needs in the areas of health, education, housing, and human services*; Chapitre 3 : *Establishing democratic institutions, respect for humans rights, rule of law, and national justice and reconciliation*; Chapitre 4 : *Establishing the core institutions of a free economy*; Chapitre 5 : *Modernizing infrastructure*; Chapitre 6 : *Addressing environmental degradation*.

Le premier chapitre, *Hastening Cuba's transition*, recommande les actions nécessaires pour précipiter l'élimination du gouvernement de l'île et favoriser une « transition démocratique accélérée » [sic]. Les cinq autres chapitres décrivent de manière détaillée comment l'éventuel État cubain devra être restructuré et gouverné. La Commission y propose une approche plus intégrée et proactive pour nuire aux stratégies mises en place par le gouvernement de Fidel Castro et aider son peuple à précipiter sa fin. Les recommandations sont articulées autour des actions permettant de générer un consensus international sur les mesures proposées<sup>89</sup>. Les axes privilégiés pour accélérer la chute de l'administration cubaine sont les suivantes : *i*) renforcer la société civile cubaine ; *ii*) mettre fin au contrôle que le gouvernement castriste exerce sur les médias ; *iii*) bloquer l'accès aux ressources du gouvernement ; *iv*) ternir l'image que Cuba projette sur la scène internationale ; *v*) encourager la communauté internationale à soutenir la société civile cubaine dans sa lutte pour éliminer le gouvernement castriste ; *vi*) nuire aux stratégies de succession du régime<sup>90</sup>.

La Commission propose également l'instauration d'un programme de soutien financier bonifié à la société civile cubaine, sans préciser toutefois le contenu ni la portée de la notion de « société civile », mais une portion importante du financement a été accordée aux organisations ou entités faisant partie de ce qu'on appelle communément l'« opposition cubaine au régime castriste ». À cet égard, les États-Unis sont invités à créer avec les États alliés une « fondation internationale chargée de

88. Colin L. Powell, *Report to the President*, Commission for Assistance to a free Cuba, Département d'État, Washington, 2004.

89. *Ibid.*, p. xiii.

90. *Ibid.*

développer et de soutenir la société civile à Cuba»<sup>91</sup>. Enfin, la création d'un poste de coordonnateur, relevant directement du Département d'État et qui travaillerait avec le « gouvernement de transition cubain », favoriserait selon la Commission la mise en application de différentes mesures destinées à bâtir une société civile autonome à l'intérieur d'une société démocratique conforme aux critères fixés par la Maison-Blanche.

Le deuxième chapitre, *Meeting basic human needs in the areas of health, education, housing, and human services*, se penche sur le soutien que les États-Unis apporteront à un éventuel gouvernement de transition démocratiquement élu, dans les domaines de la santé, des services sociaux, de l'éducation et de l'habitation. La Commission recommande au gouvernement des États-Unis de veiller à l'amélioration des conditions socio-économiques de la population en s'assurant que la qualité des services sociaux établis soit maintenue, de même que l'état global de la santé du peuple cubain. Le gouvernement étasunien devra agir afin de régler la situation critique qui persiste au sein des systèmes nationaux des services sociaux, du secteur de la santé, ainsi qu'au plan du régime nutritionnel de la population cubaine. Afin de redresser cette situation, la Commission recommande la distribution de médicaments et de nourriture, la mise sur pied de cliniques et d'unités d'urgence hospitalière, ainsi que l'envoi de personnel médical.

Les conclusions de la Commission quant aux conditions socio-économiques de la population cubaine, et particulièrement l'état global de la santé des Cubains, diffèrent largement des études et analyses sérieuses qui démontrent le statut de chef de file de Cuba en matière de protection et de mise en œuvre des droits économiques et sociaux de la personne. Les systèmes publics de santé et d'éducation de ce pays en développement, lequel dispose de ressources très limitées, sont souvent cités comme un exemple à suivre dans le monde entier<sup>92</sup>. Selon la Commission économique pour l'Amérique latine (CEPALC), agence spécialisée de l'ONU : « la politique sociale est indiscutablement un secteur où Cuba a excellé en garantissant une distribution équitable du revenu et le bien-être de la population, en investissant dans le capital humain »<sup>93</sup>. À la suite de la publication par la Banque mondiale du Rapport sur le développement

---

91. *Ibid.*, p. 23.

92. Dan Erikson, Annie Lord et Peter Wolf, *Cuba's Social Services: A Review of Education, Health, and Sanitation*, Washington : World Bank, 2002, p. 3. Voir aussi World Health Organization, *Selected Indicators: Cuba*, 2001. En ligne : World Health Organization, <[www3.who.int/whosis/country/indicators.cfm?country=cub](http://www3.who.int/whosis/country/indicators.cfm?country=cub)>.

93. ECLAC, *The Cuban Economy. Structural Reforms and Economic Performance in the 1990s*, Doc. NU LC/MEX/R.746. Rev.1, Mexico, United Nations, (2001) à la p. 184.

en 2001<sup>94</sup>, l'ex-président de l'institution financière internationale, M. James Wolfensohn, a déclaré : « Cuba a fait du bon travail dans les domaines de la santé et de l'éducation »<sup>95</sup>. Le rapport révèle que les indicateurs sociaux de Cuba se sont améliorés au cours des années 1990, malgré la politique économique maintenue par Washington envers l'île. On mentionne également que la mortalité infantile à Cuba avait baissé de 11 à 7 pour 1 000 enfants nés, plaçant Cuba notamment en sixième position mondiale.

Dans un rapport présenté à l'ONU en octobre 1997, Cuba affirmait que « l'espérance de vie à la naissance et la mortalité infantile à Cuba atteignent des niveaux similaires à ceux qu'on trouve dans les pays développés. En 1996, l'espérance de vie était de 74,7 ans à 72,9 ans pour les hommes et de 76,6 ans pour les femmes. La mortalité infantile connaît une tendance à la baisse, ce qui classe Cuba, pour cet indicateur, parmi les 25 premiers pays au monde. Le taux de mortalité était de 11,1 pour 1 000 naissances vivantes en 1989 contre 9,4 en 1995 (avec 1 384 décès d'enfants soit 808 garçons et 576 filles) et 7,9 en 1996. Le taux de mortalité lié à la maternité a également enregistré une baisse entre 1989 et 1996, passant de 2,9 pour 10 000 naissances vivantes à 2,4 en 1996<sup>96</sup>.

Le troisième chapitre du rapport, intitulé *Establishing democratic institutions, respect for human rights, rule of law, and national justice and reconciliation*, recommande que les États-Unis s'engagent à soutenir le gouvernement de transition dans la promotion et dans la consolidation d'une société démocratique qui respecteraient les droits de l'homme et les libertés individuelles de tous les citoyens cubains. Parmi lesdites recommandations, on trouve notamment :

- l'élaboration de programmes de formation à l'intention des dirigeants des secteurs publics et privés cubains ;
- le soutien, par le gouvernement étasunien, du processus de renforcement de l'appareil législatif ;
- le soutien, par le gouvernement étasunien, de la décentralisation et le développement des gouvernements provinciaux et municipaux ;
- la collaboration du gouvernement étasunien avec le gouvernement de transition en vue de renforcer le système électoral démocratique. Cela comprendrait notamment la rédaction et la réforme des lois

94. Banque mondiale, *Combattre la pauvreté*, Rapport sur le développement dans le monde, 2001/2002, Washington, 2002.

95. Communiqué de presse « Le président de la Banque mondiale, M. James Wolfensohn, n'a pas honte de dire que Cuba a fait du bon travail », RHC 1<sup>er</sup> mai 2001.

96. Nations Unies, *Documents de base constituant la première partie des rapports des États Parties : Cuba*, HRI/CORE/1/Add.84, 13 octobre 1997.

électorales, la formation des fonctionnaires œuvrant durant les campagnes électorales, l'entretien des listes et des procédures de vote au scrutin, l'adoption de mesures proactives contre la fraude et la corruption. Le nouveau gouvernement collaborerait avec l'OEA et ses missions électorales d'observation pour aider les autorités cubaines à ce que le processus électoral se déroule conformément aux principes démocratiques.

Le quatrième chapitre, *Establishing the core institutions of a free economy*, jette les bases de la restructuration des institutions économiques de l'île. Tout en faisant un bref parallèle avec les processus de transition socioéconomique ayant eu lieu dans les pays de l'Europe de l'Est et l'ex-Union soviétique, le chapitre 4 met l'accent sur l'importance de mettre en place un système de marché libre, garant de la croissance économique vertigineuse et de la création d'emplois. En plus du soutien direct des États-Unis, les institutions économiques cubaines nécessiteraient l'appui de bailleurs de fonds internationaux et recevront notamment de l'aide des institutions financières internationales (IFI), de la Banque interaméricaine de développement (BID), ainsi que des agences chargées du développement au sein des États-Unis (USAID). La libéralisation de l'économie constitue, selon le rapport, une des conditions nécessaires à la croissance économique et à la viabilité d'une économie de marché libéralisée. Donc, la nation cubaine doit définir un plan de stabilisation de type macroéconomique et de croissance économique pour atteindre la stabilité économique, selon les standards fixés par la Commission. Un environnement macroéconomique très stable est le seul moyen de garantir les investissements étrangers.

Les États-Unis s'engagent à créer un comité conjoint chargé du commerce et des investissements, lequel jettera les bases pour la négociation d'un éventuel Traité bilatéral de libre-commerce avec Cuba. Ils s'engagent également à convaincre leurs alliés régionaux à accueillir Cuba dans le vaste projet d'intégration continentale, ainsi qu'à permettre à Cuba de négocier avec leurs alliés au sein de l'OMC.

Les recommandations portant sur le développement économique de l'État cubain selon les standards fixés par les États-Unis ressemblent aux programmes néolibéraux d'ajustement structurel imposés par le FMI à plusieurs États de l'Amérique Latine. La Commission a tenu compte également des expériences issues du démembrement de l'URSS et de la chute du socialisme en Europe de l'Est. Le gouvernement des États-Unis a créé un « comité permanent pour la reconstruction économique », qui devra collaborer avec le coordonnateur du gouvernement de transition, lequel relève directement du Département d'État. Autrement dit, ce comité,

piloté par le gouvernement américain, agira comme un centre coordonnateur des activités des agences gouvernementales vis-à-vis du fonctionnement de l'État cubain.

La libéralisation de l'économie, l'établissement d'une politique monétaire et fiscale restrictive, la déréglementation, l'instauration d'un climat favorable pour les investissements, l'élimination à court terme du contrôle des prix et la privatisation des entreprises étatiques font partie de la stratégie de développement économique proposée par la *Commission for Assistance to a Free Cuba*. Cette stratégie sera mise en œuvre par le gouvernement de transition cubain conjointement avec les représentants du gouvernement américain. Parmi les objectifs de cette stratégie figurent la création d'une Banque centrale, la mise en place d'un système bancaire privé, l'élaboration du budget, la création d'une agence pour la perception des impôts; il s'agit aussi de tracer les lignes de conduite de tous les ministères liés à l'économie, de réformer le secteur public par la mise en application du Programme de la Banque mondiale pour la gouvernabilité, d'introduire des modifications législatives concernant le droit à la propriété, de mettre sur pied un marché d'hypothèques et de modifier les lois et le rôle du ministère du Travail pour permettre la mise en place d'un marché du travail dit « libre ».

Bien qu'il ne soit pas mentionné de manière expresse, un des mandats de cette commission est de mettre en œuvre la *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act* de 1996. Dans le préambule du rapport, l'ex-Secrétaire d'État Colin L. Powell affirme :

*Indeed, under the Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996, the United States is prohibited by law from providing assistance to a post-Castro transition government unless that government legalizes all political activity, releases all political prisoners, publicly commits to organizing free and fair elections within 18 months, and bars Fidel and Raúl Castro from any role in a future government*<sup>97</sup>.

D'une part, la Commission définit cette Loi comme étant le cadre juridique pour la mise en application des recommandations contenues dans le rapport. D'autre part, le soutien que les États-Unis donneront à un éventuel « gouvernement de transition démocratiquement élu » dépendra de la mise en œuvre intégrale préalable de la loi Helms-Burton. Par ses recommandations, la *Commission for Assistance to a Free Cuba* ne fait que confirmer l'extraterritorialité de la politique étrangère des États-Unis à l'égard de Cuba :

97. Colin L. Powell, *Report to the President*, Commission for Assistance to a free Cuba, Département d'État, Washington, 6 mai 2004, p. 2.

*The process for implementation of Title III of the Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act should ensure that the full range of policy options are made available to the President, and that a detailed, rigorous, and complete country-by-country analysis of policies and actions with respect to Cuba is provided to the President for use in assessing whether the suspension is necessary to the national interests of the United States and will expedite a transition to democracy in Cuba<sup>98</sup>.*

## 2. La primauté du droit des peuples à l'autodétermination

Il nous sera impossible, dans le cadre de cet ouvrage, de faire une analyse exhaustive de la mise en œuvre universelle du principe international relatif aux droits des peuples à disposer d'eux-mêmes et à s'autodéterminer. Notre analyse se limite au conflit bilatéral Cuba/États-Unis, sous l'angle des développements scientifiques récents, en ce qui a trait à la norme internationale relative à l'autodétermination des peuples.

### 2.1. Une norme *jus cogens*

Cette règle internationale relative au droit des peuples à l'autodétermination jouit indiscutablement du statut de *jus cogens* et entraîne des obligations *erga omnes* pour les États membres de la communauté internationale. Les règles de *jus cogens*, ou « normes impératives du droit international général » désignent une catégorie d'obligations internationales auxquelles on ne peut déroger, quelles que soient les circonstances et même en situation de crise. La Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités définit une règle de *jus cogens* comme une :

[...] norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des États dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère<sup>99</sup>.

Les règles internationales jouissant du statut de *jus cogens* ont préséance sur toutes les autres règles du droit international, et leurs effets contraignants déterminent leur supériorité hiérarchique.

98. *Ibid.*, à la p. xviii.

99. Voir l'article 53 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités*, ouverte à la signature des États le 23 mai 1969, UN Doc. A/CONF.39/27, 1155 R.T.N.U. p. 331 et 8 ILM (1969), p. 679

En dépit de son universalité, la notion de *jus cogens* est perméable au développement nécessaire du droit international. Ainsi, la Convention de Vienne prévoit la survenance de nouvelles règles de *jus cogens*, ce qui souligne le caractère évolutif de ce concept et le fait que le fond et la nature de ces règles changent en fonction des mutations et du progrès du droit international<sup>100</sup>. Il existe par ailleurs une différence entre les obligations des États envers la communauté internationale et celles qui émergent des relations bilatérales interétatiques. La Cour internationale de justice (CIJ) a précisé cette distinction dans l’Affaire de la Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited :

Une distinction essentielle doit en particulier être établie entre les obligations des États envers la communauté internationale dans son ensemble et celles qui naissent vis-à-vis d’un autre État dans le cadre de la protection diplomatique. Par leur nature même, les premières concernent tous les États. Vu l’importance des droits en cause, tous les États peuvent être considérés comme ayant un intérêt juridique à ce que ces droits soient protégés ; les obligations dont il s’agit sont des obligations *erga omnes*. [...] Ces obligations découlent par exemple, dans le droit international contemporain, de la mise hors la loi des actes d’agression et du génocide mais aussi des principes et des règles concernant les droits fondamentaux de la personne humaine, y compris la protection contre la pratique de l’esclavage et la discrimination raciale. Certains droits de protection correspondants se sont intégrés au droit international général [...] ; d’autres sont conférés par des instruments internationaux de caractère universel ou quasi universel<sup>101</sup>.

## 2.2. L’émergence historique du principe relatif au droit des peuples à l’autodétermination

Le moment historique précis où le droit à l’autodétermination est devenu inhérent, par définition, à tous les peuples est difficile à cerner. Par ailleurs, cette question a donné lieu à plusieurs débats lors des travaux préparatoires à l’adoption de la Charte des Nations Unies de 1945. Selon certains auteurs, c’est l’URSS qui a présenté la seule proposition à San Francisco faisant allusion au principe, laquelle fut finalement rejetée<sup>102</sup>.

100. Voir article 64 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités*, *ibid*.

101. Cour internationale de justice, *Affaire relative à la Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited* (Nouvelle Requête : 1962) (*Belgique c. Espagne*), [1970] CIJ Rep. 4, art. 33-4.

102. Voir par exemple Ruth B. Russell, *A History of the United Nations Charter*, Washington, The Brookings Institution, 1958, p. 810 et Roman Bobrov, « Principes fondamentaux du droit international contemporain », dans G. Tunkin, dir., *Droit international contemporain*, Moscou, Éditions du Progrès, 1972, p. 75. Ces travaux ont été cités par Antonio Cassese, « Article 1, Paragraphe 2 » dans Jean-Pierre Côt et Alain Pellet (dir.), *La Charte des Nations Unies, commentaire article par article*, préface de Javier Pérez de Cuéllar, 2<sup>e</sup> édition revue et augmentée, *Económica*, 1991, p. 41, note 3.

D'après le rapport<sup>103</sup> présenté à la suite des débats préparatoires de la Charte, la position des rédacteurs sur le principe relatif au droit des peuples à l'autodétermination était plutôt modérée. Il n'y était faite aucune mention de l'indépendance pour tous les peuples coloniaux qui auraient justement voulu opter pour l'autodétermination. Cette dernière comprenait seulement le *self-government* et ne légitimait pas le droit de sécession. Les rédacteurs reconnaissaient toutefois que le concept de l'égalité des peuples était à la base de leur droit à l'autodétermination. Cette idée impliquait qu'il n'existe pas de peuples supérieurs ou inférieurs aux autres. Par contre, les « pères fondateurs » de la Charte ont énoncé ce principe comme un objectif de l'Organisation uniquement, et non comme comportant une obligation précise de la part des États membres.

S'il est certain que la Charte de l'ONU a reconnu l'importance du principe relatif au droit des peuples en norme obligatoire pour tous, il faut admettre toutefois que, durant les années qui ont suivi l'adoption de la Charte, les États socialistes et les pays en voie de développement ont renouvelé et actualisé le principe. Dans les années 1960, le niveau de juridicité du principe a été davantage précisé. L'adoption de plusieurs instruments juridiques internationaux ainsi que la tenue d'une série de conférences internationales se tenant sur le thème de la notion de « peuple »<sup>104</sup> ont sans doute contribué à sa consécration juridique.

Parmi les instruments juridiques internationaux à portée contraignante citons les deux pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme<sup>105</sup>. On remarque dans les travaux préparatoires des Pactes de 1966 qu'un groupe de treize États avaient proposé le libellé d'une disposition relative à la reconnaissance du droit des peuples à disposer

103. *Comptes rendus des débats du Premier Comité de la Première Commission de la Conférence de San Francisco* (non publiés). Cités dans Antonio Cassese, « Article 1, Paragraphe 2 » dans Jean-Pierre Cot et Alain Pellet (dir.), *La Charte des Nations Unies, commentaire article par article*, préface de Javier Pérez de Cuéllar, 2<sup>e</sup> édition revue et augmentée, *Económica*, 1991, p. 41, note 4.

104. Différentes conférences régionales ont eu lieu à ce sujet. Par exemple, le « Congrès des peuples de l'Orient », tenu à Bakou du 31 août au 8 septembre 1920 et le « Congrès des peuples asiatiques », à la Nouvelle Delhi en mars 1955. On parle également des Congrès panafricains tenus à Paris en 1919; à Londres en 1921 et 1923; à New York en 1927; à Manchester en mars 1945; de la Réunion d'Accra du 5 au 13 décembre 1958; de la Réunion de Tunis en janvier 1960 et de la Réunion du Caire en mars 1961. Du côté de l'Amérique latine, il y a eu une conférence au Mexique en mars 1961 et une autre à La Havane, en janvier, 1966. Voir à ce sujet, Mohammed Bedjaoui, *Droit international : bilan et perspectives*, Paris, Unesco, 1991, vol. 1, p. 90.

105. Les premiers articles de chacun des pactes sont identiques. Voir le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, 999 R.T.N.U. 171, R.T. Can. 1976, n° 47 (entrée en vigueur : 23 mars 1976) et le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, (1976), 999 R.T.N.U. 13.

d'eux-mêmes. Cette proposition est à l'origine de l'article premier des Pactes de 1966. Les représentants de l'Inde ont affirmé : « Les auteurs du projet de résolution des Treize Puissances n'admettraient, sous aucun prétexte, que l'on invoque cet article pour chercher à détruire l'unité d'une nation ou faire obstacle à la formation de cette unité. » Un tel raisonnement aurait été contraire aux intentions des auteurs du projet, qui reconnaissent aussi le principe essentiel de la souveraineté nationale. La proposition a été appuyée par l'Assemblée générale des Nations Unies par l'adoption de la résolution 545 (VI)<sup>106</sup>. Selon ce texte, l'AG a décidé de « faire figurer dans les Pactes [...] un article sur le droit de tous les peuples et nations à disposer d'eux-mêmes, et de réaffirmer ainsi le principe énoncé dans la Charte des Nations Unies ». Notons que, lors de la session précédente, l'AG avait déjà invité la Commission des droits de l'homme à « étudier les voies et moyens de garantir aux peuples et aux nations le droit de disposer d'eux-mêmes, et à rédiger des recommandations »<sup>107</sup> que l'Assemblée générale examinerait ultérieurement.

Parmi les instruments déclaratoires, citons la *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux*<sup>108</sup> ou la Charte de la décolonisation, la résolution 2625 (XXV) de l'AG sur la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États<sup>109</sup> – principes parmi lesquels figure le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes – la résolution 2621(XXV) du 12 décembre 1970 sur le Programme d'action pour l'application intégrale de la Déclaration sur l'octroi d'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux<sup>110</sup>, qui a sans doute contribué à faire franchir le seuil de normativité à ce principe. Hormis le moment historique précis où s'est passée cette

106. *Insertion dans le Pacte ou les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme d'un article sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Rés. AG NU 545(VI), Doc. off. AG NU, 6<sup>e</sup> sess., supp. n° 20, Doc. NU A/2119 (1952) 39.

107. *Projet de Pacte international relatif aux droits de l'homme et mesures de mise en œuvre : travaux futurs de la Commission des droits de l'homme*, Rés. AG NU 421D (V), Doc. off. AG NU, 5<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES/421D(V) (1950) 47.

108. *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux*, Rés. AG NU 1514 (XV), Doc. off. AG NU, 15<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/1514/XV (1960) 70.

109. *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies*, Rés. AG NU 2625(XXV), Doc. off. AG NU, 25<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/8082 (1970) 131.

110. *Programme d'action pour l'application intégrale de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays coloniaux*, Rés. AG NU 2621(XXV), Doc. off. AG NU, 25<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/8086 (1970) 1.

métamorphose, la majeure partie de la doctrine d'aujourd'hui fait l'unanimité sur le fait que le droit à l'autodétermination des peuples constitue une norme impérative du droit international<sup>111</sup>.

Cette norme *jus cogens* a par ailleurs plusieurs faces : « interne », « externe », « positive », « négative », « coloniale », « non coloniale », « défensive », « agressive », « politique », « démocratique », « économique », « culturelle », « fédérale », etc.<sup>112</sup> Ses diverses dimensions ne contreviennent pas à sa nature de principe juridique bien établi selon les règles du droit international général.

Nous n'aborderons pas ce droit dans sa version classique, c'est-à-dire celle qui s'applique seulement à des situations de colonisation. Nous nous pencherons davantage sur le « droit des peuples » déjà constitués en États à disposer d'eux-mêmes. Dans ce sens, Hans Kelsen écrivait en 1950 que « la seule lecture possible du mot *peuples* de l'article 1.2 de la Charte était celle de peuples constitués en État »<sup>113</sup>. Ainsi, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes devenait un droit des États à disposer d'eux-mêmes et une réaffirmation du principe de l'égalité souveraine et de l'indépendance des États. En suivant cet ordre d'idées, les peuples constitués en États ont leurs droits légitimes de jouir de leurs richesses et ressources naturelles.

Reliée intrinsèquement à ce principe, il existe une autre règle internationale, se rapportant à la non-intervention dans les affaires intérieures des États. Rien d'étonnant à ce que ce soient encore les États du tiers-monde qui aient promu le lien entre ces deux principes. L'ingérence étrangère atteint forcément le droit des États de déterminer les lignes politiques et économiques de leurs sociétés. L'intervention atteint forcément le droit à l'autodétermination de ces peuples constitués en États, ce qui représente pour plusieurs l'essence du principe relatif à l'égalité souveraine.

Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes se présentait alors comme étant une notion dynamique, en constante évolution. Pour que la souveraineté formelle devienne réelle, on doit forcément recourir à la notion dynamique du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes comme

111. À cet égard, on peut consulter S. Calogeropoulos-Stratis, *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Bruxelles, Bruylant, 1973 ; Nations Unies, *Le droit à l'autodétermination. Application des résolutions de l'Organisation des Nations Unies*, document rédigé par H. Gros Espiell, E/CN.4/Sub. 2/405/Rev.1 (1979), p. 8.

112. Théodore Christakis, *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, CERIC, 1999, p. 25.

113. H. Kelsen, *The Law of the United Nations*, Londres, Stevens, 1950, p. 51.

complément à d'autres principes du droit positif international, tels que l'égalité souveraine, la non-intervention dans les affaires intérieures des États ou la souveraineté permanente sur ses ressources.

L'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes implique non seulement l'accomplissement du processus menant à l'accession à l'indépendance ou à l'obtention d'un autre statut juridique satisfaisant pour les peuples assujettis à une domination coloniale et étrangère, mais aussi la reconnaissance, pour ces peuples, de leur droit à maintenir, à affirmer et à parfaire leur pleine souveraineté juridique, politique, économique, sociale et culturelle. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes a une virtualité permanente<sup>114</sup>.

Cette dernière notion, développée par Gros Espiell, constitue la conception du droit à l'autodétermination retenue, dans le cadre de notre travail, pour analyser la mise en œuvre du droit du peuple cubain à l'autodétermination, dans le contexte de son conflit avec les États-Unis.

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>115</sup>, adopté en 1966 et ratifié par Cuba et par les États-Unis, constitue une des conventions à portée universelle en matière de droits de l'homme. C'est aussi la meilleure énonciation juridique du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, soulignant, entre autres, son caractère déterminant en relation avec tous les autres droits. L'article premier du Pacte précise :

1. Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.
2. Pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel et du droit international. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance.

114. H. Gros Espiell, *Le droit à l'autodétermination. Application des résolutions de l'Organisation des Nations Unies*, New York, ONU, 1979, E/CN.4/Sub. 2/405/Rev.1, p. 8.

115. Notons que le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* contient le même premier article que le *Pacte des droits civils et politiques*. Rappelons aussi qu'il a été ratifié par un plus grand nombre d'États que le deuxième. Les États-Unis ont signé le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, mais ils ne l'ont pas ratifié.

3. Les États parties au présent Pacte, y compris ceux qui ont la responsabilité d'administrer des territoires non autonomes et des territoires sous tutelle, sont tenus de faciliter la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et de respecter ce droit, conformément aux dispositions de la Charte<sup>116</sup>.

Par ailleurs, durant les travaux préparatoires à l'adoption du PIDCP, l'AG de l'ONU a créé une commission en 1958 composée de l'Afghanistan, du Chili, des États-Unis d'Amérique, du Guatemala, des Pays-Bas, des Philippines, de la République arabe unie, de la Suède et de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, chargée de procéder à une enquête approfondie sur la situation d'un des éléments clés du droit des peuples et des nations à disposer d'eux-mêmes. Il s'agissait en fait d'évaluer la situation du « droit des peuples à la souveraineté permanente sur leurs richesses et leurs ressources naturelles », comme élément constitutif du droit des peuples à l'autodétermination. La Commission était aussi mandatée pour faire des recommandations relatives au renforcement du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, tout en tenant compte des droits et des devoirs des États conformément au droit international, ainsi que de l'importance de la coopération internationale pour le développement économique des pays développés<sup>117</sup>.

D'après ces recommandations, non seulement tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes, mais en plus, il ne s'agit pas uniquement des peuples colonisés, le texte faisant référence à « tous les peuples ». Grâce à l'article cité, le droit à l'autodétermination est devenu une disposition de droit positif. C'est pourquoi cet article constitue une contribution importante au développement du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Son application universelle s'étend au-delà du carcan restreint de la décolonisation.

---

116. *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 16 décembre 1966, 999 R.T.N.U. 171 (entrée en vigueur : 23 mars 1976) et ratifié par les États-Unis en date du 8 juin 1992. Toutefois, concernant les objections et les déclarations reconnaissant la compétence du Comité des droits de l'homme en vertu de l'article 41, il faut noter que les États-Unis ont déclaré que les dispositions des articles 1 à 27 du Pacte ne sont pas exécutoires d'office. Voir à cet égard, Nations Unies. *Collection des Traités Déclarations et Réserves*. [En date du 9 octobre 2001]. Voir aussi *L'Observation générale sur l'Article Premier du Pacte international relatif aux droits civils et politiques* adoptée le 12 avril 1984 dans *Annuaire du Comité des droits de l'homme 1983-1984*, vol. II (CCPR/4/Add. 1), p. 649.

117. Voir notamment les *Recommandations concernant le respect, sur le plan international, du droit des peuples et des nations à disposer d'eux-mêmes*, Rés. AG NU 1314 (XIII), Doc. off. NU AG, 13<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/ 1314 (XIII) (1958) 27.

### 2.3. Mise en œuvre du droit à l'autodétermination du peuple cubain dans le contexte du conflit avec les États-Unis

C'est dans une communauté internationale où l'économie se mondialise que le conflit entre les deux nations se poursuit, rendant difficile la réalisation du droit à l'autodétermination du peuple cubain.

Il serait invraisemblable d'affirmer le contraire alors que les mesures de contrainte économique manœuvrées par le gouvernement des États-Unis cherchent à marginaliser Cuba dans les flux mondiaux d'échange, d'investissement et de financement. Une des conséquences de ce phénomène est la dépendance à l'égard de l'aide internationale<sup>118</sup>. Bannis de l'accès au crédit bancaire international, les pays en développement comme Cuba n'ont que les canaux de l'aide internationale pour recevoir du financement extérieur. Cependant, l'aide publique se réalise d'une façon très libérale. Elle a été, par ailleurs, considérablement réduite car, dans le contexte de mondialisation, elle est remplacée graduellement par les investissements privés. Et bien évidemment, l'aide internationale est gérée par les pays industrialisés :

Elle est composée par une grande part de dons et pour le reste de prêts à taux symboliques pouvant porter sur plusieurs dizaines d'années et assortis d'une période de franchise significative. Qu'elle transite par les agences nationales de développement ou par des institutions multilatérales, l'aide est dans sa quasi-totalité financée par les budgets nationaux des pays industrialisés. Au total, près de soixante milliards de dollars sont ainsi transférés chaque année sous des formes diverses aux pays en développement, représentant 0,27 % du produit interne brut des pays donateurs de l'OCDE en 1996, pourcentage en net déclin depuis le début des années 1990<sup>119</sup>.

Par conséquent, si l'on sait que, depuis les années 1980, les États-Unis ont défendu leur prééminence au sein des institutions financières internationales et si l'on apprend également que, défenseur fervent de l'économie de marché, ce pays a diminué son budget destiné à l'aide internationale, on peut en déduire que la situation financière de Cuba, en tant que pays en développement ne sera pas avantagée dans ces circonstances.

De ce fait, deux questions s'imposent :

Premièrement, comment l'État cubain devra-t-il envisager la croissance de son économie, alors que son développement est constamment bloqué par une politique interventionniste interdite par les normes inter-

118. Voir J. Adda, *La mondialisation de l'économie*, Tome 2 : Problèmes, 1997, p. 6.

119. *Ibid.*, à la p. 15.

nationales et dressée par un autre État assez puissant qui cherche à l'exclure de la participation à la dynamique de croissance mondiale? Comment le peuple cubain devra-t-il envisager, dans ces conditions, la réalisation de son droit au développement?

Deuxièmement, comment, en conséquence, l'État cubain devra-t-il envisager la réalisation de son droit à s'autodéterminer et à disposer de lui-même si l'on sait que l'une des prémisses fondamentales à la réalisation de ce droit est le contrôle étatique absolu du développement économique de l'État en question et de ses propres échanges commerciaux, financiers et des investissements?

Plutôt que de tenter donner une réponse adéquate et exhaustive à de telles questions dans le cadre de cet ouvrage, nous préférons présenter, dans les grandes lignes, comment les actes posés par les États-Unis ne se conforment pas, objectivement, aux normes du droit international.

#### **2.4. Le droit au développement: condition essentielle à l'autodétermination des peuples**

L'ancienne notion du droit international du développement<sup>120</sup> symbolisait les inquiétudes d'une communauté internationale solidaire de l'élimination des inégalités économiques interétatiques. Cette communauté autrefois «solidaire» pourrait cependant disparaître sous les effets de l'internationalisation de l'économie. L'avenir du Nouvel Ordre économique international (NOEI) reste incertain et c'est aux dépens des pays plus défavorisés que la mondialisation des marchés semble se réaliser. L'économie de marché concurrentielle et les intérêts marchands prennent graduellement toute la place. On s'aperçoit donc que le phénomène de la mondialisation et le développement des peuples ne sont pas toujours bien agencés. Les tenants de la mondialisation affirment qu'elle aurait comme conséquence directe l'absence d'inégalités économiques entre les États alors que, dans les faits, les inégalités se multiplient. Le développement n'est pas accessible à tous les États, et ce, en raison des disparités existantes entre les pays industrialisés et les pays en développement. Dans ce contexte, loin de se réaliser, le développement est visiblement retardé dans certains pays.

Toutefois, il y a des institutions comme le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), qui tentent un geste ultime. En effet, dans le rapport sur le développement humain de 1996, la dimension

---

120. *Déclaration sur le droit au développement*, Rés. AG NU 41/128, Doc. off. AG NU, 41<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES/41/128 (1986).

sociale globale de la mondialisation de l'économie, c'est-à-dire les conséquences négatives sur les trois quarts de la population de la planète, est bien exposée<sup>121</sup>. Le Sommet de Copenhague, tenu en mars de 1995, accoucha d'une nouvelle catégorie juridique internationale: « le développement social international ». La Déclaration adoptée lors du Sommet cherche à rapprocher deux mouvements. D'un côté, l'idéologie libérale qui conçoit le développement loin de l'intervention de l'État, laissant à l'être humain le rôle principal du développement. D'un autre côté, le processus de développement avec l'assistance de l'État qui devra mettre en œuvre des programmes sociaux allégeant l'impact des ajustements structurels pour les populations. Cette nouvelle notion du développement est composée de trois volets. Premièrement, le développement doit être perçu à travers l'homme et non pas à travers l'État. C'est l'homme qui devient le centre parce qu'il est le véritable moteur du progrès, donc la santé et l'éducation viennent occuper une place prioritaire puisqu'elles garantiront le bien-être de l'homme. En outre, il est généralement admis que tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. À cet égard, le droit au développement fait partie intégrante de l'ensemble qu'ils forment.

Deuxièmement, le développement social international constitue une priorité pour tous les États, car les écarts entre le Nord et le Sud s'accroissent par suite de la globalisation des problèmes économiques. De plus, les phénomènes constatés au Sud se retrouvent au Nord; la pauvreté et les zones de sous-développement existent partout et l'ajustement structurel s'est également mondialisé avec ses contrariétés.

Troisièmement, le développement social international suppose l'apparition d'une société civile internationale, car l'État devra partager sa souveraineté avec d'autres acteurs internationaux pour la réalisation de ce type de développement.

En résumé, la notion traditionnelle de développement est bien plus large. Cette nouvelle conception du développement social international comprend la protection des droits des hommes chargés du développement ainsi qu'une protection étendue contre les effets négatifs d'un processus de mondialisation des échanges qui n'est pas toujours en mesure de s'adapter aux besoins de l'humanité.

---

121. PNUD, *Economic growth and human development: Human Development Report 1996*, Genève, PNUD (1996).

La Déclaration finale de Copenhague conclut donc que :

L'entrée dans le XXI<sup>e</sup> siècle nécessitera globalement une accélération, et non un ralentissement, de la croissance. Dans le même temps, il importe de consacrer davantage d'attention à la qualité de cette croissance, afin de s'assurer qu'elle accompagne les objectifs que sont le développement humain, la réduction de la pauvreté, la protection de l'environnement et la viabilité à long terme du développement.

Ce texte réaffirme que l'atteinte du développement social repose sur la croissance économique et que cette dernière repose sur la libéralisation des échanges commerciaux par l'extension des lois du marché. C'est donc aux pays plus riches qu'il incombe d'accroître leur soutien aux pays défavorisés, au moyen d'un dispositif de protection international. Les pays riches peuvent également proposer un ensemble de ressources (sous forme d'aide, d'allègements de dettes et d'avantages commerciaux) suffisant pour produire un rythme de croissance respectable et pour offrir des services sociaux de base à tous. Ces mesures renforceront les liens entre croissance économique et développement humain, à l'échelle nationale et internationale.

Ce n'est que dans ces conditions que la plupart des États perçoivent aujourd'hui la notion du droit au développement ; cette conception, née en 1974, n'a cessé depuis d'évoluer grâce à la pratique des États, à l'action des institutions et organismes internationaux chargés du développement du droit international.

Un autre aspect important est le lien entre le développement et la démocratie. Ils sont associés intrinsèquement. En effet, un certain degré de développement économique est nécessaire avant d'amorcer un processus de démocratisation. Une société ne peut entreprendre son développement économique et social sans l'appui des institutions démocratiques et le processus de démocratisation serait obsolète sans un certain degré de développement<sup>122</sup>.

Le droit international du développement est devenu en quelque sorte démodé et, avec lui, toutes les revendications des pays en développement pour réduire les inégalités interétatiques. On parle, notamment, de toutes leurs revendications qui avaient donné lieu au Nouvel Ordre économique international, et qui concernaient l'aide, la coopération et la dualité des normes dans le domaine économique et commercial. Dans cet environnement, si sauvage, se poursuit un conflit bilatéral qui oppose la

---

122. Voir à titre d'exemple Y. Daudet, dir., *Les Nations Unies et le développement, le cas de l'Afrique*, Paris, Pedone, 1995.

superpuissance détenant le leadership économique mondial, à un pays en développement, pauvre en ressources, qui est resté déstabilisé à la suite des changements survenus dans le monde depuis 1989.

Toutefois, pour le credo néo-libéral occidental, la conception du droit au développement ne compte pas vraiment. Suivant la logique de l'économie de marché, seuls les plus performants survivront, les retardataires périront, car la disparition des plus faibles fait partie des exigences du système. La pauvreté, le retard et le sous-développement s'expliquent par la déconnexion du marché. Le rehaussement de la situation à Cuba passe donc, selon les Américains, par la conversion à l'économie de marché qui augmentera, semble-t-il, les probabilités de réussite dans un marché libre soumis à la règle de la concurrence, qui implique le triomphe du meilleur.

Si l'on interdit à un État de participer aux échanges internationaux, on le prive instantanément d'une éventuelle croissance économique, qui constitue la pierre angulaire du développement. Par conséquent, le droit à un développement durable de l'État en question est manifestement atteint. Donc, *comment l'État cubain pourra-t-il se développer alors que son accès à ce marché miraculeux est bloqué, et que ses chances de réussite s'en trouvent diminuées ?*

La politique d'agression économique que les États-Unis mènent contre Cuba depuis 1960 a un impact sévère sur le développement social et humain de sa population. Une étude approfondie menée par l'American Association for World Health<sup>123</sup> et publiée en 1997 conclut que l'embargo a eu des incidences négatives importantes sur la santé et la nutrition du peuple cubain, notamment dans les domaines suivants.

- a) Malnutrition. L'interdiction totale de la vente de denrées alimentaires américaines a contribué à de graves déficits nutritionnels, surtout chez les femmes enceintes, entraînant une augmentation des naissances d'enfants de poids insuffisant. En outre, les pénuries alimentaires ont été associées à une poussée dévastatrice de névropathie, qui a fait des dizaines de milliers de victimes. Selon une estimation, la ration calorique quotidienne a diminué de 33 % entre 1989 et 1993 ;
- b) Qualité de l'eau. L'embargo restreint gravement l'accès de Cuba aux produits chimiques de traitement de l'eau et aux pièces de rechange requises pour le système d'approvisionnement en eau

---

123. American Association for World Health, *Privation de denrées alimentaires et de médicaments : les conséquences sur la santé et la nutrition de la population cubaine de l'embargo appliqué par les États-Unis d'Amérique*, 1998.

de l'île. Cette situation a entraîné de graves restrictions de l'approvisionnement en eau potable, ce qui a, à son tour, contribué à l'augmentation des taux de morbidité et de mortalité liées à des maladies d'origine hydrique ;

- c) Médicaments et matériel médical. Alors qu'il y avait 1 297 médicaments à Cuba en 1991, les médecins ne peuvent plus se procurer que 889 d'entre eux, et dans de nombreux cas, seulement de temps à autre. Parce que la plupart des nouveaux médicaments importants sont mis au point par des sociétés pharmaceutiques américaines, les médecins cubains ne peuvent se procurer que moins de 50 % des nouveaux médicaments disponibles sur le marché mondial. De façon directe ou indirecte, en raison de l'embargo, les fournitures médicales les plus normales sont rares ou complètement manquantes dans certains centres de consultation cubains ;
- d) Information médicale. Bien que les matériels d'information ne soient pas frappés par l'embargo commercial américain depuis 1988, l'étude de l'American Association for World Health conclut que, dans la pratique, Cuba ne reçoit et ne transmet que très peu d'informations médicales en raison des restrictions sur les voyages, des réglementations monétaires et des difficultés d'expédition. Les scientifiques et les ressortissants des deux pays en souffrent également. Paradoxalement, cet embargo nuit à certains ressortissants américains en les empêchant d'avoir accès aux derniers progrès de la recherche médicale cubaine, notamment des produits comme le vaccin contre la méningite B, l'interféron et la streptokinase bon marché ainsi qu'un vaccin contre le SIDA faisant actuellement l'objet d'essais cliniques sur des volontaires.

Enfin, divers organes et instances onusiens ont mis en garde les États de recourir à des mesures coercitives unilatérales dans leurs relations interétatiques. Lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme tenue à Vienne du 14 au 25 juin 1993, les États ont notamment été invités à ne pas prendre de mesures de contrainte unilatérales contraires au droit international et à la Charte des Nations Unies qui puissent faire obstacle aux relations commerciales entre États et empêcher la pleine réalisation de tous les droits de l'homme<sup>124</sup>.

---

124. Conférence mondiale sur les droits de l'homme, *Déclaration et Programme d'action de Vienne*, Doc. NU A/CONF.157/24, Partie 1, Chapitre III, Section I, paragraphe 31 (1993).

L'AG de l'ONU mène pour sa part un travail soutenu, conjointement avec le Haut Commissaire des Nations Unies, pour promouvoir le droit au développement, assurer sa réalisation effective et protéger sa mise en œuvre des effets persistants des mesures de contrainte unilatérales sur la population des pays en développement<sup>125</sup>.

## 2.5. Le droit à l'autodétermination des peuples et le principe de liberté démocratique

Traitant du droit des peuples à l'autodétermination, nous n'avons pas le choix, en tant que juristes, de rechercher objectivement ce qui a été établi en droit positif. Il s'agit d'un droit sujet, depuis toujours, à la controverse. Il est fréquemment accompagné de considérations philosophiques, politiques et morales. Néanmoins, notre tâche n'est pas de faire une dissertation philosophique ou politique, encore moins moraliste. Nous prétendons plutôt déterminer comment le peuple cubain pourrait exercer son droit à l'autodétermination dans les circonstances décrites précédemment.

Cela dit, nous ne saurions oublier, par contre, la transformation opérée en relation avec la notion classique du principe international relatif au droit des peuples à l'autodétermination. De nos jours, ce principe a acquis une nouvelle portée. Il est associé au principe de légitimité démocratique comprenant ainsi «l'idée d'une protection internationale de l'ensemble de la population d'un État contre la tyrannie, l'autoritarisme et plus généralement contre tout régime qui n'est pas fondé sur le libre consentement des gouvernés»<sup>126</sup>.

Toutefois, quoiqu'un grand nombre d'États reconnaisse le rôle de la démocratie sur les plans étatique et international, on ne peut toutefois attester l'universalité d'un principe de liberté démocratique ou d'un pouvoir général attribué aux organes des Nations Unies et encore moins aux États dans l'ordre de prescrire unilatéralement les conditions du processus de démocratisation dans un pays quelconque.

125. *Droits de l'homme et mesures de contrainte unilatérales*, Rés. AG NU 60/155, Doc. off. AG NU, 60<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/60/509/Add. 2 (Part II) (2005).

126. Voir Théodore Christakis, *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, Préface Yves Daudet, Centre d'études et de recherches internationales et communautaires, Université d'Aix-Marseille III, p. 19.

En réalité, c'est dans la sphère internationale que les changements au regard de ce principe ont eu lieu, particulièrement au niveau du droit conventionnel autour notamment du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*<sup>127</sup>.

Certes, la pratique de la Commission des droits de l'Homme et de l'ONU en général en faveur de la démocratie et du processus de démocratisation à travers le monde est extrêmement importante et sa continuité doit être assurée. La démocratie est considérée par certains non seulement comme une arme de défense de l'autodétermination interne des peuples, elle est vue aussi comme une arme à portée internationale. C'est pourquoi l'Organisation des Nations Unies a très vite saisi que la réalisation de l'autodétermination démocratique encouragerait l'accomplissement d'autres objectifs impérieux de l'Organisation. D'abord, le maintien de la paix et de la sécurité internationales et, deuxièmement, la protection des droits de l'homme et du droit au développement.

Concernant le maintien de la paix, le Secrétaire général de l'ONU affirmait, dans le document *Un Agenda pour la démocratisation*<sup>128</sup>, que la démocratie protège les sociétés des conflits civils et internationaux. Ainsi, dans ce document, il est précisé que les institutions et pratiques démocratiques neutralisent les rivalités à l'aide de négociations et d'échanges entre les parties intéressées car le système lui-même offre des moyens de conciliation. De ce fait, les risques d'affrontements violents et de conflits armés sont réduits. Quant aux conflits externes, le Secrétaire général alléguait : « la transparence des gouvernements démocratiques et l'obligation qui leur est faite de rendre compte aux citoyens, [...] peuvent aider à prévenir les conflits armés avec d'autres États [...] ».

Quoique ces affirmations soient largement acceptées par une majorité d'États, elles ont aussi attisé certaines réactions d'opposition, refusant le rapport entre paix et démocratie. À ce sujet, Martin Koskenniemi précisait :

*There is an intuitively plausible argument to the effect that the West has been able to promote peaceful growth (i.e., the conditions of openness, cooperation and non-violent resolution) only at the expense of the undeveloped South/East. War has not been absent but has been externalized-wars by proxy. If so, then the casual link is not between imperialism, development and peace – with the*

127. *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 16 décembre 1966, 999 R.T.N.U. 171 (entrée en vigueur : 23 mars 1976).

128. *Un Agenda pour la démocratisation*, Doc. off. AG NU, 51<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/51/761 (1996).

*implication of underdevelopment and war au-delà. But I do not find it even psychologically credible that the presence of procedural democracy is proof against war.*<sup>129</sup>

Le progrès normatif du principe de liberté démocratique est bien complexe. Certes, les nombreuses résolutions adoptées par l'AG dans ce domaine<sup>130</sup>, quoiqu'elles soient dépourvues de valeur juridique contraignante, encouragent l'émergence, sur le plan du droit coutumier international, d'un principe international de légitimité démocratique. Toutefois, dans certaines de ces résolutions, il est précisé que « le travail de renforcement de l'efficacité du principe d'élections doit se faire sous réserve du respect intégral de la souveraineté des États ainsi que de leur droit de choisir et de développer librement leur système politique »<sup>131</sup>. Dans d'autres résolutions, les États membres se sont entendus sur le fait que le travail de la communauté internationale en faveur du principe d'élections périodiques et honnêtes « ne remette pas en question les choix souverains des États concernant leurs systèmes politiques même si ces systèmes ne sont pas conformes aux préférences d'autres États »<sup>132</sup>.

Contrairement à ce courant en faveur d'un principe universel de liberté démocratique depuis 1988, un bon nombre d'États ont manifesté leurs inquiétudes au sujet des résolutions précitées, alléguant qu'elles représentent une atteinte à la souveraineté des États. Leurs propos accueillis également par l'Assemblée générale ont abouti à l'adoption de plusieurs résolutions intitulées « Respect des principes de la souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des États en ce qui concerne les processus électoraux »<sup>133</sup>.

129. Cité dans Théodore Christakis, *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, Préface Yves Daudet, Centre d'études et de recherches internationales et communautaires, Université d'Aix-Marseille III, p. 52.

130. Voir les résolutions : *Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes*, Rés. AG NU 44/146, Doc. off. AG NU, 44<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES/44/146(1989) 237; A/RES 45/150 (1990); A/RES 46/137 (1991); A/RES 47/138 (1992); A/RES 48/131 (1993). Voir aussi : *Affermissement du rôle de l'Organisation des Nations Unies aux fins du renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes et de l'action en faveur de la démocratisation*, Rés. AG NU 49/190, Doc. off. AG NU, 49<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES/49/190 (1994); la résolution portant le même titre adoptée l'année suivante : Rés. AG NU 50/185, Doc. off. AG NU, 50<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES 50/185 (1995); ainsi que celle adoptée en 1997 : Rés. AG NU 50/185, Doc. off. AG NU, 52<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES/52/129 (1997).

131. *Ibid.*

132. *Ibid.*

133. Voir par exemple : *Respect des principes de la souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des États en ce qui concerne les processus électoraux*, Rés. AG NU 54/168, Doc. off. AG NU, 54<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/54/168 (2000).

La mission de ces résolutions est reliée, faut-il le préciser, à la protection et la défense de ce principe fondamental du droit international, objet d'étude de notre mémoire, relatif à la non-intervention dans les affaires intérieures des États. Le recours à un procédé unilatéral pour décider du processus de démocratisation dans d'autres pays étant contré parmi les États signataires de ces résolutions, l'acceptation d'un principe coutumier de légitimité démocratique s'en trouve contrariée.

Donc, il faudra voir comment se fera la prétendue association entre le principe d'autodétermination des peuples, universellement reconnu, et celui relatif à la liberté démocratique, si ce dernier ne jouit pas d'une reconnaissance internationale. Nous sommes au cœur d'un débat juridique et normatif vivace qui montre l'absence, jusqu'à présent, d'une réelle *opinio juris* sur l'existence de ce principe.

Toutefois, l'intégration du principe de légitimité démocratique à la théorie de l'autodétermination ne peut s'effectuer qu'à deux conditions, « d'abord, le respect des valeurs de l'universalisme et, deuxièmement, le refus de l'interventionnisme unilatéral des grandes ou moyennes puissances. Le principe de légitimité démocratique ne doit en effet devenir ni le véhicule juridique d'imposition d'une pensée unique, ni un prétexte, au profit des puissants, pour imposer à des victimes aléatoires des interventions, des abus de qualifications et, en fin de compte, leur totalitarisme »<sup>134</sup>.

Pour l'instant, aucune norme internationale n'institue aucune instance juge de l'existence de la démocratie. L'adoption récente de la Déclaration de Lima<sup>135</sup>, mieux connue sous le nom de Charte démocratique interaméricaine dans le cadre régional de l'OEA affirme le « droit à la démocratie » sans pour autant évoquer des critères internationaux objectifs de ce que sont les mécanismes de mise en œuvre du droit à la démocratie.

La pratique a démontré qu'il est totalement utopique de penser que les différents conflits d'autodétermination existant partout dans le monde puissent être réglés avec l'aide de dispositifs de la démocratie participative. Il est archi-connu, en effet, que la force de la majorité, composée dans ce cas-ci des États qui sont les puissances dominantes dans le monde, tente souvent d'étouffer les systèmes politiques et idéologiques des pays pauvres, voire de les détruire en forçant leur adhésion

---

134. Voir Théodore Christakis, *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, Préface Yves Daudet, Centre d'études et de recherches internationales et communautaires, Université d'Aix-Marseille III, p. 178.

135. OEA, *Charte démocratique interaméricaine*, 11 septembre 2001, Doc. off. OEA, AG/RES.1 (XXVIII-E/01) (2001).

à l'idéologie des plus forts. Le discours autour de la démocratie, dans ces cas particulièrement, loin d'être bénéfique pour ces pays pauvres, cherche plutôt à les réduire à une « situation constante d'avoir juridiquement tort parce que politiquement minoritaires »<sup>136</sup>.

Les arguments prétendument juridiques ou politiques avancés par le gouvernement des États-Unis dans leur conflit à l'endroit de Cuba illustrent parfaitement cette tendance. Les objectifs poursuivis avec l'adoption de la loi Helms-Burton en font la preuve. Provoquer des changements démocratiques à Cuba est au cœur de cette loi. Pourtant, les normes du droit international sont très claires sur ce point, comme nous venons de l'expliquer. Un État ne peut entreprendre des actions d'une telle nature qui soient contraires aux règles universelles depuis longtemps établies.

De manière générale, la Commission réaffirme, tout au long du rapport que la satisfaction des besoins humains de base de la population cubaine implique nécessairement l'élimination du gouvernement communiste cubain. Seul le départ du leader cubain favoriserait l'introduction des valeurs et des pratiques démocratiques au sein de la société, le développement des entreprises privées, ainsi que l'amélioration des services sociaux et de la santé, du régime nutritionnel de la population, et des systèmes d'éducation et d'habitation en place.

Dans le conflit qui nous occupe, le gouvernement des États-Unis n'eut de cesse depuis le début de son conflit avec Cuba et plus particulièrement dans les dix dernières années, de soulever la question de la démocratisation pour justifier ses ingérences successives dans les affaires internes de Cuba. Après la loi Helms-Burton, le gouvernement américain a publié en 1997 un document préfacé par son président à l'époque, William Clinton, qui signalait que promouvoir la démocratie à l'étranger constitue un des objectifs principaux de la politique extérieure des États-Unis et que leurs efforts reflètent leurs idéaux et intérêts, soit préserver la sécurité des États-Unis en augmentant leur prospérité<sup>137</sup>. En outre, dans ce document, le gouvernement américain ajoute :

136. Voir Théodore Christakis, *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, Préface Yves Daudet, Centre d'études et de recherches internationales et communautaires, Université d'Aix-Marseille III, p. 620.

137. Gouvernement des États-Unis, *Appui pour une transition démocratique à Cuba*, Document officiel, Washington, 28 janvier 1997, p. 1.

[...] Qu'un gouvernement de transition à Cuba, engagé à entreprendre des réformes fondamentales au niveau économique et politique et qui démontre, à la fois, la volonté de travailler en coopération avec les investisseurs étrangers, pourra s'attendre à recevoir des montants d'argent importants de la part des États-Unis [...], des agences des Nations Unis, de la Banque mondiale, de la Banque interaméricaine de développement (BDI) et du Fonds monétaire international (FMI)<sup>138</sup> [notre traduction].

Or, selon les règles internationales, un État n'a pas le droit de décider des questions démocratiques d'un autre pays relevant précisément de la politique interne de ce pays. Même l'ONU s'est limitée de son côté à bien clarifier son rôle quant au processus de démocratisation dans des pays souverains, « un rôle d'aide et de conseil » :

[...] Il n'appartient pas à l'Organisation de chercher à faire prévaloir un modèle de démocratisation ou de démocratie ou de promouvoir l'une ou l'autre dans tel ou tel cas particulier. À le faire, elle irait en effet à l'encontre du processus de démocratisation, qui ne peut prendre racine et porter ses fruits que s'il émane de la société elle-même [...]

[...] l'ONU ne cherche donc pas à convaincre les États qui se démocratisent d'appliquer des modèles extérieurs ou d'emprunter des formes étrangères d'administration de la chose publique. Elle s'emploie plutôt à aider chaque État à suivre sa propre voie. [...] Le rôle qu'elle peut être amenée à jouer en faveur de la démocratisation de tel ou tel État particulier est un rôle d'aide et de conseil<sup>139</sup>.

Le défi à relever pour le droit international, dans le contexte de mondialisation de l'économie où les organisations internationales sont de plus en plus marginalisées, n'est pas d'imposer une réglementation rigide du droit à l'autodétermination confondu avec le principe de légitimité démocratique, puisque ce droit si complexe ne s'arrête pas aux questions reliées à la démocratie.

Du fait de son caractère instable, il faudrait d'abord reformuler certains principes généraux qui limiteront les abus et garantiront que, dans des circonstances similaires, on n'ait pas toujours recours à des catégories ou à des dispositifs similaires. Encore faut-il considérer qu'au regard de bien des principes généraux du droit international, incluant celui de l'autodétermination, il n'existe pas de dogme parfait ni d'explication péremptoire.

---

138. *Ibid.*, à la p. 12.

139. *Un Agenda pour la démocratisation*, Doc. off. AG NU, 51<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/51/761 (1997), § 8, 10 et 12.

Certains de ces principes généraux resteront par contre intangibles :

Que l'Organisation s'intéresse activement à la démocratisation et à la démocratie ne signifie nullement qu'elle manque à l'obligation qu'elle s'est faite de respecter la souveraineté des États ou qu'elle déroge au principe de la non-intervention dans les affaires intérieures des États qu'énonce le paragraphe 7 de l'article 2 de la Charte des Nations Unies. Bien au contraire, ce sont les buts et principes même qui ont présidé à sa fondation qui sous-tendent toute la réflexion [...] <sup>140</sup>.

Nous n'offrons pas de solution à la mise en œuvre de ce droit dans le cadre du conflit opposant les États-Unis à Cuba. Nous prétendons simplement contribuer à clarifier l'un des nombreux conflits d'autodétermination existant dans le monde.

## **2.6. La liberté de commerce, la coopération internationale et l'autodétermination des peuples**

Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, s'est développé de façon accrue tout un processus de codification des règles internationales destinées à assurer la liberté des échanges économiques sur un plan multilatéral, limitant les possibilités de renfermement du marché mondial. Ce processus aboutit, entre autres, à l'adoption de grands instruments juridiques multilatéraux comme les Statuts du Fonds monétaire international et les Accords de Marrakech, qui fondent et lancent l'OMC. Plus récemment, au milieu des années 1990, les membres de l'OMC ont convenu de renforcer le système multilatéral de règlement des différends toujours dans le but d'assurer la sécurité et la prévisibilité du système commercial multilatéral <sup>141</sup>. Par ailleurs, le système de règlement des différends est généralement considéré comme l'un des piliers de l'ordre commercial

140. *Ibid.*, à la p. 13.

141. Voir l'article 3.2 du *Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends* : *Le système de règlement des différends de l'OMC est un élément essentiel pour assurer la sécurité et la prévisibilité du système commercial multilatéral. Les Membres reconnaissent qu'il a pour objet de préserver les droits et les obligations résultant pour les Membres des accords visés, et de clarifier les dispositions existantes de ces accords conformément aux règles coutumières d'interprétation du droit international public. Les recommandations et décisions de l'ORD ne peuvent pas accroître ou diminuer les droits et obligations énoncés dans les accords visés.* À la Conférence ministérielle de Doha, tenue en novembre 2001, les gouvernements Membres sont convenus de négocier pour améliorer et clarifier le *Mémoire d'accord sur le règlement des différends*. Voir OMC, *Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends* (1994). En ligne : OMC, <[www.wto.org/french/tratop\\_f/dispi\\_f/dsu\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/dispi_f/dsu_f.htm)>.

multilatéral. Il a déjà été renforcé et rationalisé grâce aux réformes convenues à la suite de la réunion ministérielle qui s'est tenue à Montréal en décembre 1988 pour l'examen à mi-parcours. La procédure prévue par l'OMC pour résoudre les litiges commerciaux dans le cadre du *Mémoire d'accord sur le règlement des différends* est primordiale pour faire respecter les règles et favoriser le respect des droits et des obligations de chaque membre.

Les mesures économiques mises en œuvre par l'adoption de la loi Helms-Burton, par exemple, portent atteinte à la liberté des échanges commerciaux de l'État cubain, en plus de porter atteinte à la sécurité de l'ensemble des relations économiques internationales, car les États tiers qui ne respectent pas l'interdiction de ne pas commercer avec Cuba sont particulièrement visés.

En dépit du caractère démocratique tant vanté par les organisations multilatérales, il n'en demeure pas moins que leurs membres sont à la fois les représentants des États membres et les gouvernants de l'institution en cause. Dans le premier cas, il est compréhensible qu'ils soient obligés de défendre les intérêts de l'État qui les a en fin de compte élus. Or, en tant que dirigeants de l'institution, ils doivent faire prévaloir les intérêts de l'institution elle-même. Par conséquent, les conflits d'intérêts sont presque incontournables.

Souvent, comme c'est le cas des États-Unis, les membres de ces organisations si puissantes économiquement essaient d'utiliser leur statut aux fins de poursuivre des buts et des intérêts exclusivement étatiques. Les cas sont nombreux où les représentants étatiques ont utilisé les instances de direction des organisations internationales pour des manœuvres économiques tendant à servir des intérêts particuliers ou généraux étrangers à la finalité des institutions concernées. Ils peuvent ainsi, par un vote négatif, empêcher l'organisation en cause (le FMI par exemple) d'accorder un prêt à tel ou tel État, ou encore lui assurer un avantage spécifique (dérogation au sein du FMI ou du GATT).

La pratique des États-Unis en cette matière est particulière, et leurs pressions exercées au sein de certaines organisations à l'encontre de Cuba sont révélatrices. Par exemple, en 1963, les États-Unis ont invoqué la décision du Conseil d'Administration du FMI de 1952 pour justifier des restrictions monétaires à l'encontre de Cuba. Le droit élaboré au sein de cette organisation a certainement légitimé les mesures unilatérales de contrainte économique prenant la forme de restrictions de change destinées à préserver la sécurité nationale ou internationale des États.

D'abord, la pratique de ces restrictions atteint le droit des organisations internationales. Prenons encore comme référence la loi Helms-Burton<sup>142</sup>. Son article 104 (b) oblige le Secrétaire au Trésor à réduire le versement des États-Unis aux institutions financières internationales si elles approuvent un prêt ou toute autre forme d'aide à l'État cubain malgré l'opposition des États-Unis. Pour effectuer cette réduction, les États-Unis déduiraient un certain montant de leur contribution à l'augmentation du capital social de l'institution non pas de leur quote-part dans le prêt ou l'aide, mais de la totalité du montant du prêt ou de l'aide. Autrement dit, ils modifient unilatéralement le montant des cotisations dues à une organisation internationale. Cela contrevient aux dispositions des chartes constitutives de ces institutions.

L'Article XXI de l'Accord général consacre l'existence d'exceptions justifiées par des motifs de sécurité. Dans ce sens, les États parties contractantes du GATT pourraient, en fait, prendre toute mesure nécessaire à la protection des intérêts essentiels de leur sécurité en cas de grave tension internationale. L'Article XXI consacre une règle traditionnelle, de valeur coutumière, figurant dans les traités de commerce antérieurs. Les exceptions de l'Article XXI relatives à l'ordre public et à la sécurité constituent, « en quelque sorte, le domaine réservé de l'État ». Cet article, étant fortement critiqué par la doctrine, du fait de son ambiguïté et de sa « souplesse », constitue une lettre ouverte à l'imposition non fondée des mesures unilatérales de contrainte économique. Il suffit que l'État en question évoque des raisons de sécurité pour que les mesures unilatérales coercitives décidées aient un fondement juridique irrévocable.

Toutefois, trois dispositions sont atteintes par les mesures économiques unilatérales prévues dans la loi Helms-Burton, à l'encontre de Cuba : l'Article XI concernant l'interdiction des restrictions quantitatives ; l'Article V traitant de liberté de transit et l'Article I relatif à la non-discrimination.

En ce qui concerne l'OMC, même si Cuba compte parmi ses membres, la loi Helms-Burton vise à exclure l'île des flux commerciaux, empêchant les autres membres de l'organisation d'agir conformément aux obligations de libre-échange à son égard. Il n'y avait eu, jusqu'à la

---

142. L'Article 104 (b) de la loi. United States : *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996 (Helms-Burton Act)*, 22 USCS Section §6021-6091 (1996). Voir l'annexe 3 de cet ouvrage.

promulgation de cette loi, aucun précédent de ce genre de contrainte dans la pratique des organisations internationales. Si nous nous en tenons à la Charte constitutive de l'Organisation mondiale du commerce, les actes posés par les États-Unis sont tout à fait répréhensibles et même anti-démocratiques. Il est difficile de concevoir qu'au sein d'une organisation multilatérale, un État prenne unilatéralement la décision de contraindre les autres membres de ne pas respecter les engagements établis face à la Charte, adoptée démocratiquement<sup>143</sup>.

On remarque en plus que la loi Helms-Burton ne respecte pas ce qui est établi dans les dispositions relatives à la liberté de commerce, spécialement l'Article XI concernant les restrictions quantitatives, l'Article V se référant à la liberté de transit et l'Article XII interdisant l'application discriminatoire des restrictions quantitatives. À ce sujet, il faut rappeler la plainte que la CE a déposée devant les instances de l'OMC contre la mise en œuvre de la loi Helms-Burton. Dans ce dessein, la CE a invoqué certaines dispositions de l'accord sur les services, parmi lesquels on peut citer l'Article XI traitant de l'interdiction des restrictions dans les paiements et transferts, qui est ignoré par l'article 3 de la loi Helms-Burton interdisant tout prêt, crédit ou moyen de financement. Ensuite, le titre III a fait réagir les Européens. En effet, celui-ci prévoit un droit d'action en faveur des citoyens américains victimes de nationalisations. Le titre IV, de son côté, concernant les refus de visas et les expulsions des étrangers du territoire des États-Unis, a fait aussi objet de la plainte de la CE. De plus, les dispositions relatives au renforcement de l'embargo commercial, particulièrement celles qui visent le raffermissement de l'embargo sucrier, sont contraires à l'Article XIII du GATT. Les mesures prohibant l'accès au crédit contre les personnes engagées dans des opérations de «*traffic*» de biens confisqués sont contraires, quant à elles, à l'Article XI du GATT.

Effectivement, selon la section 110(c) de la loi Helms-Burton, tout pays importateur net de sucre ne peut exporter du sucre vers les États-Unis qu'à la condition de prouver qu'il n'est pas importateur du sucre cubain. Le but d'une telle interdiction est visiblement d'empêcher Cuba d'exporter son sucre. Cette déstabilisation et cette intimidation des États

---

143. Voir Geneviève Burdeau, « La licéité ou l'illicéité intrinsèque de la mesure au regard du droit international public », dans *Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce et ordre juridico-international. À propos des lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy*, CEDIN, Paris X Nanterre, Cahiers internationaux, 14, p. 180.

tiers<sup>144</sup>, portant sur leur commerce avec Cuba, engendre pour celle-ci un nouvel obstacle de grande envergure. Cet obstacle nuit directement à son commerce et à son développement économique, l'empêchant de disposer et de décider par elle-même de sa croissance économique.

### 3. La conception américaine du droit à l'autodétermination du peuple cubain

L'objectif du gouvernement des États-Unis, en adoptant les normes contenues dans la loi Helms-Burton, est d'obtenir des changements politiques radicaux à Cuba. Cela relève en principe uniquement de la volonté étatique souveraine de ce dernier. En somme, la souveraineté de Cuba est doublement atteinte. De plus, la précision avec laquelle la loi décrit ce qu'est un gouvernement de transition ou un gouvernement démocratiquement élu, a porté certains auteurs à se prononcer sur la légalité de ces actes législatifs au regard de règles universelles. D'une part, Stern qualifiait cette précision de « diabolique » car elle constituait un « oukase » de la part du Congrès, ne laissant aucun choix au peuple cubain quant au chemin à emprunter pour aller vers la démocratie<sup>145</sup>. D'autre part, Lowenfeld écrivait :

*[...] The U.S. Congress has never adopted a comparable statute, though there have been a good many countries in whose transition to democracy the United States had (or continues to have) an interest. [...] Only for Cuba has Congress laid down a prescribed path, and sought to block alternative paths that might lead to the country's reintegration in some measure into the international economy without a change at the top»<sup>146</sup>.*

En 1998, certains organes des Nations Unies ont consacré plusieurs sessions à l'analyse des questions relatives à l'extraterritorialité des lois et à leurs conséquences négatives sur la réalisation de certains

144. Ainsi, la Communauté invoque plusieurs dispositions de l'accord sur les services, c'est-à-dire l'article II relatif au traitement national le plus favorable ; l'article III sur la transparence ; le titre VI concernant l'obligation d'administrer de manière raisonnable, objective et impartiale toutes les mesures d'application générale qui affectent le commerce des services. Elle cite aussi l'Article XVI sur la liberté d'accès aux marchés ; l'Article XVII à propos du traitement national pour la fourniture des services dans les secteurs inscrits sur la liste de l'État. Enfin, la plainte communautaire invoque aussi l'annexe sur le mouvement des personnes physiques, évidemment, à son paragraphe 4.

145. Voir B. Stern, « Vers la mondialisation juridique ? Les lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy » [1996] R.G.D.I.P. 980.

146. A.F. Lowenfeld, « Agora: *The Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act* » [1996] A.J.I.L. 422.

principes du droit international, notamment ceux traitant du respect de la souveraineté des États ainsi que de la non-intervention dans les affaires intérieures des États<sup>147</sup>.

Certes, on assiste de nos jours à un processus de marginalisation de l'Organisation des Nations Unies, du fait de la mondialisation de l'économie. Il devient alors de plus en plus difficile de faire respecter les principes et normes consacrées dans les instruments juridiques internationaux. En outre, cette Organisation ne dispose d'aucun recours réellement contraignant lorsque les États ne respectent pas les règles de compétences et adoptent des mesures extraterritoriales excessives. Si en plus ces normes ou mesures extraterritoriales ont comme objectif d'encadrer la composition, la nature et le fonctionnement d'un gouvernement étranger, il y a là un signe de défaillance de l'action de l'ONU, car ces aspects relèvent uniquement de la souveraineté étatique des États, un des principes recteurs de cette Organisation.

Dans le contexte international actuel, les pays moins développés n'ont d'autre choix que de s'adresser aux instances de l'ONU ainsi qu'à son organe juridictionnel, la CIJ, pour lutter contre les actes d'extension continue de compétences territoriales chez certains États, particulièrement les plus puissants. Qu'il nous soit permis de rappeler à cet égard la demande d'avis consultatif adressée en novembre 1992 à la Cour internationale de justice sur la coercition pour faire examiner, à la Sixième Commission, la décision adoptée dans l'affaire Alvarez-Machain<sup>148</sup>. Ainsi, les auteurs de cette initiative, pour la plupart des pays latino-américains, ont fait entendre leur opposition aux pratiques déployées par certains États relativement à l'usage de mesures unilatérales extraterritoriales ainsi que l'exercice, toujours par les mêmes États, de pouvoirs de coercition sur le territoire d'un autre État. Ils ont clairement manifesté l'importance de préciser et de limiter les atteintes aux règles du droit international en ce

---

147. Lors des débats qui ont suivi l'adoption de la résolution intitulée: *Élimination des mesures économiques coercitives unilatérales et extraterritoriales utilisées pour exercer une pression politique et économique*, le représentant de la Jamahiriya arabe libyenne avait déclaré que, lorsqu'un État membre de l'Organisation des Nations Unies ignore les instruments internationaux et décide d'appliquer sa propre législation hors ses frontières, jetant ainsi à bas un des piliers du droit international, à savoir le principe de souveraineté des États, l'AG, qui réunit tous les États membres de l'Organisation, doit se saisir de la question et prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre un terme à ces mesures coercitives». Voir Rév. AG NU 55/6, Doc. off. AG NU, 55<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/55/L.9/Rev. 1 (2000), à la page 3.

148. Pour une analyse exhaustive de l'*Affaire Alvarez-Machain*, consulter B. Stern, « L'extraterritorialité revisitée. Où il est question des affaires *Alvarez-Machain*, *Pâte de Bois*, et de quelques autres ... » (1992) *A.F.D.I.* 239-313.

domaine, pour éviter la création de précédents portant atteinte à la souveraineté des États, en raison de l'exercice injustifié de compétences extraterritoriales par d'autres États.

Quoi qu'on en dise, le fait que le droit international maintient toujours dans la compétence des États le pouvoir, très contesté, de recourir à la contrainte non militaire, on constate parallèlement l'apparition d'un droit coutumier international soutenu par un grand nombre des pays, spécialement des pays en développement et des pays moins développés. Nous parlons notamment de plusieurs textes importants et de résolutions adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies. Sans rentrer dans le débat théorique de la valeur juridique de ces résolutions, disons qu'elles sont largement reconnues en droit international. Quoique non contraignantes à l'égard des États, elles ont été incorporées à titre de principes coutumiers dans la pratique contemporaine du droit international.

D'emblée, il y a la Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des États et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté<sup>149</sup>; ensuite, nous devons citer la résolution contenant la « Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies »<sup>150</sup>. Chacun de ces textes, fréquemment cités par la doctrine ainsi que dans la pratique internationale des États, condamne l'usage de mesures économiques et 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<sup>151</sup>.

De plus, la *Déclaration sur la souveraineté permanente sur les ressources naturelles* et, bien sûr, la *Charte des droits et devoirs économiques des États*<sup>152</sup>, stipulent clairement l'interdiction de recourir ou d'encourager le recours à des mesures économiques, politiques ou autres pour contraindre un autre État à lui subordonner l'exercice de ses droits souverains. Rappelons

149. *Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des États et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté*, Rés. AG NU 2131/XX, Doc. off. AG NU, 20<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/2131(1965).

150. *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies*, Rés. AG NU 2625/XXV, Doc. off. AG NU, 25<sup>e</sup> sess., Doc. NU (1970).

151. Voir aussi à titre d'exemple le travail publié par R. Rosenstock, « The Declaration of Principles of International Law Concerning Friendly Relations » [1971] *A.J.I.L.* 729.

152. *Charte des droits et de devoirs économiques des États*, Rés. AG NU 3281(XXIX), Doc. off. AG NU, 29<sup>e</sup> sess., supp. n<sup>o</sup> 31, Doc. NU A/29/31 (1974) 53.

ensuite les résolutions 3201 et 3202 de la 6<sup>e</sup> session extraordinaire de AG<sup>153</sup> ainsi que la remarquable littérature juridique qui a résulté du « Nouvel ordre économique international ». Enfin, notre liste de textes juridiques internationaux représentant les sources d'un principe coutumier international interdisant la contrainte économique dans les relations internationales pourrait mentionner la *Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures des États*, explicitant dans son texte :

[...] le devoir d'un État de s'abstenir d'exploiter ou de déformer les questions relatives aux droits de l'homme dans le but de s'ingérer dans les affaires intérieures des États ou de susciter la méfiance ou le désordre à l'intérieur des États ou de groupes d'États ou entre eux<sup>154</sup> [l'italique a été ajouté].

Ces règles internationales ont été appuyées d'ailleurs par les États occidentaux et particulièrement par le gouvernement américain, qui avaient auparavant contesté fortement la formule traditionnelle de la doctrine du tiers-monde. C'était lors de la crise du pétrole en octobre 1973, lorsque les États arabes ont bloqué l'approvisionnement énergétique de l'Occident pour l'amener à changer sa politique à l'égard d'Israël. Contrairement à leur position traditionnelle, les États occidentaux commencèrent à se questionner pour déterminer dans quelles hypothèses un usage de la force économique pouvait tomber sous le coup de l'article 2.4 de la Charte qui interdit l'usage de la force (militaire). Ils se référaient par exemple à la rupture soudaine, complète et brutale des approvisionnements. Bien que nous ne puissions pas faire une analyse approfondie de ces faits, il faut souligner qu'ils revêtent une certaine importance car soudainement les États industrialisés se sont bien servi de la doctrine internationale relative à l'usage illégal de la contrainte économique élaborée par les pays du tiers-monde. Ces événements ont marqué, sans doute, les relations internationales de cette époque<sup>155</sup>.

Si l'on revient à la Charte des Nations Unies, il n'y a aucune référence explicite à l'interdiction d'utiliser la force économique, même si lors des travaux préparatoires de la Conférence de San Francisco, une grande partie des délégués étaient favorables au sens large du mot *force*, incluant la force armée et la force non armée, donc la force économique.

153. La première résolution contient la *Déclaration concernant l'instauration d'un Nouvel ordre économique international*, Rés. AG NU 3201 (VI-S), Doc. off. AG NU, 6<sup>e</sup> sess., supp. n° 1, Doc. NU A/9559 (1974) 3.

154. *Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures des États*, Rés. AG NU 36/103, Doc. off. AG NU, 36<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES/36/103 (1981).

155. Voir par exemple, Jordan J. Paust et Albert P. Blaustein, « The Arab Oil Weapon – A Threat to International Peace » [1974] *A.J.I.L.* 410.

Par contre, certains auteurs soutiennent que cette lacune de la Charte est due au fait qu'il était important de laisser ouverte la possibilité d'une évolution de la pratique onusienne dans ce sens.

C'est pourquoi la plupart des États occidentaux profitent du fait que le droit international positif continue à attribuer aux États le pouvoir d'user de la contrainte non militaire dans les relations internationales car la Charte de l'ONU, en principe, ne l'interdit pas expressément. Rajoutons à tout cela que, d'après l'article 30 du projet de la CDI sur la responsabilité des États, la responsabilité internationale d'un État se trouve exemptée même s'il a entrepris une action qui est interdite par le droit international, pourvu que ce soit en réponse à une action illicite antérieure. Néanmoins, cela ne signifie pas que les sujets de l'ordre juridique international ne peuvent pas aspirer légitimement à la définition de règles interdisant certaines formes de coercition non militaire, en particulier certaines catégories de contraintes économiques<sup>156</sup>. C'est la raison pour laquelle les États du tiers-monde en particulier ont été si déterminés à faire adopter cet ensemble des résolutions qui sont devenues des règles coutumières du droit international. En outre, il existe une littérature juridique occidentale importante destinée à la définition des modalités d'actions économiques entre les États qui pourraient être considérées comme contraires au droit international. A été analysée également la multiplication des formes de contrainte économique dans l'avenir, du fait de l'interdiction de la contrainte militaire<sup>157</sup>.

Une fois tous ces raisonnements exprimés, nous concluons que la loi Helms-Burton est contraire au droit international parce qu'elle atteint de nombreuses règles du droit international. Les règles d'un droit international coutumier, certes, mais pas moins important pour autant, car la coutume constitue une des sources de cet ordre juridique si complexe. L'adoption de cette loi par le gouvernement des États-Unis n'est autre chose qu'une manifestation de plus de la situation actuelle du droit international: pression des pays industrialisés sur les pays en développement; tentatives de contre-pressions de ceux-ci sur ceux-là; pressions entre producteurs, fournisseurs, distributeurs et consommateurs; bref, querelles entre les États endettés et les États créanciers.

La loi Helms-Burton relève après tout de cette société internationale marquée par l'actuelle mondialisation de l'économie qui accentue encore plus les rivalités et les écarts entre pays riches et pauvres. C'est sous cet

156. Ch. Leben, «Les contre-mesures interétatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale» [1982] *A.E.D.I.* 67.

157. Voir par exemple W.B. Derek, «Economic Coercion and Reprisals by States» [1972] *Virginia J. Int. L.* 1.

éclairage que nous avons voulu présenter l'illégalité de cette loi, contraire aux principes les plus précieux du droit international, soit la souveraineté des États, la non-intervention dans les affaires intérieures des États, et le droit à l'autodétermination des États. Prétendre mettre fin à cette injustice manifeste dans le droit international ou bien vouloir civiliser les rapports de force interétatiques où, évidemment, les pays industrialisés jouissent non seulement du pouvoir économique, mais également du pouvoir « juridique », serait pour le moins utopique.



---

## Conclusion

Nous avons voulu, dans les pages de cet ouvrage, éclaircir, dans un premier temps, la nature des mesures de contrainte économique imposées par les États-Unis contre Cuba. Ne s'agissant ni de « sanctions économiques » au sens du droit international, ni de mesures de représailles ou de rétorsion, cet ensemble de mesures économiques constitue une intervention économique dans les affaires intérieures de Cuba, en raison de leur but ultime, soit provoquer des changements considérables au cœur du régime politique instauré dans l'île depuis 1959.

L'utilisation de la contrainte économique a été l'instrument privilégié par les différentes administrations étasuniennes en ce qui a trait à l'intervention économique dans les affaires intérieures de Cuba. La conséquence en est la violation systématique du droit à l'autodétermination du peuple cubain qui résulte de la légendaire pratique américaine. Cette violation n'est qu'une manifestation, parmi d'autres, de la croyance libérale voulant que certaines règles du droit international contemporain, issues de la Charte des Nations Unies de 1945, se sont dénaturés depuis la fin de la guerre froide et depuis l'émergence des nouveaux acteurs en droit international. Or, le contenu démocratique et le projet de société internationale évoquée par la Charte, c'est-à-dire une société bâtie sur les normes de la souveraineté des États, de l'autodétermination des peuples et de la non-intervention, entre autres, sont plus que jamais invoqués aujourd'hui par la plupart des organisations internationales et des États composant la communauté internationale.

Toutefois, nous ne saurions nier le vide juridique et la crise profonde qui affectent l'ordre international. Certes, le conflit cubano-américain n'est qu'un des nombreux conflits interétatiques existants dans le monde. Il reflète, néanmoins, les contradictions intrinsèques de ce système juridique international, très imparfait et difficile à mettre en œuvre sur le plan pratique.

Compte tenu de l'impossibilité pour l'ONU de lier systématiquement les États de manière contraignante, la communauté internationale se tourne vers la coutume, source du droit international, pour faire passer des normes à portée générale. Cette coutume, représentée par les résolutions des Nations Unies dépourvues de force juridique, soulève bien des problèmes quant à son utilité et à son véritable caractère d'expression de la majorité. D'une part, l'AG de l'ONU ne cesse d'insister sur la démocratisation des relations internationales, adoptant des rapports et des résolutions qui traduisent la volonté de la majorité des États concernant par exemple l'élimination des mesures économiques coercitives unilatérales et extraterritoriales utilisées pour exercer une pression politique et économique<sup>1</sup>, ou traitant de la nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier appliqué par les États-Unis contre Cuba<sup>2</sup>. D'autre part, on assiste, parallèlement, à l'affermissement de l'hégémonie de cette seule superpuissance, les États-Unis d'Amérique, recourant entre autres à l'usage exacerbé des mesures unilatérales de contrainte économique à l'égard de Cuba pour forcer son gouvernement à des changements importants quant à son régime politique. De tels agissements ignorent totalement ces principes sacrés tant cités que sont l'égalité souveraine des États, la non-intervention et la liberté de commerce. De plus, ils entravent les échanges commerciaux de l'État cubain, source de son développement économique et social.

Alors que l'AG de l'ONU affirme que pour garantir un ordre international démocratique et équitable il est indispensable de réaliser le droit de tous les peuples à l'autodétermination, en vertu duquel ceux-ci déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel, les États-Unis adoptent et maintiennent en vigueur des lois nationales prédéterminant, justement, comment le système politique et économique de l'État cubain devrait s'organiser.

Par ailleurs, en raison de la mondialisation des échanges, les États ont perdu l'essentiel de leur pouvoir économique. De plus, les politiques économiques se décident dans des sièges planétaires ou régionaux, ce qui diminue considérablement la capacité des États en développement, comme Cuba, de maîtriser leur économie et leur pouvoir de garantir une

- 
1. Voir *Élimination des mesures économiques coercitives unilatérales et extraterritoriales utilisées pour exercer une pression politique et économique*, Rés. AG NU 55/6, Doc. off. AG NU, 55<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES/55/6, (2000).
  2. *Nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier appliqué à Cuba par les États-Unis d'Amérique*, supra note 1, page 1, à l'Introduction de cet ouvrage.

distribution équitable des revenus de la croissance. Par conséquent, Cuba, comme tous les autres pays en développement, est contrainte de s'aligner sur les standards de l'idéologie néo-libérale.

Les États-Unis, forts de leur super-puissance économique, de la fragilité et de la vulnérabilité économique de l'État cubain ainsi que du décalage juridique créé par ce processus de globalisation, mènent une politique impérialiste ; ils sont même allés jusqu'à imposer le respect universel de leurs lois domestiques relatives à Cuba, telles que la loi Torricelli de 1992 et la loi Helms-Burton de 1996.

La portée juridique et politique de l'intervention économique des États-Unis dans les affaires intérieures de Cuba est telle qu'elle entraîne la transgression du droit à l'autodétermination du peuple cubain. Une des façons de contrer les actes unilatéraux nuisant à la capacité de l'État de s'autogérer est de renforcer le rôle de l'État-Nation avec ses attributs, soit sa souveraineté, son droit à s'autodéterminer et à choisir librement son système politique. L'essentiel du droit international est notoirement touché par ce processus d'affaiblissement du rôle de l'État-Nation. En confortant la souveraineté étatique, on serait en mesure de renforcer aussi la normativité internationale.

Enfin, l'ensemble de ces mesures unilatérales de contrainte économique sont bien loin de conduire à une application plus effective du droit international. Non seulement elles ont rendu les relations internationales plus difficiles mais, de plus, il est devenu ardu pour la communauté internationale de définir clairement « le respect du droit »<sup>3</sup>. La doctrine en général fait l'unanimité quant à l'effet déstabilisateur des mesures unilatérales sur le système juridique international. Ces mesures unilatérales de contrainte économique, lesquelles nous ne saurions nommer « contre-mesures » sans dépasser la portée du concept lui-même, ne peuvent qu'entraver le mouvement dialectique du système juridique, rendant donc « difficiles les relations internationales et incertain le respect du droit ». En employant des mesures économiques contre Cuba, les États-Unis ont contribué, en quelque sorte, à la déstabilisation du système juridique international.

Quoique les attentats survenus le 11 septembre 2001 sur le territoire américain aient rendu la communauté internationale sceptique sur les enjeux prioritaires de l'ordre juridique international contemporain, ce système implique des relations pacifiques entre les États. Contrairement à cet ordre établi par des règles universelles, les mesures américaines, si

---

3. Voir *Promotion d'un ordre international démocratique et équitable*, Rés. AG NU 55/107, Doc. off. AG NU, 55<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/55/107 (2001).

querelleuses, conduisent forcément aux relations antagonistes entre Cuba et les États-Unis et, subséquemment, à l'intensification de leur éternel conflit bilatéral. Finalement, et à un autre niveau, les actions étasuniennes déstabilisent le système juridique international par leur portée extraterritoriale, déclenchant de nouveaux conflits interétatiques ou exacerbant ceux qui existaient déjà.

**Document officiel**  
**du Comité juridique interaméricain (CJI)**  
**de l'Organisation des États américains (OEA)**  
Doc. off. OEA/Ser. C/11.5 (1960) p. 15-17

Seront considérés comme des violations du principe de la non-intervention de la part d'un État, en dehors d'autres actes qui peuvent être éventuellement caractérisés comme interventions, les actes suivants :

- a) toute forme d'ingérence ou d'action attentatoire à la personnalité de l'État ou aux éléments politiques, économiques, sociaux et culturels qui le constituent;
- b) le fait d'appliquer ou de stimuler des mesures coercitives à caractère économique ou politique pour forcer la volonté souveraine d'un autre État et pour obtenir des avantages de quelque nature que ce soit;
- c) le fait de permettre le trafic d'armes ou de matériel de guerre qu'on présume être destinés à susciter, entretenir ou aider une lutte civile dans un État américain;
- d) le fait de fournir, à un titre quelconque, des armes de fabrication ou de propriété officielle à des personnes ou groupements distincts des États, quand on présume qu'elles sont destinées aux fins énoncées dans le paragraphe précédent;
- e) le fait de permettre que, dans la zone relevant de sa juridiction, une personne quelconque, nationale ou étrangère, participe à la préparation, à l'organisation ou à l'exécution d'une entreprise militaire visant à susciter, entretenir ou aider une rébellion ou une sédition dans un État américain, même si le gouvernement de ce dernier n'est pas reconnu. La participation envisagée comprend entre autres actes :
  - la contribution, la fourniture ou la livraison d'armes et de matériel de guerre;
  - l'équipement, l'entraînement, la réunion ou le transport des membres d'une expédition militaire;
  - la fourniture ou la réception, à un titre quelconque, d'argent destiné à une entreprise militaire;
- f) les actes par lesquels un État s'oppose directement à l'instauration chez un autre État d'une forme de gouvernement donné ou à la composition de celui-ci;
- g) les actes de coercition qui directement tendent à imposer à un autre pays une organisation ou un gouvernement déterminé ainsi que les actes destinés à maintenir postérieurement la situation imposée;
- h) l'action qui a pour objet d'obliger un État à admettre l'immixtion ou les activités d'un autre État dans son administration de la justice ou dans tout autre domaine réservé à sa compétence exclusive;

- i) les actes par lesquels on impose ou prétend imposer à un État la reconnaissance d'une situation privilégiée pour les étrangers au-delà des droits, recours et garanties que la législation locale reconnaît aux nationaux;
- j) l'emploi de la violence pour obtenir des règlements territoriaux ou des avantages spéciaux de quelque nature que ce soit;
- k) la reconnaissance des expansions territoriales ou des avantages ou des avantages spéciaux obtenus par tout moyen de coercition;
- l) l'exercice abusif de la reconnaissance de gouvernement en contravention des normes établies par le droit international ou comme moyen d'obtenir des avantages injustifiés.

## ***Cuban Democracy Act of 1992*** 22 USC §600 et suivants (1992)

### **TITLE XVII – CUBAN DEMOCRACY ACT OF 1992**

#### **SEC. 1701. SHORT TITLE.**

This title may be cited as the *Cuban Democracy Act of 1992*.

#### **SEC. 1702. FINDINGS.**

The Congress makes the following findings:

1. The government of Fidel Castro has demonstrated consistent disregard for internationally accepted standards of human rights and for democratic values. It restricts the Cuban people's exercise of freedom of speech, press, assembly, and other rights recognized by the Universal Declaration of Human Rights adopted by the General Assembly of the United Nations on December 10, 1948. It has refused to admit into Cuba the representative of the United Nations Human Rights Commission appointed to investigate human rights violations on the island.
2. The Cuban people have demonstrated their yearning for freedom and their increasing opposition to the Castro government by risking their lives in organizing independent, democratic activities on the island and by undertaking hazardous flights for freedom to the United States and other countries.
3. The Castro government maintains a military-dominated economy that has decreased the well-being of the Cuban people in order to enable the government to engage in military interventions and subversive activities throughout the world and, especially in the Western Hemisphere. These have included involvement in narcotics trafficking and support for the FMLN guerrillas in El Salvador.
4. There is no sign that the Castro regime is prepared to make any significant concessions to democracy or to undertake any form of democratic opening. Efforts to suppress dissent through intimidation, imprisonment, and exile have accelerated since the political changes that have occurred in the former Soviet Union and Eastern Europe.
5. Events in the former Soviet Union and Eastern Europe have dramatically reduced Cuba's external support and threaten Cuba's food and oil supplies.

6. The fall of communism in the former Soviet Union and Eastern Europe, the now universal recognition in Latin America and the Caribbean that Cuba provides a failed model of government and development, and the evident inability of Cuba's economy to survive current trends, provide the United States and the international democratic community with an unprecedented opportunity to promote a peaceful transition to democracy in Cuba.
7. However, Castro's intransigence increases the likelihood that there could be a collapse of the Cuban economy, social upheaval, or widespread suffering. The recently concluded Cuban Communist Party Congress has underscored Castro's unwillingness to respond positively to increasing pressures for reform either from within the party or without.
8. The United States cooperated with its European and other allies to assist the difficult transitions from Communist regimes in Eastern Europe. Therefore, it is appropriate for those allies to cooperate with United States policy to promote a peaceful transition in Cuba.

## SEC. 1703. STATEMENT OF POLICY.

It should be the policy of the United States –

1. to seek a peaceful transition to democracy and a resumption of economic growth in Cuba through the careful application of sanctions directed at the Castro government and support for the Cuban people;
2. to seek the cooperation of other democratic countries in this policy;
3. to make clear to other countries that, in determining its relations with them, the United States will take into account their willingness to cooperate in such a policy;
4. to seek the speedy termination of any remaining military or technical assistance, subsidies, or other forms of assistance to the Government of Cuba from any of the independent states of the former Soviet Union;
5. to continue vigorously to oppose the human rights violations of the Castro regime;
6. to maintain sanctions on the Castro regime so long as it continues to refuse to move toward democratization and greater respect for human rights;
7. to be prepared to reduce the sanctions in carefully calibrated ways in response to positive developments in Cuba;
8. to encourage free and fair elections to determine Cuba's political future;
9. to request the speedy termination of any military or technical assistance, subsidies, or other forms of assistance to the Government of Cuba from the government of any other country; and
10. to initiate immediately the development of a comprehensive United States policy toward Cuba in a post-Castro era.

## SEC. 1704. INTERNATIONAL COOPERATION.

- a. Cuban Trading Partners – The President should encourage the governments of countries that conduct trade with Cuba to restrict their trade and credit relations with Cuba in a manner consistent with the purposes of this title.
- b. Sanctions Against Countries Assisting Cuba. –
  1. Sanctions – The President may apply the following sanctions to any country that provides assistance to Cuba:
    - A. The government of such country shall not be eligible for assistance under the Foreign Assistance Act of 1961 or assistance or sales under the Arms Export Control Act.
    - B. Such country shall not be eligible, under any program, for forgiveness or reduction of debt owed to the United States Government.

2. Definition of Assistance. – For purposes of paragraph (1), the term “assistance to Cuba”
  - A. means assistance to or for the benefit of the Government of Cuba that is provided by grant, concessional sale, guaranty, or insurance, or by any other means on terms more favorable than that generally available in the applicable market, whether in the form of a loan, lease, credit, or otherwise, and such term includes subsidies for exports to Cuba and favorable tariff treatment of articles that are the growth, product, or manufacture of Cuba;
  - B. includes an exchange, reduction, or forgiveness of Cuban debt owed to a foreign country in return for a grant of an equity interest in a property, investment, or operation of the Government of Cuba (including the government of any political subdivision of Cuba, or any agency or instrumentality of the Government of Cuba) or of a Cuban national; and
  - C. does not include –
    - i. donations of food to non-governmental organizations or individuals in Cuba, or
    - ii. exports of medicines or medical supplies, instruments, or equipment that would be permitted under section 1705(c)
3. Applicability of Section. – This section, and any sanctions imposed pursuant to this section, shall cease to apply at such time as the President makes and reports to the Congress a determination under section 1708(a).

## SEC. 1705. SUPPORT FOR THE CUBAN PEOPLE.

- a. Provisions of Law Affected. – The provisions of this section apply notwithstanding any other provision of law, including section 620(a) of the Foreign Assistance Act of 1961, and notwithstanding the exercise of authorities, before the enactment of this Act, under section 5(b) of the Trading with the Enemy Act, the International Emergency Economic Powers Act, or the Export Administration Act of 1979.
- b. Donations of Food. – Nothing in this or any other Act shall prohibit donations of food to nongovernmental organizations or individuals in Cuba.
- c. Exports of Medicines and Medical Supplies. – Exports of medicines or medical supplies, instruments, or equipment to Cuba shall not be restricted –
  1. except to the extent such restrictions would be permitted under section 5(m) of the Export Administration Act of 1979 or section 203(b)(2) of the International Emergency Economic Powers Act;
  2. except in a case which there is a reasonable likelihood that the item to be exported will be used for purposes of torture or other human rights abuses;
  3. except in a case in which there is a reasonable likelihood that the item to be exported will be exported; and
  4. except in a case in which the item to be exported could be used in the production of any biotechnological product.
- a. Requirements for Certain Exports. –
  1. Onsite Verifications. – (A) Subject to subparagraph (B), an export may be made under subsection (c) only if the President determines that the United States Government is able to verify, by onsite inspections and other appropriate means, that the exported item is to be used for the purposes for which it was intended and only for the use and benefit of the Cuban people.
  - A. Subparagraph (A) does not apply to donations of non-governmental organizations in Cuba of medicines for humanitarian purposes.
  2. LICENSES. – Exports permitted under subsection (c) shall be made pursuant to specific licenses issued by the United States Government.
- a. TELECOMMUNICATIONS SERVICES AND FACILITIES. –
  1. Telecommunications Services. – Telecommunications services between the United States and Cuba shall be permitted.

2. Telecommunications Facilities. – Telecommunications facilities are authorized in such quantity and of such quality as may be necessary to provide efficient and adequate telecommunications services between the United States and Cuba.
3. Licensing of Payments to Cuba. –
  - A. The President may provide for the issuance of licenses for the full or partial payment to Cuba of amounts due Cuba as a result of the provision of telecommunications services authorized by this subsection, in a manner that is consistent with the public interest and the purposes of this title, except that this paragraph shall not require any withdrawal from any account blocked pursuant to regulations issued under section 5(b) of the Trading with the Enemy Act.
  - B. If only partial payments are made to Cuba under subparagraph (A), the amounts withheld from Cuba shall be deposited in an account in a banking institution in the United States. Such account shall be blocked in the same manner as any other account containing funds in which Cuba has any interest, pursuant to regulations issued under section 5(b) of the Trading with the Enemy Act.
4. Authority of Federal Communications Commission. – Nothing in this subsection shall be construed to supersede the authority of the Federal Communications Commission.
5. Prohibition on Investment in Domestic Telecommunications Services. – Nothing in this subsection shall be construed to authorize the investment by any United States person in the domestic telecommunications network within Cuba. For purposes of this paragraph, an “investment” in the domestic telecommunications network within Cuba includes the contribution (including by donation) of funds or anything of value to or for, and the making of loans to or for, such network.
6. Reports to Congress. – The President shall submit to the Congress on a semiannual basis a report detailing payments to Cuba by any United States person as a result of the provision of telecommunications services authorized by this subsection.
- f. DIRECT MAIL DELIVERY TO CUBA. – The United States Postal Service shall take such actions as are necessary to provide direct mail service to and from Cuba, including, in the absence of common carrier service between the two countries, the use of charter service providers.
- g. ASSISTANCE TO SUPPORT DEMOCRACY IN CUBA. – The United States Government may provide assistance, through appropriate nongovernmental organizations, for the support of individuals and organizations to promote non-violent democratic change in Cuba.

## SEC. 1706. SANCTIONS.

- a. Prohibition on Certain Transactions Between Certain United States Firms and Cuba. –
  1. Prohibition. – Notwithstanding any other provision of law, no license may be issued for any transaction described in section 515. 559 of title 31, Code of Federal Regulations, as in effect on July 1, 1989.
  2. Applicability to Existing Contracts. – Paragraph (1) shall not affect any contract entered into before the date of the enactment of this Act.
- b. Prohibition on Vessels. –
  1. Vessels Engaging in Trade. – Beginning on the 61st day after the date of the enactment of this Act, a vessel which enters a port or place in Cuba to engage in the trade of goods or services may not, within 180 days after departure from such port or place in Cuba, load or unload any freight at any place in the United States, except pursuant to a license issued by the Secretary of the Treasury.
  2. Vessels Carrying Goods or Passengers to or from Cuba. – Except as specifically authorized by the Secretary of the Treasury, a vessel carrying goods or passengers to or from Cuba or carrying goods in which Cuba or a Cuban national has any interest may not enter a United States port.

- 3 Inapplicability of Ship Stores General License. – No commodities which may be exported under a general license described in section 771.9 of title 15, Code of Federal Regulations, as in effect on May 1, 1992, may be exported under a general license to any vessel carrying goods or passengers to or from Cuba or carrying goods in which Cuba or a Cuban national has an interest.
4. Definitions. – As used in this subsection –
  - A. the term “vessel” includes every description of water craft or other contrivance used, or capable of being used, as a means of transportation in water, but does not include aircraft;
  - B. the term “United States” includes the territories and possessions of the United States and the customs waters of the United States (as defined in section 410 of the Tariff Act of 1930 (19 USC 1401)); and
  - C the term “Cuban National” means a national of Cuba, as the term national is defined in section 515. 302 of title 31, Code of Federal Regulations, as of August 1, 1992.
- c. Restrictions on Remittances to Cuba. – The President shall establish strict limits on remittances to Cuba by United States persons for the purpose of financing the travel of Cubans to the United States, in order to ensure that such remittances reflect only the reasonable costs associated with such travel, and are not used by the government of Cuba as a means of gaining access to United States currency.
- d. Clarification of Applicability of Sanctions. – The prohibitions contained in subsections (a), (b), and (c) shall not apply with respect to any activity otherwise permitted by section 1705 or section 1707 of this Act or any activity which may be regulated or prohibited under section 5(b)(4) of the Trading with the Enemy Act (50 USC App. 5(b)(4)).

## SEC. 1707. POLICY TOWARD A TRANSITIONAL CUBAN GOVERNMENT.

Food, medicine, and medical supplies for humanitarian purposes should be made available for Cuba under the Foreign Assistance Act of 1961 and the Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954 if the President determines and certifies to the Committee on Foreign Affairs of the House of Representatives and the Committee on Foreign Relations of the Senate that the government in power in Cuba –

1. has made a public commitment to hold free and fair elections for a new government within six months and is proceeding to implement that decision;
2. has made a public commitment to respect, and is respecting, internationally recognized human rights and basic democratic freedoms; and
3. is not providing weapons or funds to any group, in any other country, that seeks the violent overthrow of the government of that country.

## SEC. 1708. POLICY TOWARD A DEMOCRATIC CUBAN GOVERNMENT.

- a. Waiver of Restrictions. – The President may waive the requirements of section 1706 if the President determines and reports to the Congress that the Government of Cuba –
  1. has held free and fair elections conducted under internationally recognized observers;
  2. has permitted opposition parties ample time to organize and campaign for such elections, and has permitted full access to the media to all candidates in the elections;
  3. is showing respect for the basic civil liberties and human rights of the citizens of Cuba;
  4. is moving toward establishing a free market economic system; and
  5. has committed itself to constitutional change that would ensure regular free and fair elections that meet the requirements of paragraph (2).

- b. Policies. – If the President makes a determination under subsection (a), the President shall take the following actions with respect to a Cuban Government elected pursuant to elections described in subsection (a):
1. To encourage the admission or reentry of such government to international organizations and international financial institutions.
  2. To provide emergency relief during Cuba's transition to a viable economic system.
  3. To take steps to end the United States trade embargo of Cuba.

## SEC. 1709. EXISTING CLAIMS NOT AFFECTED.

Except as provided in section 1705(a), nothing in this title affects the provisions of section 620(a)(2) of the Foreign Assistance Act of 1961.

## SEC. 1710. ENFORCEMENT.

- a. Enforcement Authority. – The authority to enforce this title shall be carried out by the Secretary of the Treasury. The Secretary of the Treasury shall exercise the authorities of the Trading With the Enemy Act in enforcing this title. In carrying out this subsection, the Secretary of the Treasury shall take the necessary steps to ensure that activities permitted under section 1705 are carried out for the purposes set forth in this title and not for purposes of the accumulation by the Cuban Government of excessive amounts of United States currency or the accumulation of excessive profits by any person entity.
- b. Authorization of Appropriations. – There are authorized to be appropriated to the Secretary of the Treasury such sums as may be necessary to carry out this title.
- c. Penalties Under the Trading With the Enemy Act. – Section 16 of the Trading with the Enemy Act (50 USC App. 16) is amended –
1. by striking "That whoever" and inserting "(a) Whoever"; and
  2. by adding at the end the following:
 

"(b)(1) The Secretary of the Treasury may impose a civil penalty of not more than \$50,000 on any person who violates any license, order, rule, or regulation issued under this Act.

"(2) Any property, funds, securities, papers, or other articles or documents, or any vessel, together with its tackle, apparel, furniture, and equipment, that is the subject of a violation under paragraph (1) shall, at the discretion of the Secretary of the Treasury, be forfeited to the United States Government.

"(3) The penalties provided under this subsection may not be imposed for –

"(A) news gathering, research, or the export or import of, or transmission of, information or informational materials; or

"(B) clearly defined educational or religious activities, or activities of recognized human rights organizations, that are reasonably limited in frequency, duration, and number of participants.

"(4) The penalties provided under this subsection may be imposed only on the record after opportunity for an agency hearing in accordance with sections 554 through 557 of title 5, United States Code, with the right to prehearing discovery.

"(5) Judicial review of any penalty imposed under this subsection may be had to the extent provided in section 702 of title 5, United States Code".
- d. Applicability of Penalties. – The penalties set forth in section 16 of the Trading With the Enemy Act shall apply to violations of this title to the same extent as such penalties apply to violations under that Act.
- e. Office of Foreign Assets Control. – The Department of the Treasury shall establish and maintain a branch of the Office of Foreign Assets Control in Miami, Florida, in order to strengthen the enforcement of this title.

**SEC. 1711. DEFINITION.**

As used in this title, the term "United States person" means any United States citizen or alien admitted for permanent residence in the United States, and any corporation, partnership, or other organization organized under the laws of the United States.

**SEC. 1712. EFFECTIVE DATE.**

This title shall take effect on the date of the enactment of this Act.



***Cuban Liberty and Democratic Solidarity  
(LIBERTAD) Act of 1996 (Loi Helms-Burton)***  
22 USCS Section § 6021-6091 (1996)

Public Law 104-114  
104th Congress

An Act

To seek international sanctions against the Castro government in Cuba, to plan for support of a transition government leading to a democratically elected government in Cuba, and for other purposes. <>

Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled, <>

**SECTION 1. SHORT TITLE; TABLE OF CONTENTS.**

(a) <> Short Title. – This Act may be cited as the “Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996”.

(b) Table of Contents. – The table of contents of this Act is as follows:

- Sec. 1. Short title; table of contents.
- Sec. 2. Findings.
- Sec. 3. Purposes.
- Sec. 4. Definitions.
- Sec. 5. Severability.

**TITLE I – STRENGTHENING INTERNATIONAL SANCTIONS AGAINST  
THE CASTRO GOVERNMENT**

Sec. 101. Statement of policy.

Sec. 102. Enforcement of the economic embargo of Cuba.

- Sec. 103. Prohibition against indirect financing of Cuba.
- Sec. 104. United States opposition to Cuban membership in international financial institutions.
- Sec. 105. United States opposition to termination of the suspension of the Cuban Government from participation in the Organization of American States.
- Sec. 106. Assistance by the independent states of the former Soviet Union for the Cuban Government.
- Sec. 107. Television broadcasting to Cuba.
- Sec. 108. Reports on commerce with, and assistance to, Cuba from other foreign countries.
- Sec. 109. Authorization of support for democratic and human rights groups and international observers.
- Sec. 110. Importation safeguard against certain Cuban products.
- Sec. 111. Withholding of foreign assistance from countries supporting Juragua nuclear plant in Cuba.
- Sec. 112. Reinstitution of family remittances and travel to Cuba.
- Sec. 113. Expulsion of criminals from Cuba.
- Sec. 114. News bureaus in Cuba.
- Sec. 115. Effect of Act on lawful United States Government activities.
- Sec. 116. Condemnation of Cuban attack on American aircraft.

#### TITLE II – ASSISTANCE TO A FREE AND INDEPENDENT CUBA

- Sec. 201. Policy toward a transition government and a democratically elected government in Cuba.
- Sec. 202. Assistance for the Cuban people.
- Sec. 203. Coordination of assistance program; implementation and reports to Congress; reprogramming.
- Sec. 204. Termination of the economic embargo of Cuba.
- Sec. 205. Requirements and factors for determining a transition government.
- Sec. 206. Requirements for determining a democratically elected government.
- Sec. 207. Settlement of outstanding United States claims to confiscated property in Cuba.

#### TITLE III – PROTECTION OF PROPERTY RIGHTS OF UNITED STATES NATIONALS

- Sec. 301. Findings.
- Sec. 302. Liability for trafficking in confiscated property claimed by United States nationals.
- Sec. 303. Proof of ownership of claims to confiscated property.
- Sec. 304. Exclusivity of Foreign Claims Settlement Commission certification procedure.
- Sec. 305. Limitation of actions.
- Sec. 306. Effective date.

#### TITLE IV – EXCLUSION OF CERTAIN ALIENS

- Sec. 401. Exclusion from the United States of aliens who have confiscated property of United States nationals or who traffic in such property.

SEC. 2. <> FINDINGS.

The Congress makes the following findings:

- (1) The economy of Cuba has experienced a decline of at least 60 percent in the last 5 years as a result of
  - (A) the end of its subsidization by the former Soviet Union of between 5 billion and 6 billion dollars annually;
  - (B) 36 years of communist tyranny and economic mismanagement by the Castro government;
  - (C) the extreme decline in trade between Cuba and the countries of the former Soviet bloc; and
  - (D) the stated policy of the Russian Government and the countries of the former Soviet bloc to conduct economic relations with Cuba on strictly commercial terms.
- (2) At the same time, the welfare and health of the Cuban people have substantially deteriorated as a result of this economic decline and the refusal of the Castro regime to permit free and fair democratic elections in Cuba.
- (3) The Castro regime has made it abundantly clear that it will not engage in any substantive political reforms that would lead to democracy, a market economy, or an economic recovery.
- (4) The repression of the Cuban people, including a ban on free and fair democratic elections, and continuing violations of fundamental human rights, have isolated the Cuban regime as the only completely non-democratic government in the Western Hemisphere.
- (5) As long as free elections are not held in Cuba, the economic condition of the country and the welfare of the Cuban people will not improve in any significant way.
- (6) The totalitarian nature of the Castro regime has deprived the Cuban people of any peaceful means to improve their condition and has led thousands of Cuban citizens to risk or lose their lives in dangerous attempts to escape from Cuba to freedom.
- (7) Radio Martí and Television Martí have both been effective vehicles for providing the people of Cuba with news and information and have helped to bolster the morale of the people of Cuba living under tyranny.
- (8) The consistent policy of the United States towards Cuba since the beginning of the Castro regime, carried out by both Democratic and Republican administrations, has sought to keep faith with the people of Cuba, and has been effective in sanctioning the totalitarian Castro regime.
- (9) The United States has shown a deep commitment, and considers it a moral obligation, to promote and protect human rights and fundamental freedoms as expressed in the Charter of the United Nations and in the Universal Declaration of Human Rights.
- (10) The Congress has historically and consistently manifested its solidarity and the solidarity of the American people with the democratic aspirations of the Cuban people.
- (11) The Cuban Democracy Act of 1992 calls upon the President to encourage the governments of countries that conduct trade with Cuba to restrict their trade and credit relations with Cuba in a manner consistent with the purposes of that Act.
- (12) Amendments to the Foreign Assistance Act of 1961 made by the FREEDOM Support Act require that the President, in providing economic assistance to Russia and the emerging Eurasian democracies, take into account the extent to which they are acting to "terminate support for the communist regime in Cuba, including removal of troops, closing military facilities, and ceasing trade subsidies and economic, nuclear, and other assistance".
- (13) The Cuban Government engages in the illegal international narcotics trade and harbors fugitives from justice in the United States.

- (14) The Castro government threatens international peace and security by engaging in acts of armed subversion and terrorism such as the training and supplying of groups dedicated to international violence.
- (15) The Castro government has utilized from its inception and continues to utilize torture in various forms (including by psychiatry), as well as execution, exile, confiscation, political imprisonment, and other forms of terror and repression, as means of retaining power.
- (16) <> Fidel Castro has defined democratic pluralism as "pluralistic garbage" and continues to make clear that he has no intention of tolerating the democratization of Cuban society.
- (17) The Castro government holds innocent Cubans hostage in Cuba by no fault of the hostages themselves solely because relatives have escaped the country.
- (18) Although a signatory state to the 1928 Inter-American Convention on Asylum and the International Covenant on Civil and Political Rights (which protects the right to leave one's own country), Cuba nevertheless surrounds embassies in its capital by armed forces to thwart the right of its citizens to seek asylum and systematically denies that right to the Cuban people, punishing them by imprisonment for seeking to leave the country and killing them for attempting to do so (as demonstrated in the case of the confirmed murder of over 40 men, women, and children who were seeking to leave Cuba on July 13, 1994).
- (19) The Castro government continues to utilize blackmail, such as the immigration crisis with which it threatened the United States in the summer of 1994, and other unacceptable and illegal forms of conduct to influence the actions of sovereign states in the Western Hemisphere in violation of the Charter of the Organization of American States and other international agreements and international law.
- (20) The United Nations Commission on Human Rights has repeatedly reported on the unacceptable human rights situation in Cuba and has taken the extraordinary step of appointing a Special Rapporteur.
- (21) The Cuban Government has consistently refused access to the Special Rapporteur and formally expressed its decision not to "implement so much as one comma" of the United Nations Resolutions appointing the Rapporteur.
- (22) The United Nations General Assembly passed Resolution 47-139 on December 18, 1992, Resolution 48-142 on December 20, 1993, and Resolution 49-200 on December 23, 1994, referencing the Special Rapporteur's reports to the United Nations and condemning violations of human rights and fundamental freedoms in Cuba.
- (23) Article 39 of Chapter VII of the United Nations Charter provides that the United Nations Security Council "shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken..., to maintain or restore international peace and security."
- (24) The United Nations has determined that massive and systematic violations of human rights may constitute a "threat to peace" under Article 39 and has imposed sanctions due to such violations of human rights in the cases of Rhodesia, South Africa, Iraq, and the former Yugoslavia.
- (25) In the case of Haiti, a neighbor of Cuba not as close to the United States as Cuba, the United States led an effort to obtain and did obtain a United Nations Security Council embargo and blockade against that country due to the existence of a military dictatorship in power less than 3 years.
- (26) United Nations Security Council Resolution 940 of July 31, 1994, subsequently authorized the use of "all necessary means" to restore the "democratically elected government of Haiti", and the democratically elected government of Haiti was restored to power on October 15, 1994.
- (27) The Cuban people deserve to be assisted in a decisive manner to end the tyranny that has oppressed them for 36 years, and the continued failure to do so improper conduct by the international community.

- (28) For the past 36 years, the Cuban Government has posed and continues to pose a national security threat to the United States.

### SEC. 3. <> PURPOSES.

The purposes of this Act are –

- (1) to assist the Cuban people in regaining their freedom and prosperity, as well as in joining the community of democratic countries that are flourishing in the Western Hemisphere;
- (2) to strengthen international sanctions against the Castro government;
- (3) to provide for the continued national security of the United States in the face of continuing threats from the Castro government of terrorism, theft of property from United States nationals by the Castro government, and the political manipulation by the Castro government of the desire of Cubans to escape that results in mass migration to the United States;
- (4) to encourage the holding of free and fair democratic elections in Cuba, conducted under the supervision of internationally recognized observers;
- (5) to provide a policy framework for United States support to the Cuban people in response to the formation of a transition government or a democratically elected government in Cuba; and
- (6) to protect United States nationals against confiscatory takings and the wrongful trafficking in property confiscated by the Castro regime.

### SEC. 4. <> DEFINITIONS.

As used in this Act, the following terms have the following meanings:

- (1) Agency or instrumentality of a foreign state. – The term “agency or instrumentality of a foreign state” has the meaning given that term in section 1603(b) of title 28, United States Code.
- (2) Appropriate congressional committees. – The term “appropriate congressional committees” means the Committee on International Relations and the Committee on Appropriations of the House of Representatives and the Committee on Foreign Relations and the Committee on Appropriations of the Senate.
- (3) Commercial activity. – The term “commercial activity” has the meaning given that term in section 1603(d) of title 28, United States Code.
- (4) Confiscated. – As used in titles I and III, the term “confiscated” refers to –
  - (A) the nationalization, expropriation, or other seizure by the Cuban Government of ownership or control of property, on or after January 1, 1959 –
    - (i) without the property having been returned or adequate and effective compensation provided; or
    - (ii) without the claim to the property having been settled pursuant to an international claims settlement agreement or other mutually accepted settlement procedure; and
  - (B) the repudiation by the Cuban Government of, the default by the Cuban Government on, or the failure of the Cuban Government to pay, on or after January 1, 1959 –
    - (i) a debt of any enterprise which has been nationalized, expropriated, or otherwise taken by the Cuban Government;
    - (ii) a debt which is a charge on property nationalized, expropriated, or otherwise taken by the Cuban Government; or
    - (iii) a debt which was incurred by the Cuban Government in satisfaction or settlement of a confiscated property claim.

- (5) Cuban government. –
- (A) The term “Cuban Government” includes the government of any political subdivision of Cuba, and any agency or instrumentality of the Government of Cuba.
- (B) For purposes of subparagraph (A), the term “agency or instrumentality of the Government of Cuba” means an agency or instrumentality of a foreign state as defined in section 1603(b) of title 28, United States Code, with each reference in such section to “a foreign state” deemed to be a reference to “Cuba”.
- (6) Democratically elected government in Cuba. – The term “democratically elected government in Cuba” means a government determined by the President to have met the requirements of section 206.
- (7) Economic embargo of Cuba. – The term “economic embargo of Cuba” refers to –
- (A) the economic embargo (including all restrictions on trade or transactions with, and travel to or from, Cuba, and all restrictions on transactions in property in which Cuba or nationals of Cuba have an interest) that was imposed against Cuba pursuant to section 620(a) of the Foreign Assistance Act of 1961 (22 USC 2370(a)), section 5(b) of the Trading with the Enemy Act (50 USC App. 5(b)), the Cuban Democracy Act of 1992 (22 USC 6001 and following), or any other provision of law; and
- (B) the restrictions imposed by section 902(c) of the Food Security Act of 1985.
- (8) Foreign national. – The term “foreign national” means –
- (A) an alien; or
- (B) any corporation, trust, partnership, or other juridical entity not organized under the laws of the United States, or of any State, the District of Columbia, or any commonwealth, territory, or possession of the United States.
- (9) Knowingly. – The term “knowingly” means with knowledge or having reason to know.
- (10) Official of the Cuban government or the ruling political party in Cuba. – The term “official of the Cuban Government or the ruling political party in Cuba” refers to any member of the Council of Ministers, Council of State, central committee of the Communist Party of Cuba, or the Politburo of Cuba, or their equivalents.
- (11) Person. – The term “person” means any person or entity, including any agency or instrumentality of a foreign state.
- (12) Property. –
- (A) The term “property” means any property (including patents, copyrights, trademarks, and any other form of intellectual property), whether real, personal, or mixed, and any present, future, or contingent right, security, or other interest therein, including any leasehold interest.
- (B) For purposes of title III of this Act, the term “property” does not include real property used for residential purposes unless, as of the date of the enactment of this Act –
- (i) the claim to the property is held by a United States national and the claim has been certified under title V of the International Claims Settlement Act of 1949; or
- (ii) the property is occupied by an official of the Cuban Government or the ruling political party in Cuba.
- (13) Traffics. –
- (A) As used in title III, and except as provided in subparagraph,
- (B) a person “traffics” in confiscated property if that person knowingly and intentionally –
- (i) sells, transfers, distributes, dispenses, brokers, manages, or otherwise disposes of confiscated property, or purchases, leases, receives, possesses, obtains control of, manages, uses, or otherwise acquires or holds an interest in confiscated property,

- (ii) engages in a commercial activity using or otherwise benefiting from confiscated property, or
  - (iii) causes, directs, participates in, or profits from, trafficking (as described in clause (i) or (ii) by another person, or otherwise engages in trafficking (as described in clause (i) or (ii)) through another person, without the authorization of any United States national who holds a claim to the property.
- (B) The term "traffics" does not include –
- (i) the delivery of international telecommunication signals to Cuba;
  - (ii) the trading or holding of securities publicly traded or held, unless the trading is with or by a person determined by the Secretary of the Treasury to be a specially designated national;
  - (iii) transactions and uses of property incident to lawful travel to Cuba, to the extent that such transactions and uses of property are necessary to the conduct of such travel; or
  - (iv) transactions and uses of property by a person who is both a citizen of Cuba and a resident of Cuba, and who is not an official of the Cuban Government or the ruling political party in Cuba.
- (14) Transition government in Cuba. – The term "transition government in Cuba" means a government that the President determines is a transition government consistent with the requirements and factors set forth in section 205.
- (15) United States national. – The term "United States national" means –
- (A) any United States citizen; or
  - (B) any other legal entity which is organized under the laws of the United States, or of any State, the District of Columbia, or any commonwealth, territory, or possession of the United States, and which has its principal place of business in the United States.

#### SEC. 5. <> SEVERABILITY.

If any provision of this Act or the amendments made by this Act or the application thereof to any person or circumstance is held invalid, the remainder of this Act, the amendments made by this Act, or the application thereof to other persons not similarly situated or to other circumstances shall not be affected by such invalidation.

### TITLE I – STRENGTHENING INTERNATIONAL SANCTIONS AGAINST THE CASTRO GOVERNMENT

#### SEC. 101. <> STATEMENT OF POLICY.

It is the sense of the Congress that –

- (1) the acts of the Castro government, including its massive, systematic, and extraordinary violations of human rights, are a threat to international peace;
- (2) the President should advocate, and should instruct the United States Permanent Representative to the United Nations to propose and seek within the Security Council, a mandatory international embargo against the totalitarian Cuban Government pursuant to chapter VII of the Charter of the United Nations, employing efforts similar to consultations conducted by United States representatives with respect to Haiti;
- (3) any resumption of efforts by any independent state of the former Soviet Union to make operational any nuclear facilities in Cuba, and any continuation of intelligence activities by such a state from Cuba that are targeted at the United States and its citizens will have a detrimental impact on United States assistance to such state; and

- (4) in view of the threat to the national security posed by the operation of any nuclear facility, and the Castro government's continuing blackmail to unleash another wave of Cuban refugees fleeing from Castro's oppression, most of whom find their way to United States shores, further depleting limited humanitarian and other resources of the United States, the President should do all in his power to make it clear to the Cuban Government that –
- (A) the completion and operation of any nuclear power facility, or
  - (B) any further political manipulation of the desire of Cubans to escape that results in mass migration to the United States, will be considered an act of aggression which will be met with an appropriate response in order to maintain the security of the national borders of the United States and the health and safety of the American people.

## SEC. 102. <> ENFORCEMENT OF THE ECONOMIC EMBARGO OF CUBA.

### (a) Policy. –

- (1) Restrictions by other countries. – The Congress hereby reaffirms section 1704(a) of the Cuban Democracy Act of 1992, which states that the President should encourage foreign countries to restrict trade and credit relations with Cuba in a manner consistent with the purposes of that Act.
- (2) Sanctions on other countries. – The Congress further urges the President to take immediate steps to apply the sanctions described in section 1704(b)(1) of that Act against countries assisting Cuba.

### (b) Diplomatic Efforts. –

The Secretary of State should ensure that United States diplomatic personnel abroad understand and, in their contacts with foreign officials, are communicating the reasons for the United States economic embargo of Cuba, and are urging foreign governments to cooperate more effectively with the embargo.

### (c) <> Existing Regulations. – The President shall instruct the Secretary of the Treasury and the Attorney General to enforce fully the Cuban Assets Control Regulations set forth in part 515 of title 31, Code of Federal Regulations.

### (d) Trading with the Enemy Act. –

- (1) Civil penalties. – Subsection (b) of section 16 of the Trading with the Enemy Act (50 USC App. 16(b)), as added by Public Law 102-484, is amended to read as follows:
- (b) (1) A civil penalty of not to exceed \$50,000 may be imposed by the Secretary of the Treasury on any person who violates any license, order, rule, or regulation issued in compliance with the provisions of this Act.
- (2) Any property, funds, securities, papers, or other articles or documents, or any vessel, together with its tackle, apparel, furniture, and equipment, that is the subject of a violation under paragraph (1) shall, at the direction of the Secretary of the Treasury, be forfeited to the United States Government.
- (3) The penalties provided under this subsection may be imposed only on the record after opportunity for an agency hearing in accordance with sections 554 through 557 of title 5, United States Code, with the right to prehearing discovery.
- (4) Judicial review of any penalty imposed under this subsection may be had to the extent provided in section 702 of title 5, United States Code.
- (2) Conforming amendment; criminal forfeiture. – Section 16 of the Trading with the Enemy Act is further amended by striking subsection (b), as added by Public Law 102-393.
- (3) Clerical amendments. – Section 16 of the Trading with the Enemy Act is further amended –
  - (A) by inserting "Sec. 16. 'before' (a)"; and
  - (B) in subsection (a) by striking "participants" and inserting "participates".

- (e) Denial of Visas to Certain Cuban Nationals. – It is the sense of the Congress that the President should instruct the Secretary of State and the Attorney General to enforce fully existing regulations to deny visas to Cuban nationals considered by the Secretary of State to be officers or employees of the Cuban Government or of the Communist Party of Cuba.
- (f) Coverage of Debt-for-Equity Swaps by Economic Embargo of Cuba. – Section 1704(b)(2) of the Cuban Democracy Act of 1992 (22 USC 6003(b)(2)) is amended-
- (1) by striking "and" at the end of subparagraph (A);
  - (2) by redesignating subparagraph (B) as subparagraph (C); and
  - (3) by inserting after subparagraph (A) the following new subparagraph:
 

"(B) includes an exchange, reduction, or forgiveness of Cuban debt owed to a foreign country in return for a grant of an equity interest in a property, investment, or operation of the Government of Cuba (including the government of any political subdivision of Cuba, and any agency or instrumentality of the Government of Cuba) or of a Cuban national; and"; and
  - (4) by adding at the end the following flush sentence: "As used in this paragraph, the term 'agency or instrumentality of the Government of Cuba' means an agency or instrumentality of a foreign state as defined in section 1603(b) of title 28, United States Code, with each reference in such section to 'a foreign state' deemed to be a reference to 'Cuba'".
- (g) Telecommunications Services. – Section 1705(e) of the Cuban Democracy Act of 1992 (22 USC 6004(e)) is amended by adding at the end the following new paragraphs:
- (5) Prohibition on investment in domestic telecommunications services. – Nothing in this subsection shall be construed to authorize the investment by any United States person in the domestic telecommunications network within Cuba. For purposes of this paragraph, an 'investment' in the domestic telecommunications network within Cuba includes the contribution (including by donation) of funds or anything of value to or for, and the making of loans to or for, such network.
  - (6) <> Reports to congress. – The President shall submit to the Congress on a semi-annual basis a report detailing payments made to Cuba by any United States person as a result of the provision of telecommunications services authorized by this subsection.
- (h) Codification of Economic Embargo. – The economic embargo of Cuba, as in effect on March 1, 1996, including all restrictions under part 515 of title 31, Code of Federal Regulations, shall be in effect upon the enactment of this Act, and shall remain in effect, subject to section 204 of this Act.

### SEC. 103. <> PROHIBITION AGAINST INDIRECT FINANCING OF CUBA.

- (a) Prohibition. – Notwithstanding any other provision of law, no loan, credit, or other financing may be extended knowingly by a United States national, a permanent resident alien, or a United States agency to any person for the purpose of financing transactions involving any confiscated property the claim to which is owned by a United States national as of the date of the enactment of this Act, except for financing by the United States national owning such claim for a transaction permitted under United States law.
- (b) Suspension and Termination of Prohibition. –
- (1) Suspension. – The President is authorized to suspend the prohibition contained in subsection (a) upon a determination made under section 203(c)(1) that a transition government in Cuba is in power.
  - (2) Termination. – The prohibition contained in subsection (a) shall cease to apply on the date on which the economic embargo of Cuba terminates as provided in section 204.
- (c) Penalties. – Violations of subsection (a) shall be punishable by such civil penalties as are applicable to violations of the Cuban Assets Control Regulations set forth in part 515 of title 31, Code of Federal Regulations.

(d) Definitions. – As used in this section –

- (1) the term “permanent resident alien” means an alien lawfully admitted for permanent residence into the United States; and
- (2) the term “United States agency” has the meaning given the term “agency” in section 551(1) of title 5, United States Code.

#### SEC. 104. <> UNITED STATES OPPOSITION TO CUBAN MEMBERSHIP IN INTERNATIONAL FINANCIAL INSTITUTIONS.

(a) Continued Opposition to Cuban Membership in International Financial Institutions. –

- (1) <> In general. – Except as provided in paragraph (2), the Secretary of the Treasury shall instruct the United States executive director of each international financial institution to use the voice and vote of the United States to oppose the admission of Cuba as a member of such institution until the President submits a determination under section 203(c)(3) that a democratically elected government in Cuba is in power.
- (2) Transition government. – Once the President submits a determination under section 203(c)(1) that a transition government in Cuba is in power –
  - (A) the President is encouraged to take steps to support the processing of Cuba’s application for membership in any international financial institution, subject to the membership taking effect after a democratically elected government in Cuba is in power, and
  - (B) the Secretary of the Treasury is authorized to instruct the United States executive director of each international financial institution to support loans or other assistance to Cuba only to the extent that such loans or assistance contribute to a stable foundation for a democratically elected government in Cuba.

(b) Reduction in United States Payments to International Financial Institutions. – If any international financial institution approves a loan or other assistance to the Cuban Government over the opposition of the United States, then the Secretary of the Treasury shall withhold from payment to such institution an amount equal to the amount of the loan or other assistance, with respect to either of the following types of payment:

- (1) The paid-in portion of the increase in capital stock of the institution.
- (2) The callable portion of the increase in capital stock of the institution.

(c) Definition. – For purposes of this section, the term “international financial institution” means the International Monetary Fund, the International Bank for Reconstruction and Development, the International Development Association, the International Finance Corporation, the Multilateral Investment Guaranty Agency, and the Inter-American Development Bank.

#### SEC. 105. <> UNITED STATES OPPOSITION TO TERMINATION OF THE SUSPENSION OF THE CUBAN GOVERNMENT FROM PARTICIPATION IN THE ORGANIZATION OF AMERICAN STATES.

The President should instruct the United States Permanent Representative to the Organization of American States to oppose and vote against any termination of the suspension of the Cuban Government from participation in the Organization until the President determines under section 203(c)(3) that a democratically elected government in Cuba is in power.

#### SEC. 106. <> ASSISTANCE BY THE INDEPENDENT STATES OF THE FORMER SOVIET UNION FOR THE CUBAN GOVERNMENT.

(a) <> Reporting Requirement. – Not later than 90 days after the date of the enactment of this Act, the President shall submit to the appropriate congressional committees a report detailing progress toward the withdrawal of personnel of any independent state of the

- former Soviet Union (within the meaning of section 3 of the FREEDOM Support Act (22 USC 5801)), including advisers, technicians, and military personnel, from the Cienfuegos nuclear facility in Cuba
- (b) **Criteria for Assistance.** – Section 498A(a)(11) of the Foreign Assistance Act of 1961 (22 USC 2295a(a)(11)) is amended by striking “of military facilities” and inserting “military and intelligence facilities, including the military and intelligence facilities at Lourdes and Cienfuegos”.
- (c) **Ineligibility for Assistance.** –
- (1) **In general.** – Section 498A(b) of that Act (22 USC 2295a(b)) is amended –
- (A) by striking “or” at the end of paragraph (4);
- (B) by redesignating paragraph (5) as paragraph (6); and
- (C) by inserting after paragraph (4) the following new paragraph:
- “5) for the government of any independent state effective 30 days after the President has determined and certified to the appropriate congressional committees (and Congress has not enacted legislation disapproving the determination within that 30-day period) that such government is providing assistance for, or engaging in nonmarket based trade (as defined in section 498B(k)(3)) with, the Cuban Government; or”
- (2) **Definition.** – Subsection (k) of section 498B of that Act (22 USC 2295b(k)) is amended by adding at the end the following new paragraph:
- (3) **Non-market based trade.** – As used in section 498A(b)(5), the term ‘nonmarket based trade’ includes exports, imports, exchanges, or other arrangements that are provided for goods and services (including oil and other petroleum products) on terms more favorable than those generally available in applicable markets or for comparable commodities, including –
- (A) exports to the Cuban Government on terms that involve a grant, concessional price, guaranty, insurance, or subsidy;
- (B) imports from the Cuban Government at preferential tariff rates;
- (C) exchange arrangements that include advance delivery of commodities, arrangements in which the Cuban Government is not held accountable for unfulfilled exchange contracts, and arrangements under which Cuba does not pay appropriate transportation, insurance, or finance costs; and
- (D) the exchange, reduction, or forgiveness of debt of the Cuban Government in return for a grant by the Cuban Government of an equity interest in a property, investment, or operation of the Cuban Government or of a Cuban national.
- (4) **Cuban government.** –
- (A) The term ‘Cuban Government’ includes the government of any political subdivision of Cuba, and any agency or instrumentality of the Government of Cuba.
- (B) For purposes of subparagraph (A), the term ‘agency or instrumentality of the Government of Cuba’ means an agency or instrumentality of a foreign state as defined in section 1603(b) of title 28, United States Code, with each reference in such section to ‘a foreign state’ deemed to be a reference to Cuba.
- “(3) **Exception.** – Section 498A(c) of the Foreign Assistance Act of 1961 (22 USC 2295A(c)) <> is amended by inserting after paragraph (3) the following new paragraph
- (4) The assistance is provided under the secondary school exchange program administered by the United States Information Agency.”
- (d) **Facilities at Lourdes, Cuba.** –
- (1) **Disapproval of credits.** – The Congress expresses its strong disapproval of the extension by Russia of credits equivalent to \$200,000,000 in support of the intelligence facility at Lourdes, Cuba, in November 1994.
- (2) **Reduction in assistance.** – Section 498A of the Foreign Assistance Act of 1961 (22 USC 2295a) is amended by adding at the end the following new subsection:

- (d) <> Reduction in Assistance for Support of Intelligence Facilities in Cuba. –
- (1) Reduction in assistance. – Notwithstanding any other provision of law, the President shall withhold from assistance provided, on or after the date of the enactment of this subsection, for an independent state of the former Soviet Union under this Act an amount equal to the sum of assistance and credits, if any, provided on or after such date by such state in support of intelligence facilities in Cuba, including the intelligence facility at Lourdes, Cuba.
  - (2) Waiver. –
    - (A) The President may waive the requirement of paragraph (1) to withhold assistance if the President certifies to the appropriate congressional committees that the provision of such assistance is important to the national security of the United States, and, in the case of such a certification made with respect to Russia, if the President certifies that the Russian Government has assured the United States Government that the Russian Government is not sharing intelligence data collected at the Lourdes facility with officials or agents of the Cuban Government.
    - (B) At the time of a certification made with respect to Russia under subparagraph (A), the President shall also submit to the appropriate congressional committees a report describing the intelligence activities of Russia in Cuba, including the purposes for which the Lourdes facility is used by the Russian Government and the extent to which the Russian Government provides payment or government credits to the Cuban Government for the continued use of the Lourdes facility.
    - (C) The report required by subparagraph (B) may be submitted in classified form.
    - (D) For purposes of this paragraph, the term ‘appropriate congressional committees’ includes the Permanent Select Committee on Intelligence of the House of Representatives and the Select Committee on Intelligence of the Senate.
  - (3) Exceptions to reductions in assistance. – The requirement of paragraph (1) to withhold assistance shall not apply with respect to –
    - (A) assistance to meet urgent humanitarian needs, including disaster and refugee relief;
    - (B) democratic political reform or rule of law activities;
    - (C) technical assistance for safety upgrades of civilian nuclear power plants;
    - (D) the creation of private sector or nongovernmental organizations that are independent of government control;
    - (E) the development of a free market economic system;
    - (F) assistance under the secondary school exchange program administered by the United States Information Agency; or
    - (G) assistance for the purposes described in the Cooperative Threat Reduction Act of 1993 (title XII of Public Law 103-160).’.

#### SEC. 107. <> TELEVISION BROADCASTING TO CUBA.

- (a) Conversion to UHF. – The Director of the United States Information Agency shall implement a conversion of television broadcasting to Cuba under the Television Martí Service to ultra high frequency (UHF) broadcasting.
- (b) Periodic Reports. – Not later than 45 days after the date of the enactment of this Act, and every three months thereafter until the conversion described in subsection (a) is fully implemented, the Director of the United States Information Agency shall submit a report to the appropriate congressional committees on the progress made in carrying out subsection (a).
- (c) Termination of Broadcasting Authorities. – Upon transmittal of a determination under section 203(c)(3), the Television Broadcasting to Cuba Act (22 USC 1465aa and following) and the Radio Broadcasting to Cuba Act (22 USC 1465 and following) are repealed.

**SEC. 108. <> REPORTS ON COMMERCE WITH, AND ASSISTANCE TO, CUBA FROM OTHER FOREIGN COUNTRIES.**

- (a) Reports Required. – Not later than 90 days after the date of the enactment of this Act, and by January 1 of each year thereafter until the President submits a determination under section 203(c)(1), the President shall submit a report to the appropriate congressional committees on commerce with, and assistance to, Cuba from other foreign countries during the preceding 12-month period.
- (b) Contents of Reports. – Each report required by subsection (a) shall, for the period covered by the report, contain the following, to the extent such information is available:
- (1) A description of all bilateral assistance provided to Cuba by other foreign countries, including humanitarian assistance.
  - (2) A description of Cuba's commerce with foreign countries, including an identification of Cuba's trading partners and the extent of such trade.
  - (3) A description of the joint ventures completed, or under consideration, by foreign nationals and business firms involving facilities in Cuba, including an identification of the location of the facilities involved and a description of the terms of agreement of the joint ventures and the names of the parties that are involved.
  - (4) A determination as to whether or not any of the facilities described in paragraph (3) is the subject of a claim against Cuba by a United States national.
  - (5) A determination of the amount of debt of the Cuban Government that is owed to each foreign country, including –
    - (A) the amount of debt exchanged, forgiven, or reduced under the terms of each investment or operation in Cuba involving foreign nationals; and
    - (B) the amount of debt owed the foreign country that has been exchanged, forgiven, or reduced in return for a grant by the Cuban Government or of a Cuban national.
  - (6) A description of the steps taken to assure that raw materials and semifinished or finished goods produced by facilities in Cuba involving foreign nationals do not enter the United States market, either directly or through third countries or parties.
  - (7) An identification of countries that purchase, or have purchased, arms or military supplies from Cuba or that otherwise have entered into agreements with Cuba that have a military application, including –
    - (A) a description of the military supplies, equipment, or other material sold, bartered, or exchanged between Cuba and such countries,
    - (B) a listing of the goods, services, credits, or other consideration received by Cuba in exchange for military supplies, equipment, or material, and
    - (C) the terms or conditions of any such agreement.

**SEC. 109. <> AUTHORIZATION OF SUPPORT FOR DEMOCRATIC AND HUMAN RIGHTS GROUPS AN INTERNATIONAL OBSERVERS.**

- (a) Authorization. – Notwithstanding any other provision of law (including section 102 of this Act), except for section 634A of the Foreign Assistance Act of 1961 (22 USC 2394-1) and comparable notification requirements contained in any Act making appropriations for foreign operations, export financing, and related programs, the President is authorized to furnish assistance and provide other support for individuals and independent nongovernmental organizations to support democracy-building efforts for Cuba, including the following:
- (1) Published and informational matter, such as books, videos, and cassettes, on transitions to democracy, human rights, and market economies, to be made available to independent democratic groups in Cuba.
  - (2) Humanitarian assistance to victims of political repression, and their families.
  - (3) Support for democratic and human rights groups in Cuba.

- (4) Support for visits and permanent deployment of independent international human rights monitors in Cuba.
- (b) OAS Emergency Fund. –
- (1) For support of human rights and elections. – The President shall take the necessary steps to encourage the Organization of American States to create a special emergency fund for the explicit purpose of deploying human rights observers, election support, and election observation in Cuba.
  - (2) Action of other member states. – The President should instruct the United States Permanent Representative to the Organization of American States to encourage other member states of the Organization to join in calling for the Cuban Government to allow the immediate deployment of independent human rights monitors of the Organization throughout Cuba and on-site visits to Cuba by the Inter-American Commission on Human Rights
  - (3) Voluntary contributions for fund. – Notwithstanding section 307 of the Foreign Assistance Act of 1961 (22 USC 2227) or any other provision of law limiting the United States proportionate share of assistance to Cuba by any international organization, the President should provide not less than \$5,000,000 of the voluntary contributions of the United States to the Organization of American States solely for the purposes of the special fund referred to in paragraph (1).
- (c) <> Denial of Funds to the Cuban Government. – In implementing this section, the President shall take all necessary steps to ensure that no funds or other assistance is provided to the Cuban Government.

#### SEC. 110. <> IMPORTATION SAFEGUARD AGAINST CERTAIN CUBAN PRODUCTS.

- (a) Prohibition on Import of and Dealings in Cuban Products. – The Congress notes that section 515.204 of title 31, Code of Federal Regulations, prohibits the entry of, and dealings outside the United States in, merchandise that –
- (1) is of Cuban origin;
  - (2) is or has been located in or transported from or through Cuba; or
  - (3) is made or derived in whole or in part of any article which is the growth, produce, or manufacture of Cuba.
- (b) Effect of NAFTA. – The Congress notes that United States accession to the North American Free Trade Agreement does not modify or alter the United States sanctions against Cuba. The statement of administrative action accompanying that trade agreement specifically states the following:
- (1) "The NAFTA rules of origin will not in any way diminish the Cuban sanctions program... Nothing in the NAFTA would operate to override this prohibition."
  - (2) "Article 309(3) [of the NAFTA] permits the United States to ensure that Cuban products or goods made from Cuban materials are not imported into the United States from Mexico or Canada and that United States products are not exported to Cuba through those countries."
- (c) Restriction of Sugar Imports. – The Congress notes that section 902(c) of the Food Security Act of 1985 (Public Law 99-198) requires the President not to allocate any of the sugar import quota to a country that is a net importer of sugar unless appropriate officials of that country verify to the President that the country does not import for reexport to the United States any sugar produced in Cuba.
- (d) Assurances Regarding Sugar Products. – Protection of essential security interests of the United States requires assurances that sugar products that are entered, or withdrawn from warehouse for consumption, into the customs territory of the United States are not products of Cuba.

SEC. 111. <> WITHHOLDING OF FOREIGN ASSISTANCE FROM COUNTRIES SUPPORTING JURAGUA NUCLEAR PLANT IN CUBA.

(a) Findings. – The Congress makes the following findings:

- (1) President Clinton stated in April 1993 that the United States opposed the construction of the Juragua nuclear power plant because of the concerns of the United States about Cuba's ability to ensure the safe operation of the facility and because of Cuba's refusal to sign the Nuclear Non-Proliferation Treaty or ratify the Treaty of Tlatelolco.
- (2) Cuba has not signed the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons or ratified the Treaty of Tlatelolco, the latter of which establishes Latin America and the Caribbean as a nuclear weapons-free zone.
- (3) The State Department, the Nuclear Regulatory Commission, and the Department of Energy have expressed concerns about the construction and operation of Cuba's nuclear reactors.
- (4) In a September 1992 report to the Congress, the General Accounting Office outlined concerns among nuclear energy experts about deficiencies in the nuclear plant project in Juragua, near Cienfuegos, Cuba, including –
  - (A) a lack in Cuba of a nuclear regulatory structure;
  - (B) the absence in Cuba of an adequate infrastructure to ensure the plant's safe operation and requisite maintenance;
  - (C) the inadequacy of training of plant operators;
  - (D) reports by a former technician from Cuba who, by examining with x-rays weld sites believed to be part of the auxiliary plumbing system for the plant, found that 10 to 15 percent of those sites were defective;
  - (E) since September 5, 1992, when construction on the plant was halted, the prolonged exposure to the elements, including corrosive salt water vapor, of the primary reactor components; and
  - (F) the possible inadequacy of the upper portion of the reactors' dome retention capability to withstand only 7 pounds of pressure per square inch, given that normal atmospheric pressure is 32 pounds per square inch and United States reactors are designed to accommodate pressures of 50 pounds per square inch.
- (5) The United States Geological Survey claims that it had difficulty determining answers to specific questions regarding earthquake activity in the area near Cienfuegos because the Cuban Government was not forthcoming with information.
- (6) The Geological Survey has indicated that the Caribbean plate, a geological formation near the south coast of Cuba, may pose seismic risks to Cuba and the site of the power plant, and may produce large to moderate earthquakes.
- (7) On May 25, 1992, the Caribbean plate produced an earthquake numbering 7.0 on the Richter scale.
- (8) According to a study by the National Oceanic and Atmospheric Administration, summer winds could carry radioactive pollutants from a nuclear accident at the power plant throughout all of Florida and parts of the States on the coast of the Gulf of Mexico as far as Texas, and northern winds could carry the pollutants as far northeast as Virginia and Washington, D. C.
- (9) The Cuban Government, under dictator Fidel Castro, in 1962 advocated the Soviets' launching of nuclear missiles to the United States, which represented a direct and dangerous provocation of the United States and brought the world to the brink of a nuclear conflict.
- (10) Fidel Castro over the years has consistently issued threats against the United States Government, most recently that he would unleash another perilous mass migration from Cuba upon the enactment of this Act.
- (11) Despite the various concerns about the plant's safety and operational problems, a feasibility study is being conducted that would establish a support group to include Russia, Cuba, and third countries with the objective of completing and operating the plant.

## (b) Withholding of Foreign Assistance. –

- (1) In general. – Notwithstanding any other provision of law, the President shall withhold from assistance allocated, on or after the date of the enactment of this Act, for any country an amount equal to the sum of assistance and credits, if any, provided on or after such date of enactment by that country or any entity in that country in support of the completion of the Cuban nuclear facility at Juragua, near Cienfuegos, Cuba.
- (2) Exceptions. – The requirement of paragraph (1) to withhold assistance shall not apply with respect to –
  - (A) assistance to meet urgent humanitarian needs, including disaster and refugee relief;
  - (B) democratic political reform or rule of law activities;
  - (C) the creation of private sector or nongovernmental organizations that are independent of government control;
  - (D) the development of a free market economic system;
  - (E) assistance for the purposes described in the Cooperative Threat Reduction Act of 1993 (title XII of Public Law 103-160); or
  - (F) assistance under the secondary school exchange program administered by the United States Information Agency.
- (3) Definition. – As used in paragraph (1), the term “assistance” means assistance under the Foreign Assistance Act of 1961, credits, sales, guarantees of extensions of credit, and other assistance under the Arms Export Control Act, assistance under titles I and III of the Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954, assistance under the FREEDOM Support Act, and any other program of assistance or credits provided by the United States to other countries under other provisions of law.

#### SEC. 112. <> REINSTITUTION OF FAMILY REMITTANCES AND TRAVEL TO CUBA.

It is the sense of the Congress that the President should –

- (1) (A) before considering the reinstatement of general licenses for family remittances to Cuba, insist that, prior to such reinstatement, the Cuban Government permit the unfettered operation of small businesses fully empowered with the right to hire others to whom they may pay wages and to buy materials necessary in the operation of the businesses, and with such other authority and freedom as are required to foster the operation of small businesses throughout Cuba; and
  - (B) if licenses described in subparagraph (A) are reinstated, require a specific license for remittances described in subparagraph (A) in amounts of more than \$500; and
- (2) before considering the reinstatement of general licenses for travel to Cuba by individuals resident in the United States who are family members of Cuban nationals who are resident in Cuba, insist on such actions by the Cuban Government as abrogation of the sanction for departure from Cuba by refugees, release of political prisoners, recognition of the right of association, and other fundamental freedoms.

#### SEC. 113. <> EXPULSION OF CRIMINALS FROM CUBA.

The President shall instruct all United States Government officials who engage in official contacts with the Cuban Government to raise on a regular basis the extradition of or rendering to the United States all persons residing in Cuba who are sought by the United States Department of Justice for crimes committed in the United States.

SEC. 114. <> NEWS BUREAUS IN CUBA.

- (a) Establishment of News Bureaus. – The President is authorized to establish and implement an exchange of news bureaus between the United States and Cuba, if the exchange meets the following conditions:
- (1) The exchange is fully reciprocal.
  - (2) The Cuban Government agrees not to interfere with the establishment of news bureaus or with the movement in Cuba of journalists of any United States-based news organizations, including Radio Martí and Television Martí.
  - (3) The Cuban Government agrees not to interfere with decisions of United States-based news organizations with respect to individuals assigned to work as journalists in their news bureaus in Cuba.
  - (4) The Department of the Treasury is able to ensure that only accredited journalists regularly employed with a news gathering organization travel to Cuba under this subsection.
  - (5) The Cuban Government agrees not to interfere with the transmission of telecommunications signals of news bureaus or with the distribution within Cuba of publications of any United States-based news organization that has a news bureau in Cuba.
- (b) Assurance Against Espionage. – In implementing this section, the President shall take all necessary steps to ensure the safety and security of the United States against espionage by Cuban journalists it believes to be working for the intelligence agencies of the Cuban Government.
- (c) Fully Reciprocal. – As used in subsection (a)(1), the term “fully reciprocal” means that all news services, news organizations, and broadcasting services, including such services or organizations that receive financing, assistance, or other support from a governmental or official source, are permitted to establish and operate a news bureau in the United States and Cuba.

SEC. 115. <> EFFECT OF ACT ON LAWFUL UNITED STATES GOVERNMENT ACTIVITIES.

Nothing in this Act prohibits any lawfully authorized investigative, protective, or intelligence activity of a law enforcement agency, or of an intelligence agency, of the United States.

SEC. 116. CONDEMNATION OF CUBAN ATTACK ON AMERICAN AIRCRAFT.

- (a) Findings. – The Congress makes the following findings:
- (1) Brothers to the Rescue is a Miami-based humanitarian organization searching for and aiding Cuban refugees in the Straits of Florida, and was engaged in such a mission on Saturday, February 24, 1996.
  - (2) The members of Brothers to the Rescue were flying unarmed and defenseless planes in a mission identical to hundreds they have flown since 1991 and posed no threat whatsoever to the Cuban Government, the Cuban military, or the Cuban people.
  - (3) Statements by the Cuban Government that Brothers to the Rescue has engaged in covert operations, bombing campaigns, and commando operations against the Government of Cuba have no basis in fact.
  - (4) The Brothers to the Rescue aircraft notified air traffic controllers as to their flight plans, which would take them south of the 24th parallel and close to Cuban airspace.
  - (5) International law provides a nation with airspace over the 12-mile territorial sea. Saturday’s afternoon flight was to scramble 2 fighter jets from a Havana airfield.
  - (6) The response of Fidel Castro’s dictatorship to Saturday’s afternoon flight was to scramble 2 fighter jets from a Havana airfield.

- (7) At approximately 3:24 p. m., the pilot of one of the Cuban MiGs received permission and proceeded to shoot down one Brothers to the Rescue airplane more than 6 miles north of the Cuban exclusion zone, or 18 miles from the Cuban coast.
  - (8) Approximately 7 minutes later, the pilot of the Cuban fighter jet received permission and proceeded to shoot down the second Brothers to the Rescue airplane almost 18.5 miles north of the Cuban exclusion zone, or 30.5 miles from the Cuban coast.
  - (9) The Cuban dictatorship, if it truly felt threatened by the flight of these unarmed aircraft, could have and should have pursued other peaceful options as required by international law.
  - (10) The response chosen by Fidel Castro, the use of lethal force, was completely inappropriate to the situation presented to the Cuban Government, making such actions a blatant and barbaric violation of international law and tantamount to cold-blooded murder.
  - (11) There were no survivors of the attack on these aircraft, and the crew of a third aircraft managed to escape this criminal attack by Castro's Air Force.
  - (12) The crew members of the destroyed planes, Pablo Morales, Carlos Costa, Mario de la Pena, and Armando Alejandro, were United States citizens from Miami flying with Brothers to the Rescue on a voluntary basis.
  - (13) It is incumbent upon the United States Government to protect the lives and livelihoods of United States citizens as well as the rights of free passage and humanitarian missions.
  - (14) This premeditated act took place after a week-long wave of repression by the Cuban Government against Concilio Cubano, an umbrella organization of human rights activists, dissidents, independent economists, and independent journalists, among others.
  - (15) <> The wave of repression against Concilio Cubano, whose membership is committed to peaceful democratic change in Cuba, included arrests, strip searches, house arrests, and in some cases sentences to more than 1 year in jail.
- (b) Statements by the Congress. –
- (1) The Congress strongly condemns the act of terrorism by the Castro regime in shooting down the Brothers to the Rescue aircraft on February 24, 1996.
  - (2) The Congress extends its condolences to the families of Pablo Morales, Carlos Costa, Mario de la Pena, and Armando Alejandro, the victims of the attack.
  - (3) The Congress urges the President to seek, in the International Court of Justice, indictment for this act of terrorism by Fidel Castro.

## TITLE II – ASSISTANCE TO A FREE AND INDEPENDENT CUBA

### SEC. 201. POLICY TOWARD A TRANSITION GOVERNMENT AND A DEMOCRATICALLY ELECTED GOVERNMENT IN CUBA.

The policy of the United States is as follows:

- (1) To support the self-determination of the Cuban people.
- (2) To recognize that the self-determination of the Cuban people is a sovereign and national right of the citizens of Cuba which must be exercised free of interference by the government of any other country.
- (3) To encourage the Cuban people to empower themselves with a government which reflects the self-determination of the Cuban people.
- (4) To recognize the potential for a difficult transition from the current regime in Cuba that may result from the initiatives taken by the Cuban people for self-determination in response to the intransigence of the Castro regime in not allowing any substantive political or economic reforms, and to be prepared to provide the Cuban people with humanitarian, developmental, and other economic assistance.

- (5) In solidarity with the Cuban people, to provide appropriate forms of assistance –
  - (A) to a transition government in Cuba;
  - (B) to facilitate the rapid movement from such a transition government to a democratically elected government in Cuba that results from an expression of the self-determination of the Cuban people; and
  - (C) to support such a democratically elected government.
- (6) Through such assistance, to facilitate a peaceful transition to representative democracy and a market economy in Cuba and to consolidate democracy in Cuba.
- (7) To deliver such assistance to the Cuban people only through a transition government in Cuba, through a democratically elected government in Cuba, through United States Government organizations, or through United States, international, or indigenous nongovernmental organizations.
- (8) To encourage other countries and multilateral organizations to provide similar assistance, and to work cooperatively with such countries and organizations to coordinate such assistance.
- (9) To ensure that appropriate assistance is rapidly provided and distributed to the people of Cuba upon the institution of a transition government in Cuba.
- (10) Not to provide favorable treatment or influence on behalf of any individual or entity in the selection by the Cuban people of their future government.
- (11) To assist a transition government in Cuba and a democratically elected government in Cuba to prepare the Cuban military forces for an appropriate role in a democracy.
- (12) To be prepared to enter into negotiations with a democratically elected government in Cuba either to return the United States Naval Base at Guantanamo to Cuba or to renegotiate the present agreement under mutually agreeable terms.
- (13) To consider the restoration of diplomatic recognition and support the reintegration of the Cuban Government into Inter-American organizations when the President determines that there exists a democratically elected government in Cuba.
- (14) To take steps to remove the economic embargo of Cuba when the President determines that a transition to a democratically elected government in Cuba has begun.
- (15) To assist a democratically elected government in Cuba to strengthen and stabilize its national currency.
- (16) To pursue trade relations with a free, democratic, and independent Cuba.

SEC. 202. <> ASSISTANCE FOR THE CUBAN PEOPLE.

(a) Authorization. –

- (1) In general. – The President shall develop a plan for providing economic assistance to Cuba at such time as the President determines that a transition government or a democratically elected government in Cuba (as determined under section 203(c)) is in power.
- (2) Effect on other laws. – Assistance may be provided under this section subject to an authorization of appropriations and subject to the availability of appropriations.

(b) Plan for Assistance. –

- (1) Development of plan. – The President shall develop a plan for providing assistance under this section –
  - (A) to Cuba when a transition government in Cuba is in power; and
  - (B) to Cuba when a democratically elected government in Cuba is in power.
- (2) Types of assistance. – Assistance under the plan developed under paragraph (1) may, subject to an authorization of appropriations and subject to the availability of appropriations, include the following:

- (A) Transition government. – (i) Except as provided in clause (ii), assistance to Cuba under a transition government shall, subject to an authorization of appropriations and subject to the availability of appropriations, be limited to –
- (I) such food, medicine, medical supplies and equipment, and assistance to meet emergency energy needs, as is necessary to meet the basic human needs of the Cuban people; and
  - (II) assistance described in subparagraph (C)
    - (ii) Assistance in addition to assistance under clause (i) may be provided, but only after the President certifies to the appropriate congressional committees, in accordance with procedures applicable to reprogramming notifications under section 634A of the Foreign Assistance Act of 1961, that such assistance is essential to the successful completion of the transition to democracy.
    - (iii) Only after a transition government in Cuba is in power, freedom of individuals to travel to visit their relatives without any restrictions shall be permitted.
- (B) Democratically elected government. – Assistance to a democratically elected government in Cuba may, subject to an authorization of appropriations and subject to the availability of appropriations, consist of economic assistance in addition to assistance available under subparagraph (A), together with assistance described in assistance may include –
- (i) assistance under chapter 1 of part I (relating to development assistance), and chapter 4 of part II (relating to the economic support fund), of the Foreign Assistance Act of 1961;
  - (ii) assistance under the Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954;
  - (iii) financing, guarantees, and other forms of assistance provided by the Export-Import Bank of the United States;
  - (iv) financial support provided by the Overseas Private Investment Corporation for investment projects in Cuba;
  - (v) assistance provided by the Trade and Development Agency;
  - (vi) Peace Corps programs; and
  - (vii) other appropriate assistance to carry out the policy of section 201.
- (C) Military adjustment assistance. – Assistance to a transition government in Cuba and to a democratically elected government in Cuba shall also include assistance in preparing the Cuban military forces to adjust to an appropriate role in a democracy.
- (c) Strategy for Distribution. – The plan developed under subsection (b) shall include a strategy for distributing assistance under the plan.
- (d) Distribution. – Assistance under the plan developed under subsection (b) shall be provided through United States Government organizations and nongovernmental organizations and private and voluntary organizations, whether within or outside the United States, including humanitarian, educational, labor, and private sector organizations.
- (e) International Efforts. – The President shall take the necessary steps –
- (1) to seek to obtain the agreement of other countries and of international financial institutions and multilateral organizations to provide to a transition government in Cuba, and to a democratically elected government in Cuba, assistance comparable to that provided by the United States under this Act; and
  - (2) to work with such countries, institutions, and organizations to coordinate all such assistance programs.
- (f) Communication With the Cuban People. – The President shall take the necessary steps to communicate to the Cuban people the plan for assistance developed under this section.

- (g) Report to Congress. – Not later than 180 days after the date of the enactment of this Act, the President shall transmit to the appropriate congressional committees a report describing in detail the plan developed under this section.
- (h) Report on Trade and Investment Relations. –
  - (1) Report to congress. – The President, following the transmittal to the Congress of a determination under section 203(c)(3) that a democratically elected government in Cuba is in power, shall submit to the Committee on Ways and Means of the House of Representatives and the Committee on Finance of the Senate and the appropriate congressional committees a report that describes –
    - (A) acts, policies, and practices which constitute significant barriers to, or distortions of, United States trade in goods or services or foreign direct investment with respect to Cuba;
    - (B) policy objectives of the United States regarding trade relations with a democratically elected government in Cuba, and the reasons therefore, including possible—
      - (i) reciprocal extension of non-discriminatory trade treatment (most-favored-nation treatment);
      - (ii) designation of Cuba as a beneficiary developing country under title V of the Trade Act of 1974 (relating to the Generalized System of Preferences) or as a beneficiary country under the Caribbean Basin Economic Recovery Act, and the implications of such designation with respect to trade with any other country that is such a beneficiary developing country or beneficiary country or is a party to the North American Free Trade Agreement; and
      - (iii) negotiations regarding free trade, including the accession of Cuba to the North American Free Trade Agreement;
    - (C) specific trade negotiating objectives of the United States with respect to Cuba, including the objectives described in section 108(b)(5) of the North American Free Trade Agreement Implementation Act (19 USC 3317(b)(5)); and
    - (D) actions proposed or anticipated to be undertaken, and any proposed legislation necessary or appropriate, to achieve any of such policy and negotiating objectives.
  - (2) Consultation. – The President shall consult with the Committee on Ways and Means of the House of Representatives and the Committee on Finance of the Senate and the appropriate congressional committees and shall seek advice from the appropriate advisory committees established under section 135 of the Trade Act of 1974 regarding the policy and negotiating objectives and the legislative proposals described in paragraph (1).

**SEC. 203. COORDINATION OF ASSISTANCE PROGRAM;  
IMPLEMENTATION AND REPORTS TO CONGRESS; REPROGRAMMING.**

- (a) Coordinating Official. – The President shall designate a coordinating official who shall be responsible for –
  - (1) implementing the strategy for distributing assistance described in section 202(b);
  - (2) ensuring the speedy and efficient distribution of such assistance; and
  - (3) ensuring coordination among, and appropriate oversight by, the agencies of the United States that provide assistance described in section 202(b), including resolving any disputes among such agencies.
- (b) United States-Cuba Council. – Upon making a determination under subsection (c)(3) that a democratically elected government in Cuba is in power, the President, after consultation with the coordinating official, is authorized to designate a United States-Cuba council –
  - (1) to ensure coordination between the United States Government and the private sector in responding to change in Cuba, and in promoting market-based development in Cuba; and

- (2) to establish periodic meetings between representatives of the United States and Cuban private sectors for the purpose of facilitating bilateral trade.
- (c) Implementation of Plan; Reports to Congress. –
- (1) Implementation with respect to transition government. – Upon making a determination that a transition government in Cuba is in power, the President shall transmit that determination to the appropriate congressional committees and shall, subject to an authorization of appropriations and subject to the availability of appropriations, commence the delivery and distribution of assistance to such transition government under the plan developed under section 202(b).
- (2) Reports to congress. – (A) The President shall transmit to the appropriate congressional committees a report setting forth the strategy for providing assistance described in section 202(b)(2) (A) and (C) to the transition government in Cuba under the plan of assistance developed under section 202(b), the types of such assistance, and the extent to which such assistance has been distributed in accordance with the plan.
- (B) The President shall transmit the report not later than 90 days after making the determination referred to in paragraph (1), except that the President shall transmit the report in preliminary form not later than 15 days after making that determination.
- (3) Implementation with respect to democratically elected government. – The President shall, upon determining that a democratically elected government in Cuba is in power, submit that determination to the appropriate congressional committees and shall, subject to an authorization of appropriations and subject to the availability of appropriations, commence the delivery and distribution of assistance to such democratically elected government under the plan developed under section 202(b).
- (4) Annual reports to congress. – Not later than 60 days after the end of each fiscal year, the President shall transmit to the appropriate congressional committees a report on the assistance provided under the plan developed under section 202(b), including a description of each type of assistance, the amounts expended for such assistance, and a description of the assistance to be provided under the plan in the current fiscal year.
- (d) Reprogramming. – Any changes in the assistance to be provided under the plan developed under section 202(b) may not be made unless the resident notifies the appropriate congressional committees at least 15 days in advance in accordance with the procedures applicable to reprogramming notifications under section 634A of the Foreign Assistance Act of 1961 (22 USC 2394-1).

## SEC. 204. <> TERMINATION OF THE ECONOMIC EMBARGO OF CUBA.

- (a) Presidential Actions. – Upon submitting a determination to the appropriate congressional committees under section 203(c)(1) that a transition government in Cuba is in power, the President, after consultation with the Congress, is authorized to take steps to suspend the economic embargo of Cuba and to suspend the right of action created in section 302 with respect to actions thereafter filed against the Cuban Government, to the extent that such steps contribute to a stable foundation for a democratically elected government in Cuba.
- (b) Suspension of Certain Provisions of Law. – In carrying out subsection (a), the President may suspend the enforcement of –
- (1) section 620(a) of the Foreign Assistance Act of 1961 (22 USC 2370(a));
  - (2) section 620(f) of the Foreign Assistance Act of 1961 (22 USC 2370(f)) with respect to the "Republic of Cuba";
  - (3) sections 1704, 1705(d), and 1706 of the Cuban Democracy Act of 1992 (22 USC 6003, 6004(d), and 6005);
  - (4) section 902(c) of the Food Security Act of 1985; and
  - (5) the prohibitions on transactions described in part 515 of title 31, Code of Federal Regulations.

- (c) Additional Presidential Actions. – Upon submitting a determination to the appropriate congressional committees under section 203(c)(3) that a democratically elected government in Cuba is in power, the President shall take steps to terminate the economic embargo of Cuba, including the restrictions under part 515 of title 31, Code of Federal Regulations.
- (d) Conforming Amendments. – On the date on which the President submits a determination under section 203(c)(3) –
  - (1) section 620(a) of the Foreign Assistance Act of 1961 (22 USC 2370(a)) is repealed;
  - (2) section 620(f) of the Foreign Assistance Act of 1961 (22 USC 2370(f)) is amended by striking “Republic of Cuba”;
  - (3) sections 1704, 1705(d), and 1706 of the Cuban Democracy Act of 1992 (22 USC 6003, 6004(d), and 6005) are repealed; and
  - (4) section 902(c) of the Food Security Act of 1985 <> is repealed.
- (e) Review of Suspension of Economic Embargo. –
  - (1) Review. – If the President takes action under subsection (a) to suspend the economic embargo of Cuba, the President shall immediately so notify the Congress. The President shall report to the Congress no less frequently than every 6 months thereafter, until he submits a determination under section 203(c)(3) that a democratically elected government in Cuba is in power, on the progress being made by Cuba toward the establishment of such a democratically elected government. The action of the President under subsection (a) shall cease to be effective upon the enactment of a joint resolution described in paragraph (2).
  - (2) Joint resolutions. – For purposes of this subsection, the term “joint resolution” means only a joint resolution of the 2 Houses of Congress, the matter after the resolving clause of which is as follows: “That the Congress disapproves the action of the President under section 204(a) of the Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996 to suspend the economic embargo of Cuba, notice of which was submitted to the Congress on \_\_\_\_\_.”, with the blank space being filled with the appropriate date.
  - (3) Referral to committees. – Joint resolutions introduced in the House of Representatives shall be referred to the Committee on International Relations and joint resolutions introduced in the Senate shall be referred to the Committee on Foreign Relations.
  - (4) Procedures. – (A) Any joint resolution shall be considered in the Senate in accordance with the provisions of section 601(b) of the International Security Assistance and Arms Export Control Act of 1976.
    - (B) For the purpose of expediting the consideration and enactment of joint resolutions, a motion to proceed to the consideration of any joint resolution after it has been reported by the appropriate committee shall be treated as highly privileged in the House of Representatives.
  - (C) <> Not more than 1 joint resolution may be considered in the House of Representatives and the Senate in the 6-month period beginning on the date on which the President notifies the Congress under paragraph (1) of the action taken under subsection (a), and in each 6-month period thereafter.

## SEC. 205. <> REQUIREMENTS AND FACTORS FOR DETERMINING A TRANSITION GOVERNMENT.

- (a) Requirements. – For the purposes of this Act, a transition government in Cuba is a government that –
  - (1) has legalized all political activity;
  - (2) has released all political prisoners and allowed for investigations of Cuban prisons by appropriate international human rights organizations;

- (3) has dissolved the present Department of State Security in the Cuban Ministry of the Interior, including the Committees for the Defence of the Revolution and the Rapid Response Brigades; and
  - (4) has made public commitments to organizing free and fair elections for a new government –
    - (A) to be held in a timely manner within a period not to exceed 18 months after the transition government assumes power;
    - (B) with the participation of multiple independent political parties that have full access to the media on an equal basis, including (in the case of radio, television, or other telecommunications media) in terms of allotments of time for such access and the times of day such allotments are given; and
    - (C) to be conducted under the supervision of internationally recognized observers, such as the Organization of American States, the United Nations, and other election monitors;
  - (5) has ceased any interference with Radio Martí or Television Martí broadcasts;
  - (6) makes public commitments to and is making demonstrable progress in –
    - (A) establishing an independent judiciary;
    - (B) respecting internationally recognized human rights and basic freedoms as set forth in the Universal Declaration of Human Rights, to which Cuba is a signatory nation;
    - (C) allowing the establishment of independent trade unions as set forth in conventions 87 and 98 of the International Labor Organization, and allowing the establishment of independent social, economic, and political associations;
  - (7) does not include Fidel Castro or Raul Castro; and
  - (8) has given adequate assurances that it will allow the speedy and efficient distribution of assistance to the Cuban people.
- (b) <> Additional Factors. – In addition to the requirements in subsection (a), in determining whether a transition government in Cuba is in power, the President shall take into account the extent to which that government –
- (1) is demonstrably in transition from a communist totalitarian dictatorship to representative democracy;
  - (2) has made public commitments to, and is making demonstrable progress in –
    - (A) effectively guaranteeing the rights of free speech and freedom of the press, including granting permits to privately owned media and telecommunications companies to operate in Cuba;
    - (B) permitting the reinstatement of citizenship to Cuban-born persons returning to Cuba;
    - (C) assuring the right to private property; and
    - (D) taking appropriate steps to return to United States citizens (and entities which are 50 percent or more beneficially owned by United States citizens) property taken by the Cuban Government from such citizens and entities on or after January 1, 1959, or to provide equitable compensation to such citizens and entities for such property;
  - (3) has extradited or otherwise rendered to the United States all persons sought by the United States Department of Justice for crimes committed in the United States; and
  - (4) has permitted the deployment throughout Cuba of independent and unfettered international human rights monitors.

**SEC. 206. <> REQUIREMENTS FOR DETERMINING A DEMOCRATICALLY ELECTED GOVERNMENT.**

For purposes of this Act, a democratically elected government in Cuba, in addition to meeting the requirements of section 205(a), is a government which –

- (1) results from free and fair elections –
  - (A) conducted under the supervision of internationally recognized observers; and
  - (B) in which –
    - (i) opposition parties were permitted ample time to organize and campaign for such elections; and
    - (ii) all candidates were permitted full access to the media;
- (2) is showing respect for the basic civil liberties and human rights of the citizens of Cuba;
- (3) is substantially moving toward a market-oriented economic system based on the right to own and enjoy property;
- (4) is committed to making constitutional changes that would ensure regular free and fair elections and the full enjoyment of basic civil liberties and human rights by the citizens of Cuba;
- (5) has made demonstrable progress in establishing an independent judiciary; and
- (6) has made demonstrable progress in returning to United States citizens (and entities which are 50 percent or more beneficially owned by United States citizens) property taken by the Cuban Government from such citizens and entities on or after January 1, 1959, or providing full compensation for such property in accordance with international law standards and practice.

**SEC. 207. <> SETTLEMENT OF OUTSTANDING UNITED STATES CLAIMS TO CONFISCATED PROPERTY IN CUBA.**

- (a) Report to Congress. – Not later than 180 days after the date of the enactment of this Act, the Secretary of State shall provide a report to the appropriate congressional committees containing an assessment of the property dispute question in Cuba, including –
  - (1) an estimate of the number and amount of claims to property confiscated by the Cuban Government that are held by United States nationals in addition to those claims certified under section 507 of the International Claims Settlement Act of 1949;
  - (2) an assessment of the significance of promptly resolving confiscated property claims to the revitalization of the Cuban economy;
  - (3) a review and evaluation of technical and other assistance that the United States could provide to help either a transition government in Cuba or a democratically elected government in Cuba establish mechanisms to resolve property questions;
  - (4) an assessment of the role and types of support the United States could provide to help resolve claims to property confiscated by the Cuban Government that are held by United States nationals who did not receive or qualify for certification under section 507 of the International Claims Settlement Act of 1949; and
  - (5) an assessment of any areas requiring legislative review or action regarding the resolution of property claims in Cuba prior to a change of government in Cuba.
- (d) Sense of Congress. – It is the sense of the Congress that the satisfactory resolution of property claims by a Cuban Government recognized by the United States remains an essential condition for the full resumption of economic and diplomatic relations between the United States and Cuba.

### TITLE III – PROTECTION OF PROPERTY RIGHTS OF UNITED STATES NATIONALS

#### SEC. 301. <> FINDINGS.

The Congress makes the following findings:

- (1) Individuals enjoy a fundamental right to own and enjoy property which is enshrined in the United States Constitution.
- (2) The wrongful confiscation or taking of property belonging to United States nationals by the Cuban Government, and the subsequent exploitation of this property at the expense of the rightful owner, undermines the comity of nations, the free flow of commerce, and economic development.
- (3) <> Since Fidel Castro seized power in Cuba in 1959 –
  - (A) he has trampled on the fundamental rights of the Cuban people; and
  - (B) through his personal despotism, he has confiscated the property of –
    - (i) millions of his own citizens;
    - (ii) thousands of United States nationals; and
    - (iii) thousands more Cubans who claimed asylum in the United States as refugees because of persecution and later became naturalized citizens of the United States.
- (4) It is in the interest of the Cuban people that the Cuban Government respect equally the property rights of Cuban nationals and nationals of other countries.
- (5) The Cuban Government is offering foreign investors the opportunity to purchase an equity interest in, manage, or enter into joint ventures using property and assets some of which were confiscated from United States nationals.
- (6) This "trafficking" in confiscated property provides badly needed financial benefit, including hard currency, oil, and productive investment and expertise, to the current Cuban Government and thus undermines the foreign policy of the United States –
  - (A) to bring democratic institutions to Cuba through the pressure of a general economic embargo at a time when the Castro regime has proven to be vulnerable to international economic pressure; and
  - (B) to protect the claims of United States nationals who had property wrongfully confiscated by the Cuban Government.
- (7) The United States Department of State has notified other governments that the transfer to third parties of properties confiscated by the Cuban Government "would complicate any attempt to return them to their original owners".
- (8) The international judicial system, as currently structured, lacks fully effective remedies for the wrongful confiscation of property and for unjust enrichment from the use of wrongfully confiscated property by governments and private entities at the expense of the rightful owners of the property.
- (9) International law recognizes that a nation has the ability to provide for rules of law with respect to conduct outside its territory that has or is intended to have substantial effect within its territory.
- (10) The United States Government has an obligation to its citizens to provide protection against wrongful confiscations by foreign nations and their citizens, including the provision of private remedies.
- (11) To deter trafficking in wrongfully confiscated property, United States nationals who were the victims of these confiscations should be endowed with a judicial remedy in the courts of the United States that would deny traffickers any profits from economically exploiting Castro's wrongful seizures.

SEC. 302. <> LIABILITY FOR TRAFFICKING IN CONFISCATED PROPERTY CLAIMED BY UNITED STATES NATIONALS.

(a) Civil Remedy. –

- (1) Liability for trafficking. – (A) Except as otherwise provided in this section, any person that, after the end of the 3-month period beginning on the effective date of this title, traffics in property which was confiscated by the Cuban Government on or after January 1, 1959, shall be liable to any United States national who owns the claim to such property for money damages in an amount equal to the sum of –
  - (i) the amount which is the greater of –
    - (I) the amount, if any, certified to the claimant by the Foreign Claims Settlement Commission under the International Claims Settlement Act of 1949, plus interest;
    - (II) the amount determined under section 303(a)(2), plus interest; or
    - (III) the fair market value of that property, calculated as being either the current value of the property, or the value of the property when confiscated plus interest, whichever is greater; and
  - (ii) court costs and reasonable attorneys' fees. (B) Interest under subparagraph (A)(i) shall be at the rate set forth in section 1961 of title 28, United States Code, computed by the court from the date of confiscation of the property involved to the date on which the action is brought under this subsection.
- (2) Presumption in favor of the certified claims. – There shall be a presumption that the amount for which a person is liable under clause (i) of paragraph (1)(A) is the amount that is certified as described in subclause (I) of that clause. The presumption shall be rebuttable by clear and convincing evidence that the amount described in subclause (II) or (III) of that clause is the appropriate amount of liability under that clause.
- (3) Increased liability. –
  - (A) Any person that traffics in confiscated property for which liability is incurred under paragraph (1) shall, if a United States national owns a claim with respect to that property which was certified by the Foreign Claims Settlement Commission under title V of the International Claims Settlement Act of 1949, be liable for damages computed in accordance with subparagraph (C).
  - (B) If the claimant in an action under this subsection (other than a United States national to whom subparagraph (A) applies) provides, after the end of the 3-month period described in paragraph (1) notice to –
    - (i) a person against whom the action is to be initiated, or
    - (ii) a person who is to be joined as a defendant in the action, at least 30 days before initiating the action or joining such person as a defendant, as the case may be, and that person, after the end of the 30-day period beginning on the date the notice is provided, traffics in the confiscated property that is the subject of the action, then that person shall be liable to that claimant for damages computed in accordance with subparagraph (C).
  - (C) Damages for which a person is liable under subparagraph (A) or subparagraph (B) are money damages in an amount equal to the sum of –
    - (i) the amount determined under paragraph (1)(A)(ii), and
    - (ii) 3 times the amount determined applicable under paragraph (1)(A)(i).
  - (D) Notice to a person under subparagraph (B) –
    - (i) shall be in writing;
    - (ii) shall be posted by certified mail or personally delivered to the person; and
    - (iii) shall contain –
      - (I) a statement of intention to commence the action under this section or to join the person as a defendant (as the case may be), together with the reasons therefore;

- (II) a demand that the unlawful trafficking in the claimant's property cease immediately; and
  - (III) a copy of the summary statement published under paragraph (8).
- (4) Applicability. –
- (A) Except as otherwise provided in this paragraph, actions may be brought under paragraph (1) with respect to property confiscated before, on, or after the date of the enactment of this Act.
  - (B) In the case of property confiscated before the date of the enactment of this Act, a United States national may not bring an action under this section on a claim to the confiscated property unless such national acquires ownership of the claim before such date of enactment.
  - (C) In the case of property confiscated on or after the date of the enactment of this Act, a United States national who, after the property is confiscated, acquires ownership of a claim to the property by assignment for value, may not bring an action on the claim under this section.
- (5) Treatment of certain actions. –
- (A) In the case of a United States national who was eligible to file a claim with the Foreign Claims Settlement Commission under title V of the International Claims Settlement Act of 1949 but did not so file the claim, that United States national may not bring an action on that claim under this section.
  - (B) In the case of any action brought under this section by a United States national whose underlying claim in the action was timely filed with the Foreign Claims Settlement Commission under title V of the International Claims Settlement Act of 1949 but was denied by the Commission, the court shall accept the findings of the Commission on the claim as conclusive in the action under this section.
  - (C) A United States national, other than a United States national bringing an action under this section on a claim certified under title V of the International Claims Settlement Act of 1949, may not bring an action on a claim under this section before the end of the 2-year period beginning on the date of the enactment of this Act.
  - (D) An interest in property for which a United States national has a claim certified under title V of the International Claims Settlement Act of 1949 may not be the subject of a claim in an action under this section by any other person. Any person bringing an action under this section whose claim has not been so certified shall have the burden of establishing for the court that the interest in property that is the subject of the claim is not the subject of a claim so certified.
- (6) Inapplicability of act of state doctrine. – No court of the United States shall decline, based upon the act of state doctrine, to make a determination on the merits in an action brought under paragraph (1).
- (7) Licenses not required. –
- (A) Notwithstanding any other provision of law, an action under this section may be brought and may be settled, and a judgment rendered in such action may be enforced, without obtaining any license or other permission from any agency of the United States, except that this paragraph shall not apply to the execution of a judgment against, or the settlement of actions involving, property blocked under the authorities of section 5(b) of the Trading with the Enemy Act that were being exercised on July 1, 1977, as a result of a national emergency declared by the President before such date, and are being exercised on the date of the enactment of this Act.
  - (B) Notwithstanding any other provision of law, and for purposes of this title only, any claim against the Cuban Government shall not be deemed to be an interest in property the transfer of which to a United States national required before the enactment of this Act, or requires after the enactment of this Act, a license issued by, or the permission of, any agency of the United States.

- (8) <> Publication by attorney general. – Not later than 60 days after the date of the enactment of this Act, the Attorney General shall prepare and publish in the Federal Register a concise summary of the provisions of this title, including a statement of the liability under this title of a person trafficking in confiscated property, and the remedies available to United States nationals under this title.
- (b) Amount in Controversy. – An action may be brought under this section by a United States national only where the amount in controversy exceeds the sum or value of \$50,000, exclusive of interest, costs, and attorneys' fees. In calculating \$50,000 for purposes of the preceding sentence, the applicable amount under subclause (I), (II), or (III) of subsection (a)(1)(A)(i) may not be tripled as provided in subsection (a)(3).
- (c) Procedural Requirements. –
- (1) In general. – Except as provided in this title, the provisions of title 28, United States Code, and the rules of the courts of the United States apply to actions under this section to the same extent as such provisions and rules apply to any other action brought under section 1331 of title 28, United States Code.
- (2) Service of process. – In an action under this section, service of process on an agency or instrumentality of a foreign state in the conduct of a commercial activity, or against individuals acting under color of law, shall be made in accordance with section 1608 of title 28, United States Code.
- (d) Enforceability of Judgments Against Cuban Government. – In an action brought under this section, any judgment against an agency or instrumentality of the Cuban Government shall not be enforceable against an agency or instrumentality of either a transition government in Cuba or a democratically elected government in Cuba.
- (e) Certain Property Immune From Execution. – Section 1611 of title 28, United States Code, is amended by adding at the end the following new subsection:
- “(c) Notwithstanding the provisions of section 1610 of this chapter, the property of a foreign state shall be immune from attachment and from execution in an action brought under section 302 of the Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996 to the extent that the property is a facility or installation used by an accredited diplomatic mission for official purposes.”
- (f) Election of Remedies. –
- (1) Election. – Subject to paragraph (2) –
- (A) any United States national that brings an action under this section may not bring any other civil action or proceeding under the common law, Federal law, or the law of any of the several States, the District of Columbia, or any commonwealth, territory, or possession of the United States, that seeks monetary or nonmonetary compensation by reason of the same subject matter; and
- (B) any person who brings, under the common law or any provision of law other than this section, a civil action or proceeding for monetary or nonmonetary compensation arising out of a claim for which an action would otherwise be cognizable under this section may not bring an action under this section on that claim.
- (2) Treatment of certified claimants. – (A) In the case of any United States national that brings an action under this section based on a claim certified under title V of the International Claims Settlement Act of 1949 –
- (i) if the recovery in the action is equal to or greater than the amount of the certified claim, the United States national may not receive payment on the claim under any agreement entered into between the United States and Cuba settling claims covered by such title, and such national shall be deemed to have discharged the United States from any further responsibility to represent the United States national with respect to that claim;
- (ii) if the recovery in the action is less than the amount of the certified claim, the United States national may receive payment under a claims agreement described in clause (i) but only to the extent of the difference between the amount of the recovery and the amount of the certified claim; and

(iii) if there is no recovery in the action, the United States national may receive payment on the certified claim under a claims agreement described in clause (i) to the same extent as any certified claimant who does not bring an action under this section.

(B) In the event some or all actions brought under this section are consolidated by judicial or other action in such manner as to create a pool of assets available to satisfy the claims in such actions, including a pool of assets in a proceeding in bankruptcy, every claimant whose claim in an action so consolidated was certified by the Foreign Claims Settlement Commission under title V of the International Claims Settlement Act of 1949 shall be entitled to payment in full of its claim from the assets in such pool before any payment is made from the assets in such pool with respect to any claim not so certified.

(g) Deposit of Excess Payments by Cuba Under Claims Agreement. – Any amounts paid by Cuba under any agreement entered into between the United States and Cuba settling certified claims under title V of the International Claims Settlement Act of 1949 that are in excess of the payments made on such certified claims after the application of subsection (f) shall be deposited into the United States Treasury.

(h) Termination of Rights. –

(1) In general. – All rights created under this section to bring an action for money damages with respect to property confiscated by the Cuban Government –

(A) may be suspended under section 204(a); and

(B) shall cease upon transmittal to the Congress of a determination of the President under section 203(c)(3) that a democratically elected government in Cuba is in power.

(2) Pending suits. – The suspension or termination of rights under paragraph (1) shall not affect suits commenced before the date of such suspension or termination (as the case may be), and in all such suits, proceedings shall be had, appeals taken, and judgments rendered in the same manner and with the same effect as if the suspension or termination had not occurred.

(i) Imposition of Filing Fees. – The Judicial Conference of the United States shall establish a uniform fee that shall be imposed upon the plaintiff or plaintiffs in each action brought under this section. The fee should be established at a level sufficient to recover the costs to the courts of actions brought under this section. The fee under this subsection is in addition to any other fees imposed under title 28, United States Code.

### SEC. 303. <> PROOF OF OWNERSHIP OF CLAIMS TO CONFISCATED PROPERTY.

(a) Evidence of Ownership. –

(1) Conclusiveness of certified claims. – In any action brought under this title, the court shall accept as conclusive proof of ownership of an interest in property a certification of a claim to ownership of that interest that has been made by the Foreign Claims Settlement Commission under title V of the International Claims Settlement Act of 1949 (22 USC 1643 and following).

(2) Claims not certified. – If in an action under this title a claim has not been so certified by the Foreign Claims Settlement Commission, the court may appoint a special master, including the Foreign Claims Settlement Commission, to make determinations regarding the amount and ownership of the claim. Such determinations are only for evidentiary purposes in civil actions brought under this title and do not constitute certifications under title V of the International Claims Settlement Act of 1949.

(3) Effect of determinations of foreign or international entities. – In determining the amount or ownership of a claim in an action under this title, the court shall not accept as conclusive evidence any findings, orders, judgments, or decrees from administrative

agencies or courts of foreign countries or international organizations that declare the value of or invalidate the claim, unless the declaration of value or invalidation was found pursuant to binding international arbitration to which the United States or the claimant submitted the claim.

- (b) Amendment of the International Claims Settlement Act of 1949. – Title V of the International Claims Settlement Act of 1949 (22 USC 1643 and following) is amended by adding at the end the following new section: “Sec. 514. <> Notwithstanding any other provision of this Act and only for purposes of section 302 of the Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996, a United States district court, for fact-finding purposes, may refer to the Commission, and the Commission may determine, questions of the amount and ownership of a claim by a United States national (as defined in section 4 of the Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996), resulting from the confiscation of property by the Government of Cuba described in section 503(a), whether or not the United States national qualified as a national of the United States (as defined in section 502(1)) at the time of the action by the Government of Cuba.”.
- (c) Rule of Construction. – Nothing in this Act or in section 514 of the International Claims Settlement Act of 1949, as added by subsection (b), shall be construed –
- (1) to require or otherwise authorize the claims of Cuban nationals who became United States citizens after their property was confiscated to be included in the claims certified to the Secretary of State by the Foreign Claims Settlement Commission for purposes of future negotiation and espousal of claims with a friendly government in Cuba when diplomatic relations are restored; or
  - (2) as superseding, amending, or otherwise altering certifications that have been made under title V of the International Claims Settlement Act of 1949 before the date of the enactment of this Act.

#### SEC. 304. EXCLUSIVITY OF FOREIGN CLAIMS SETTLEMENT COMMISSION CERTIFICATION PROCEDURE.

Title V of the International Claims Settlement Act of 1949 (22 USC 1643 and following), as amended by section 303, is further amended by adding at the end the following new section: Sec. 515.

- (a) Subject to subsection (b), neither any national of the United States who was eligible to file a claim under section 503 but did not timely file such claim under that section, nor any person who was ineligible to file a claim under section 503, nor any national of Cuba, including any agency, instrumentality, subdivision, or enterprise of the Government of Cuba or any local government of Cuba, nor any successor thereto, whether or not recognized by the United States, shall have a claim to, participate in, or otherwise have an interest in, the compensation proceeds or non-monetary compensation paid or allocated to a national of the United States by virtue of a claim certified by the Commission under section 507, nor shall any district court of the United States have jurisdiction to adjudicate any such claim.
- (b) Nothing in subsection (a) shall be construed to detract from or otherwise affect any rights in the shares of capital stock of nationals of the United States owning claims certified by the Commission under section 507.”

#### SEC. 305. <> LIMITATION OF ACTIONS.

An action under section 302 may not be brought more than 2 years after the trafficking giving rise to the action has ceased to occur.

#### SEC. 306. <> EFFECTIVE DATE.

- (a) In General. – Subject to subsections (b) and (c), this title and the amendments made by this title shall take effect on August 1, 1996.

## (b) Suspension Authority. –

- (1) Suspension authority. – The President may suspend the effective date under subsection (a) for a period of not more than 6 months if the President determines and reports in writing to the appropriate congressional committees at least 15 days before such effective date that the suspension is necessary to the national interests of the United States and will expedite a transition to democracy in Cuba.
- (2) Additional suspensions. – The President may suspend the effective date under subsection (a) for additional periods of not more than 6 months each, each of which shall begin on the day after the last day of the period during which a suspension is in effect under this subsection, if the President determines and reports in writing to the appropriate congressional committees at least 15 days before the date on which the additional suspension is to begin that the suspension is necessary to the national interests of the United States and will expedite a transition to democracy in Cuba.

## (c) Other Authorities. –

- (1) Suspension. – After this title and the amendments of this title have taken effect –
  - (A) no person shall acquire a property interest in any potential or pending action under this title; and
  - (B) the President may suspend the right to bring an action under this title with respect to confiscated property for a period of not more than 6 months if the President determines and reports in writing to the appropriate congressional committees at least 15 days before the suspension takes effect that such suspension is necessary to the national interests of the United States and will expedite a transition to democracy in Cuba.
- (2) Additional suspensions. – The President may suspend the right to bring an action under this title for additional periods of not more than 6 months each, each of which shall begin on the day after the last day of the period during which a suspension is in effect under this subsection, if the President determines and reports in writing to the appropriate congressional committees at least 15 days before the date on which the additional suspension is to begin that the suspension is necessary to the national interests of the United States and will expedite a transition to democracy in Cuba.
- (3) Pending suits. – The suspensions of actions under paragraph (1) shall not affect suits commenced before the date of such suspension, and in all such suits, proceedings shall be had, appeals taken, and judgments rendered in the same manner and with the same effect as if the suspension had not occurred.
- (d) Rescission of Suspension. – The President may rescind any suspension made under subsection (b) or (c) upon reporting to the appropriate congressional committees that doing so will expedite a transition to democracy in Cuba.

## TITLE IV – EXCLUSION OF CERTAIN ALIENS

## SEC. 401. &lt;&gt; EXCLUSION FROM THE UNITED STATES OF ALIENS WHO HAVE CONFISCATED PROPERTY OF UNITED STATES NATIONALS OR WHO TRAFFIC IN SUCH PROPERTY.

- (a) Grounds for Exclusion. – The Secretary of State shall deny a visa to, and the Attorney General shall exclude from the United States, any alien who the Secretary of State determines is a person who, after the date of the enactment of this Act –
  - (1) has confiscated, or has directed or overseen the confiscation of, property a claim to which is owned by a United States national, or converts or has converted for personal gain confiscated property, a claim to which is owned by a United States national;
  - (2) traffics in confiscated property, a claim to which is owned by a United States national;

- (3) is a corporate officer, principal, or shareholder with a controlling interest of an entity which has been involved in the confiscation of property or trafficking in confiscated property, a claim to which is owned by a United States national; or
  - (4) is a spouse, minor child, or agent of a person excludable under paragraph (1), (2), or (3).
- (b) Definitions. – As used in this section, the following terms have the following meanings:
- (1) Confiscated; confiscation. – The terms “confiscated” and “confiscation” refer to –
    - (A) the nationalization, expropriation, or other seizure by the Cuban Government of ownership or control of property –
      - (i) without the property having been returned or adequate and effective compensation provided; or
      - (ii) without the claim to the property having been settled pursuant to an international claims settlement agreement or other mutually accepted settlement procedure; and
    - (B) the repudiation by the Cuban Government of, the default by the Cuban Government on, or the failure of the Cuban Government to pay –
      - (i) a debt of any enterprise which has been nationalized, expropriated, or otherwise taken by the Cuban Government;
      - (ii) a debt which is a charge on property nationalized, expropriated, or otherwise taken by the Cuban Government; or
      - (iii) a debt which was incurred by the Cuban Government in satisfaction or settlement of a confiscated property claim.
  - (2) Traffics. –
    - (A) Except as provided in subparagraph (B), a person “traffics” in confiscated property if that person knowingly and intentionally –
      - (i) (I) transfers, distributes, dispenses, brokers, or otherwise disposes of confiscated property,
      - (II) purchases, receives, obtains control of, or otherwise acquires confiscated property, or
      - (III) improves (other than for routine maintenance), invests in (by contribution of funds or anything of value, other than for routine maintenance), or begins after the date of the enactment of this Act to manage, lease, possess, use, or hold an interest in confiscated property,
    - (ii) enters into a commercial arrangement using or otherwise benefiting from confiscated property, or
    - (iii) causes, directs, participates in, or profits from, trafficking (as described in clause (i) or (ii)) by another person, or otherwise engages in trafficking (as described in clause (i) or (ii)) through another person, without the authorization of any United States national who holds a claim to the property.
  - (B) The term “traffics” does not include –
    - (i) the delivery of international telecommunication signals to Cuba;
    - (ii) the trading or holding of securities publicly traded or held, unless the trading is with or by a person determined by the Secretary of the Treasury to be a specially designated national;
    - (iii) transactions and uses of property incident to lawful travel to Cuba, to the extent that such transactions and uses of property are necessary to the conduct of such travel; or
    - (iv) transactions and uses of property by a person who is both a citizen of Cuba and a resident of Cuba, and who is not an official of the Cuban Government or the ruling political party in Cuba.

- (c) Exemption. – This section shall not apply where the Secretary of State finds, on a case by case basis, that the entry into the United States of the person who would otherwise be excluded under this section is necessary for medical reasons or for purposes of litigation of an action under title III.
- (d) Effective Date. –
- (1) In general. – This section applies to aliens seeking to enter the United States on or after the date of the enactment of this Act.
  - (2) Trafficking. – This section applies only with respect to acts within the meaning of “traffics” that occur on or after the date of the enactment of this Act.

Approved March 12, 1996.

LEGISLATIVE HISTORY – H. R. 927: HOUSE REPORTS: Nos. 104-202, Pt. 1 (Comm. on International Relations) and 104-468 (Comm. of Conference).

CONGRESSIONAL RECORD: vol. 141 (1995): Sept. 20, 21, considered and passed House. Oct. 11-13, 17-19, considered and passed Senate, amended. vol. 142 (1996): Mar. 5, Senate agreed to conference report. Mar. 6, House agreed to conference report.

WEEKLY COMPILATION OF PRESIDENTIAL DOCUMENTS, vol. 32 (1996): Mar. 12, Presidential remarks and statement.

---

# Sources et références

## Monographies

- Adda, J., *La mondialisation de l'économie*, Paris, Éditions La Découverte, coll. « Repères », n° 198, T. I Genèse ; T. II Problèmes, 1996.
- Alland, D., *Justice privée et ordre juridique international. Étude théorique des contre-mesures en droit international public*, Paris, Pedone, 1994.
- Arangio Ruíz, G., *The UN Declaration on Friendly Relations and the System of the Sources of International Law*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff & Noordhoff, 1979.
- Artiles, L. et al., *Manual de Historia del Estado y el Derecho Americano y Africano*, La Habana, Ministerio de Educación Superior, 1984.
- Bismuth, J.L., *Le boycottage dans les échanges économiques internationaux au regard du droit*, Paris, Economica, 1980.
- Boesner, D., *Relaciones internacionales de América latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1990.
- Boisson de Chazournes, L., *Les contre-mesures dans les relations économiques internationales*, Genève et Paris, IUHEI et Pedone, 1992.
- Bouët, A., *Représailles et commerce international stratégique*, Paris, Économique, 1992.
- Burdeau, G., *Le gel d'avoirs étrangers*, Paris, Clunet, 1997.
- Calogeropoulos-Stratis, S., *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Bruxelles, Bruylant, 1973.
- Carreau, D. et P. Juillard, *Droit international économique*, 1<sup>re</sup> éd., Paris, Dalloz, 2003.
- CICR, *Les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, Genève, CICR, 1977.
- Colliard, C.-A., *Institutions des relations internationales*, 9<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 1990.
- Combacau, J., *Le pouvoir de sanction de l'ONU: étude théorique de la coercition non militaire, préface de Paul Reuter*, Paris, Pedone, 1974.
- Combacau, J. et S. Sur, *Droit international public*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, 1999.
- Daudet, Y., *Les Nations Unies et le développement, le cas de l'Afrique*, Paris, Pedone, 1995.
- David, E., *Colloque de Reims sur le discours juridique de la non-intervention et la pratique internationale*, Presses universitaires de Reims, 1986.
- Decaux, E., *La réciprocité en droit international*, Paris, LGDJ, 1980.

- Del Pozo, J., *Historia de la América Latina y del Caribe 1825-2001*, Santiago de Chile, LOM, 2002.
- Doxey, M. P., *International Sanctions in Contemporary Perspective*, 2<sup>e</sup> éd., New York, St. Martin's Press, Inc, 1996.
- Dupuy, R.J., *La communauté internationale entre le mythe et l'histoire*, Paris, Economica/Unesco, 1986.
- Dupuy, R.J., *Le nouveau panaméricanisme, l'évolution du système interaméricain vers le fédéralisme*, Paris, Pedone, 1956.
- Elliot, K.A. et al., *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, 2<sup>e</sup> éd., Washington, Institute for International Economics, 1990.
- Foighel, I., *Nationalization: Study in the Protection of Alien Property in International Law*, Londres, Stevens & Sons Ltd, 1957.
- Fouilloux, G., *La nationalisation et le droit international public*, Paris, LGDJ, 1962.
- Fournial, G. et R. Labarre, *De Monroe à Johnson*, Paris, Éditions sociales, 1966.
- Franklin, J., *Cuba and the United States: a chronological history*, Melbourne, New York, Ocean Press, c1997.
- Galeano, E., *Les veines ouvertes de l'Amérique latine: une contrehistoire*, Paris, Plon, 1981.
- Guggenheim, H.F., *The United States and Cuba: a study in international relations*, Westport, Conn., Greenwood Press, 1970.
- Haarscher, G., *Philosophie des droits de l'Homme*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1989.
- Haghighat, C., *Histoire de la crise du Golfe*, Bruxelles, Éd. Complexe, 1991.
- Kaplowitz, D.R., *Anatomy of a Failed Embargo: US Sanctions Against Cuba*, Londres, Lynne Publishers, 1998.
- Kaplowitz, D.R., *The U.S. Embargo Against Cuba: Chronology*, Londres, Lynne Publishers, 1995.
- Kornbluch, P., *Bay of Pigs Declassified: The Secret CIA Report*, New York, The New Press, 1997.
- Lang, C., *L'affaire Nicaragua/États-Unis devant la Cour internationale de justice*, avant-propos de Mohammed Bedjaoui, préface de Brigitte Stern, Paris, LGDJ, 1990.
- Leben, Ch., *Les sanctions privatives de droit ou de qualité dans les organisations internationales spécialisées. Recherches sur les sanctions internationales et l'évolution du droit des gens*, Bruxelles, Bruylant, 1979.
- Le Clère, J., *Les mesures coercitives sur les navires de commerce étrangers*, Paris, R. Pichon et P. Durand-Auzias, 1949.
- León Cotayo, N., *El bloqueo a Cuba*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1983.
- Le Riverend, J., *Histoire économique de Cuba*, La Havane, Institut du livre de la Havane, 1967.
- Lilich, R.B., *Economic Coercion and The New International Economic Order*, Charlottesville, The Michie Cy, 1976.
- Michalet, Ch.-A., *Le capitalisme mondial*, Paris, Presses universitaires de France, 1998.
- Morand, Ch.-A., *Le droit saisi par la mondialisation*, Collection de droit international, n° 46, Bruxelles, Bruylant, 2001.
- Morley, M.H., *Imperial State and Revolution, the United States and Cuba: 1952-1986*, Cambridge, Cambridgeshire, New York, Cambridge University Press, 1987.

- Munro, D.C., *Intervention and Dollar Diplomacy in the Caribbean, 1900-1921*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1964.
- Noël, J., *Le principe de non-intervention : théorie et pratique dans les relations inter-américaines*, Bruylant, Bruxelles, 1981.
- Pellet, A. *Le droit international du développement*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je », 1978.
- Rappaport, A., *The Monroe Doctrine*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1964.
- Redslob, R., *Histoire des grands principes du droit des gens moderne*, Paris, Rousseau, 1937.
- Reuter, P., *Droit international public*, 5<sup>e</sup> éd., Paris, Thémis, 1976.
- Riggs, R.E., *US/UN Foreign policy and international organization*, Piscataway, NJ, Appleton-Century-Crofts.
- Rousseau, J.-J., *Le contrat social*, Baltimore, Penguin Books, 1968.
- Russell, R.B., *A History of the United Nations Charter*, Washington, The Brookings Institution, 1958.
- Scelle, G., *Manuel de droit international public*, Paris, Domat-Montchrestien, 1948.
- Semidei, M., *Les États-Unis et la révolution cubaine, 1959-1964*, Paris, Armand Colin, 1968.
- Sicilianos, L.-A., *Les réactions décentralisées à l'illicite. Des contre-mesures à la légitime défense*, Avant-propos Nicolas Valticos, préface Denys Simon, Paris, LGDJ, 1990.
- Sinclair, I., *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2<sup>e</sup> éd., Dover, Manchester University Press, 1984.
- Smith, R.F., *The United States and Cuba : Bussiness and Diplomacy 1917-1960*, New York, Bookman Associates, 1961.
- Thales, M.R., *Cuba : la révolution incomprise ou la radicalisation conjoncturelle*, Montréal, Université du Québec à Montréal, 1980.
- Tulchin, J.S. et R. Hernández, *Cuba and the US : Will the Cold War in the Caribbean end ?*, Boulder, Col., L. Rienner Publishers, 1991.
- Uribe, A., *Le livre noir de l'intervention américaine au Chili*, Paris, Seuil, 1974.
- Wyler, E., *La règle dite de la continuité de la nationalité dans le contentieux international*, Paris, Presses universitaires de France, 1990.
- Zoller, E., *Peacetime Unilateral Remedies. An Analysis of Counter Measures*, Dobbs Ferry, New York, Transnational Publishers, 1984.
- Zourek, J., *L'interdiction de l'emploi de la force en droit international*, Leyde, Sijthoff, 1974.

### Ouvrages collectifs

- Bedjaoui, M., dir., *Droit international : Bilan et Perspectives*, vol. I, UNESCO, Paris, Pedone, 1991.
- Byers, M. et G. Nolte, dir., *United States Hegemony and the Foundations of International Law*, New York, Cambridge University Press, 2003.
- Cassan, H. et Fever, G., *Droit international du développement*, Paris, Dalloz, 1985.
- Chemillier-Gendreau, M. et J.-P. Colin, dir., *Le discours juridique sur la non-intervention et la pratique internationale*, Reims, Presses universitaires de Reims, 1988.

- Chemillier-Gendreau, M. et Y. Moulier-Boutang, dir., *Le droit dans la mondialisation : une perspective critique : actes du Congrès Marx International II*, coll. « Droit actuel Marx confrontation », Paris, Presses universitaires de France, 2001.
- Cot, J.-P. et A. Pellet, dir., *La Charte des Nations Unies, commentaire article par article*, préface de Javier Pérez de Cuéllar, 2<sup>e</sup> édition revue et augmentée, Paris, Economica, 1991.
- Forman, S. et S. Patrick, dir., *Multilateralism and US Foreign Policy*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2001.
- Ghérari, H. et S. Szurek, dir., *Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce et ordre juridique international. À propos des lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy*, Journée d'actualité juridique, CEDIN, Paris X Nanterre, Cahiers internationaux 14, Éditions Montchrestien, 1998.
- Jos, D. et D. Perrot, dir., *La Caraïbe face au défi de la mondialisation. Marchés et nations dans l'aire Caraïbe/Amérique*, Actes du colloque de Schœlcher (Martinique), CRPLC-UPRES-A CNRS, CEDIN, Paris-1, Cahiers internationaux, Montchrestien, 1997.
- Lachaux, C. et al., *De l'arme économique*, Paris, Presses de la Fondation pour les Études de Défense nationale, coll. « Les 7 Epées », 1987.
- Mersky, R.M., dir., *Conference on Transnational Economics Boycotts and Coercion*, 2 volumes, Dobbs Ferry, New York, Oceana Publications, 1978.
- Société belge de droit International, *Les moyens de pression économiques et le droit international*, collection de droit international, Actes du colloque de la SBDI, 26-27 octobre 1984, Bruxelles, Bruylant, 1985.

### Articles publiés dans des ouvrages collectifs

- Bobrov, R., « Principes fondamentaux du droit international contemporain », dans G. Tunkin, dir., *Droit international contemporain*, Moscou, Éditions du Progrès, 1972.
- Bidler, R.A., « Comments on the Legality of the Arab Oil Boycott », dans R.M. Mersky, dir., *Conference on Transnational Economics Boycotts and Coercion*, vols. 1 et 2, Dobbs Ferry, New York, Oceana Publications, 1978.
- Burdeau, G., « La licéité ou l'illicéité intrinsèque de la mesure au regard du droit international public », dans H. Ghérari et S. Szurek, dir., *Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce et ordre juridico-international. À propos des lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy*, CEDIN, Paris X Nanterre, Cahiers internationaux, 14, p. 171.
- Cassese, A., « Article 1, Paragraphe 2 » dans J.-P. Cot et A. Pellet, dir., *La Charte des Nations Unies, commentaire article par article*, préface de Javier Pérez de Cuéllar, 2<sup>e</sup> édition revue et augmentée, Paris, Economica, 1991, p. 39.
- Dupuy, P.-M., « Comments on chapters 4 and 5 », dans M. Byers et G. Nolte, dir., *United States Hegemony and the Foundations of International Law*, New York, Cambridge University Press, 2003, p. 176.
- Gili-Colom, R., « Notes pour un livre blanc », dans Alternatives, réseau d'action et de communication pour le développement international, *Cuba face aux changements, Recueil de textes sur Cuba publié entre 1990 et 1994*, Alternatives : réseau d'action et de communication pour le développement international, Montréal, 1994.

- Habel, J., « Cuba : une transition à haut risque » dans *Enjeux et Perspectives, Alternatives* : réseau d'action et de communication pour le développement international, Montréal, 1995.
- Huber, J., « Le dispositif législatif adopté par l'Union européenne pour neutraliser les effets des lois américaines Helms-Burton et D'Amato-Kennedy », dans H. Ghérari et S. Szurek, dir., *Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce et ordre juridico-international. À propos des lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy*, Cahiers internationaux n° 14, CEDIN, Paris X Nanterre, 219.
- Jalée, P., *Le tiers-monde dans l'économie mondiale*, Paris, Maspero, 1968.
- Jiménez de Aréchaga et A. Tanzi, « La responsabilité internationale des États », dans Mohamed Bedjaoui, dir., *Droit international : Bilan et Perspectives*, vol. I, UNESCO, Paris, Pedone, 1991, p. 143.
- Juillard, P., « L'application extraterritoriale de la loi économique », dans *L'application extraterritoriale du droit économique*, Cahiers du CEDIN, n° 3, Paris, Montchrestien, 1987, 40.
- Leurent, B., « Les implications des législations de sanction et de blocage sur les relations juridiques privées internationales », dans H. Ghérari et S. Szurek, dir., *Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce et ordre juridico-international. À propos des lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy*, Cahiers internationaux n° 14, CEDIN, Paris X Nanterre, p. 277.
- Lucchini, L., « Le boycottage », dans *Aspects du droit international économique*, Colloque d'Orléans, S.F.D.I., Paris, Pedone, 1972, p. 67.
- Morley, M. et J. Petras, « La politique cubaine de Bill Clinton : deux pas en arrière, un pas en avant », dans *Alternatives, Conférence Internationale de solidarité avec Cuba*, Montréal, Alternatives, Réseau d'action et de communication pour le développement international, 1996.
- Skubiszewski K., « Les actes unilatéraux des États », dans Mohamed Bedjaoui, dir., *Droit international : Bilan et Perspectives*, vol. I, UNESCO, Paris, Pedone, 1991, p. 231.
- Stern, B., « Licéité et illicéité de la mesure compte tenu de ses modalités d'utilisation », dans H. Ghérari et S. Szurek, dir., *Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce et ordre juridico-international. À propos des lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy*, Cahiers internationaux n° 14, CEDIN, Paris X Nanterre, p. 204.
- St. John Macdonald, R., « L'emploi de la force par les États en droit international », dans Mohamed Bedjaoui, dir., *Droit international : Bilan et Perspectives*, vol. I, UNESCO, Paris, Pedone, 1991, p. 769.
- Vagnoux, I., « Vingt-cinq ans de turbulences entre les États-Unis et Cuba (1968-1993) », dans *Alternatives, Enjeux et perspectives*, Montréal, Alternatives, réseau d'action et de communication pour le développement international (1993).
- Zoller, E., « Quelques réflexions sur les contre-mesures en droit international public », dans *Mélanges Colliard*, Paris, Pedone, 1984.

### Articles des périodiques

- Alarcón de Quesada, R., « Bloqueo Económico, Comercial y Financiero de Estados Unidos contra Cuba » (1992) 5, *Revista Cubana de Derecho*, 11.

- Alexander, K. et Mills, « Resolving Property Claims in a Post-Socialist Cuba » (1995) 27 *Law and Policy in International Business* 137.
- Blaustein, A.P. et J. Jordan, « The Arab Oil Weapon-A Threat to International Peace » [1974] *A.J.I.L.* 410.
- Boscariol, J. et R. Dattu, « GATT article XXI, Helms Burton and the Continuing Abuse of the National Security Exception » [1997] *Can. Bus. L.J.* 28.
- Bourquin, L., « Règles générales du droit de la paix » (1931) 1: 35 *R.C.A.D.I.* 124.
- Bowet, D.W., « Economic Coercion and Reprisals by States » [1972] *Virginia J. Int. L.* 2.
- Cain, J.W., « Extraterritorial Application of the United States Trade Embargo Against Cuba: The United Nations General Assembly's Call for an End to the U.S. Trade embargo » (1994) 24: 2 *Ga. J. Int'l & Comp. L.* 379.
- Carreau, D., « Les moyens de pression économique au regard du FMI, du GATT et de l'OCDE » [1984-1985] *R.B.D.I.* 77.
- Carrillo Salcedo, J.A., « Droit international et souveraineté des États – Cours général de droit international public » (1996) 257 *R.C.A.D.I.* 201.
- Castaneda, J., « Note sur le processus d'élaboration de la Charte des droits et devoirs économiques des États » [1974] *A.F.D.I.* 31.
- Cavaré, L., « L'idée de sanction et sa mise en œuvre en droit international public » [1937] *R.G.D.I.P.* 426.
- Charpentier, J., « Pratique française du droit international » [1981] *A.F.D.I.* 919.
- Cosnard, M., « Les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy, interdiction de commercer avec et d'investir dans certains pays » [1996] *A.F.D.I.* 33.
- D.A.I., « Introduction du texte de loi Helms-Burton renforçant l'embargo à l'encontre de Cuba et contenant des dispositions extraterritoriales » (1996) Octobre n° 19 *D.A.I.* 810.
- D.A.I., « Texte de la loi Helms-Burton (*Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996*) » (1996) Août 16, *D.A.I.* 674.
- David S. et R. De Falco, « The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996 » (1974) 3 *J. Int'l Legal Stud.* 125.
- De Bentré, A.-L., « Les conséquences économiques et sociales des embargos » (1996) 24, Hiver, *Relations internationales et stratégiques* 104.
- De La Brière, « Évolution de la doctrine et de la pratique en matière de représailles » (1928) 2: 22 *R.C.A.D.I.* 18.
- De la Rosa, J., « Les finances de Saint-Domingue et le contrôle américain » [1912] *R.G.D.I.P.* 78.
- Demaret, P., « L'extraterritorialité des lois et les relations transatlantiques: une question de droit ou de diplomatie? » [1985] *R.T.D.E.* 1.
- Derek W.B., « Economic Coercion and Reprisals by States » [1972] *Virginia J. Int. L.* 16.
- Donner, L.A., « The Cuban Democracy Act of 1992: Using Foreign Subsidiaries as Tools of Foreign Economic Policy » (1993) 7 *E. ILR* 259.
- Drago, L.M., « Les emprunts d'État et leurs rapports avec la politique internationale » (1907) Tome XIV *R.G.D.I.P.* 251.
- Drucker, A., « Compensation for nationalized property. The british practice » [1955] *A.J.I.L.* 477.
- Dubouis, L., « L'embargo dans la pratique contemporaine » (1967) 13 *A.F.D.I.* 139.

- Dupuy, P.-M., « Observations sur la pratique récente des « sanctions « de l'illicite » (1983) 3 *R.G.D.I.P.* 505.
- Dutheil de la Rochère, J., « L'interprétation de l'accord franco-américain relatif au transport aérien international » [1979] *A.F.D.I.* 314.
- Eisemann, P.M., « L'arrêt de la CIJ du 27 juin 1986 (fond) dans l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci » [1986] *A.F.D.I.*
- Fairey, W.F., « The Helms-Burton Act: The Effect of International Law on Domestic Implementation » (1997) 46 *Am. U. L. Rev.* 1289.
- Flory, M., « Mondialisation et droit international du développement » [1997] *R.G.D.I.P.* 621.
- Foronda, F., « Embargo: l'arme des puissants » (1996) 24, Hiver, *Relations internationales et stratégiques* 98.
- Forsythe, D.H., « Canada: Foreign Extraterritorial Measures Act Incorporating the Amendments Countering the US Helms-Burton Act » (1997) 36 *ILM* 111.
- Fundora, V.O. « Not embargo, blockade », (1992) 6:1 *Newsletter of the World Peace Council information Center for the Americas and the Caribbean: News Review.*
- Ghozali, N.E., « Les mesures coercitives non militaires en droit international: blocus, embargos, sanctions économiques » [1996] *Relations internationales et stratégiques* 28.
- Gierbolini, L., « The Helms-Burton Act: Inconsistency with International Law And Irrationality At Their Maximum » (1997) *Spring J. Transnat'l. L. & Pol'y.* 289.
- Goldman, T., « Les champs d'application territoriale des lois de concurrence » (1969) 3: 128 *R.C.A.D.I.* 648.
- Guerrero, J.G., « La Septième Conférence panaméricaine » [1934] *R.G.D.I.P.* 418.
- Guerrero, J.G., « La question de l'intervention à la Sixième conférence panaméricaine » [1929] *R.G.D.I.P.* 40.
- Jamison, E.A., « Cuba and the Inter-American System: Exclusion of the Castro Regime from the Organization of American States » (1980) 36: 3 *The Americas*, Washington 317.
- Jaquet, J.M., « La norme extraterritoriale dans le commerce international » [1985] *D.J.I.* 27.
- Kelsen, H., *R.C.A.D.I.* 1953/III, 104.
- Khan, R., « Cuba Quarantine and the Charter of the United Nations » [1964] *A.J.I.L.* 123.
- Kourliandsky, J.J., « Cuba: un embargo mère des sanctions économiques contemporaines » (1996) 24, Hiver, *Relations internationales et stratégiques* 32.
- Laferrière, J., « L'impérialisme aux États-Unis et la doctrine de Monroe » [1906] *R.G.D.I.P.* 237.
- Lauterpatch, H., « Boycott in International Relations » (1933) 14 *B.Y.I.L.* 125.
- Leben, Ch., « Les contre-mesures interétatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale » (1982) XVIII *A.F.D.I.* 9.
- Lisio, S.A., « Helms-Burton and the Point of Diminishing Returns » (1996) *International Affairs* 72: 4, 691.
- Louis, J.-V., « L'efficacité des mesures de pression » (1984-1985)1 *R.B.D.I.* 122.
- Lowenfeld, A.F., « Agora: The Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act » (1996) July *A.J.I.L.* 419.

- Mathy, D., « Les mesures américaines et de l'OEA contre Cuba » (1984-1985) 1 *R.B.D.I.* 183.
- Moreau-Desfarges, J., « L'État-paria » (1996) 24, Hiver, *Relations internationales et stratégiques* 150.
- Muse, R.L., « A Public International Law Critique of the Extraterritorial Jurisdiction of the Helms-Burton Act (Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996) » (1997) 30: FN 14 *Geo. Wash. J. Int'l L. & Econ.* 207.
- Nizard, L., « La question cubaine devant le Conseil de sécurité » [1962] *R.G.D.I.P.* 486.
- Olliver, C., « International Law and the Quarantine of Cuba: A hopeful prescription for legal writing » [1963] *A.J.I.L.* 374.
- Pellet, A., « Remarques sur une révolution inachevée. Le projet d'articles de la CDI sur la responsabilité des États » [1996] *A.F.D.I.* 7.
- Porotsky, R.D., « Economic Coercion and the General Assembly: A Post-Cold War Assessment of the Legality and Utility of the Thirty-Five-Year Old Embargo Against Cuba » (1995) 28 *Vand. J. Transnat'l L.* 901.
- Rambaud, P., « La définition de l'agression par l'ONU » [1976] *R.G.D.I.P.* 835.
- R.G.D.I.P.*, « Convention économique de Bogota » [1948] *R.G.D.I.P.* 550.
- Reuter, P., « Contenu, formes et degrés de la responsabilité internationale », (1981) 1 *A.C.D.I.* 67.
- Rosenstock, R., « The Declaration of Principles of International Law Concerning Friendly Relations: a survey » [1971] *A.J.I.L.* 713.
- Rousseaux, Ch., « Le boycottage dans les rapports internationaux » (1958) XLII *R.G.D.I.P.* 9.
- Sabbagh, D., « L'utilisation de l'arme économique dans la politique étrangère des États-Unis: cadre d'analyse et évolution » (1996) 24, Hiver, *Relations internationales et stratégiques*, 135.
- Scelle, G., « Règles générales du droit de la paix », (1933) 4: 46 *R.C.A.D.I.* 670.
- Schachter, « Les aspects juridiques de la politique américaine en matière des droits de l'homme » [1977] *A.F.D.I.* 53.
- Seara Vázquez, M., « La IX<sup>e</sup> Réunion de consultation des ministres des Affaires étrangères et l'affaire de Cuba » [1964] *A.F.D.I.* 638.
- Solis, A.M., « The Long Arm of U.S. Law: The Helms-Burton Act » (1997) 19 *Loy. L. A. Int'l & Comp. L. J.* 709.
- Stern, B., « Une tentative d'élucidation du concept d'application extraterritoriale » (1986) 3 *R.Q.D.I.* 49.
- Stern, B., « Quelques observations sur les règles internationales relatives à l'application extraterritoriale du droit » [1986] *A.F.D.I.* 7.
- Stern, B., « L'extraterritorialité revisitée. Où il est question des affaires *Alvarez-Machain, Pâte de Bois*, et de quelques autres... » (1992) 38 *A.F.D.I.* 239.
- Stern, B., « Vers la mondialisation juridique? Les lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy » (1996) 4 *R.G.D.I.P.* 979.
- Tabío, P.A., « La base navale de Guantánamo et le droit international » [1963] *Revue de droit contemporain* 7.
- Vargas, J.A., « Cuba: Foreign Investment Act of 1995: Introductory Note » (1996) 35 *ILM* 331.
- Verzijl, J.H.W., « Lettre de Monsieur Jan Hendrik Willem » (1952) 44: 2 *Annuaire de l'Institut du droit international* 548.

- Wehberg, H., « L'interdiction du recours à la force : le principe et les problèmes qui se posent » [1951] *R.C.A.D.I.* 1.
- Weil, P., « Le droit international en quête de son identité : Cours général » (1992) 6: 237 *R.C.A.D.I.* 9.
- Welke, Brian J., « GATT and NAFTA v. The Helms-Burton Act: Has the United States Violated Multilateral Agreements ? », (1997) 4 *Tulsa J. comp. & Int'l L.* 361.
- Whitton, J.B., « La doctrine Monroe » [1933] *R.G.D.I.P.* 140.
- Whitton, J.B., « La Sixième Conférence Panaméricaine (Vue d'ensemble) » (1929), tome XXXVI *R.G.D.I.P.* 9.
- Wong, K.S., « The Cuban Democracy Act of 1992: The Extraterritorial Scope of Section 1706 (a) » (1994) 14: 4 *University of Pennsylvania Journal of International Business Law* 651.
- Yepes, J.M., « Problèmes fondamentaux du droit des gens en Amérique » (1934) 3 *R.C.A.D.I.* I. 5.
- Yepes, J.M., « La contribution de l'Amérique latine au développement du droit international public et privé » (1934) 2 *R.C.A.D.I.* 697.
- Yturriaga, J.A., « L'organisation de l'Unité africaine et les Nations Unies » (1965) *R.G.D.I.* P. 383.
- Zipper, A.M., « Towards the Termination of Licensed U.S. Foreign Subsidiary Trade with Cuba: The Legal and Political Obstacles » (1992) 23: 4 *Law and Policy in International Business* 1045.
- Zoller, E., « Guerre commerciale et droit international, réflexions sur les contre-mesures de la Loi américaine de 1988 sur le commerce et la concurrence » (1989) 35 *A.F.D.I.* 65.
- Zourek, I., « Enfin une définition de l'agression » [1974] *A.F.D.I.* 9.
- Zourek, I., « La définition de l'agression et le droit international : développements récents de la question » (1957) 2 *R.C.A.D.I.* 755.

## Instruments juridiques internationaux

### A. Actes constitutifs

- Charte des Nations Unies, 26 juin 1945, R. T Can. 1945 n° 7.
- Charte de l'Organisation des États américains, (1952) 119 *R.T.N.U.* 4.
- Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, 27 juin 1981, 21 *ILM* 58 (entrée en vigueur : le 21 octobre 1986).
- Pacte de la Société des Nations (avec annexe), en ligne : Université d'Ottawa, Bibliothèque de droit Brian-Dickson, <[digital.library.northwestern.edu/league/le000003.pdf](http://digital.library.northwestern.edu/league/le000003.pdf)>.
- Statut de Rome de la Cour pénale internationale, 17 juillet 1998, 37 *ILM* 999, UN Doc. A/CONF. 183/9 (entrée en vigueur : 1<sup>er</sup> juillet 2002).

### B. Conventions internationales

- Convention (I) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, 12 août 1949, 970 UNTS, adoptée par la Conférence diplomatique de Genève de 1949 (entrée en vigueur : 21 octobre 1950).

- Convention (II) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer*, 12 août 1949, 971 UNTS, adoptée par la Conférence diplomatique de Genève de 1949 (entrée en vigueur: 21 octobre 1950).
- Convention (III) de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre*, 12 août 1949, 972 UNTS, adoptée par la Conférence diplomatique de Genève de 1949 (entrée en vigueur: 21 octobre 1950).
- Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, 12 août 1949, 973 U. N. T. S., adoptée lors de la Conférence diplomatique de Genève de 1949 (entrée en vigueur: 21 octobre 1950).
- Convention sur la diversité biologique*, 5 juin 1992, 30619 UNTS, adoptée lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (entrée en vigueur: 29 décembre 1993).
- Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 10 décembre 1982, 31363 UNTS, adoptée lors de la Troisième conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (entrée en vigueur 16 novembre 1994).
- Convention de Montevideo de 1933 sur les droits et devoirs des États*, 26 décembre 1933, adoptée lors de la Septième conférence panaméricaine 40 N.R.G.T. 434, partie VII (1943).
- Convention de Vienne sur le droit des traités*, 1155 R.T.N.U. 331.
- Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, Rés. AG NU 44/25, Doc. off, AG NU, 44<sup>e</sup> sess., supp. n° 49, Doc. NU A/44/49 (1989) 174 (entrée en vigueur: 2 septembre 1990).
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, 999 R.T.N.U. 171, R.T. Can. 1976, n° 47 (entrée en vigueur: 23 mars 1976).
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, (1976), 999 R.T.N.U. 13.
- Protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I)*, 8 juin 1977, 17512 UNTS, adopté par la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés (entrée en vigueur: 7 décembre 1978).
- Protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II)*, 8 juin 1977, 17513 UNTS, adopté par la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés (entrée en vigueur: 7 décembre 1978).
- Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 16 décembre 1966, 999 R.T.N.U. 171.
- Protocole de Kyoto de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, 11 décembre 1997, FCCC/CP/1997/7/Add. 1[Protocole de Kyoto].
- Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE)*, Rés. AG NU, Doc. off. AG NU, 50<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/50/1027 (1996).
- Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif*, Rés. AG NU 52/164, Doc. off. AG NU, 52<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/52/653 (1998).
- Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme*, Rés. AG NU 54/109, Doc. off. AG NU, 54<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/C. 6/54/L. 16 (2000).

## C. Résolutions, Déclarations et Décisions des Nations Unies

- Affermissement du rôle de l'Organisation des Nations Unies aux fins du renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes et de l'action en faveur de la démocratisation*, Rés. AG NU 49/190, Doc. off. AG NU, 49<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES 49/190 (1994).
- Affermissement du rôle de l'Organisation des Nations Unies aux fins du renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes et de l'action en faveur de la démocratisation*, Rés. AG NU 50/185, Doc. off. AG NU, 50<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES 50/185 (1995).
- Affermissement du rôle de l'Organisation des Nations Unies aux fins du renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes et de l'action en faveur de la démocratisation*, Rés. AG NU 50/185, Doc. off. AG NU, 52<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES/52/129 (1997).
- Application de la Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social*, Rés. AG NU 2543 (XXIV), Doc. off. AG NU, 24<sup>e</sup> sess., supp. n° 30, Doc. NU RES/2543 (XXIV) (1969) 55.
- Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies*, Rés. AG NU 51/31, Doc. off. AG NU, 51<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/51/L. 20/Rev. 1 (1997).
- Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies*, Rés. AG NU 54/36, Doc. off. AG NU, 54<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES/54/36 (2000).
- Charte des droits et devoirs économiques des États*, Rés. AG NU 3281 (XXIX), Doc. off. AG NU, 29<sup>e</sup> sess., supp. n° 31, Doc. NU A/RES/3281 (1974) 53.
- Commerce international et développement*, Rés. AG NU 60/184, Doc. off. AG NU, 60<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/60/486/Add. 1.
- Convocation d'une session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée au développement et à la coopération économique internationale*, Rég. AG NU 3171 (XXVIII), Doc. off. AG NU, 28<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/ES/3171 (1973).
- Déclaration sur le droit au développement*, Rés. AG NU 41/128, Doc. off. AG NU, 41<sup>e</sup> sess., supp. n° 53, Doc. NU A/41/53 (1986) 196.
- Déclaration concernant l'instauration d'un Nouvel ordre économique international*, Rés. AG NU 3201 (VI-S), Doc. off. AG NU, 6<sup>e</sup> sess., supp. n° 1, Doc. NU A/9559 (1974) 3.
- Déclaration du Millénaire*, Rés. AG NU 55/2, Doc. off. AG NU, 55<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/55/2 (2000).
- Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures des États*, Rés. AG NU 36/103, Doc. off. AG NU, 36<sup>e</sup> sess., supp. n° 1, Doc. NU A/RES/36/103 (1981) 98.
- Déclaration universelle des droits de l'Homme*, Rés. AG NU 217A (III), Doc. off. AG NU, 3<sup>e</sup> sess., 1<sup>re</sup> partie, Doc. NU A/RES/217A(III)(1948) 71.
- Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social*, Rés. AG NU 2542 (XXIV), Doc. off. AG NU, 24<sup>e</sup> sess., supp. n° 30, Doc. NU A/RES/2542 (XXIV) (1969) 51.
- Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies*, Rés. AG NU 2625 (XXV), Doc. off. AG NU, 25<sup>e</sup> sess., supp. n° 28, Doc. NU A/8082 (1970) 131.

- Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux*, Rés. AG NU 1514(XV), Doc. off. AG NU, 15<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/1514/XV (1960) 70.
- Définition de l'agression*, Rés. AG NU 3314 (XXIX), Doc. off. AG NU, 29<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES/3314 (1974) 148.
- Divers moyens et méthodes qui s'offrent, dans le système des Nations Unies, de mieux assurer l'exercice effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, Rés. AG NU1994/186, Doc. off. AG NU, 51<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/49/186 (1995).
- Droit d'exploiter librement les richesses et les ressources naturelles*, Rés. AG NU 626 (VII), Doc. off. AG NU, 7<sup>e</sup> sess., supp. n° 20, Doc. NU A/2361 (1952)18.
- Droits de l'homme et mesures de contrainte unilatérales*, Rés. AG NU 60/155, Doc. off. AG NU, 60<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/60/509/Add. 2 (Part II) (2005).
- Droit des peuples et des nations à disposer d'eux-mêmes*, Rés. AG NU 637 (VII), Doc. off. AG NU, 7<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/ 637 (VII) (1952) 25.
- Élimination des mesures économiques coercitives unilatérales et extraterritoriales utilisées pour exercer une pression politique et économique*, Rés. AG NU 55/6, Doc. off. AG NU, 55<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/55/L. 9/Rev. 1 (2000).
- Incidences sur la situation en Amérique centrale de l'intervention militaire des États-Unis d'Amérique au Panama*, Rés. AG NU 44/240, Doc. off. AG NU, 44<sup>e</sup> Session, Doc. NU A/RES/44/240 (1989) 53.
- Indivisibilité et interdépendance des droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques*, Rés. AG NU 44/130, Doc. off. AG NU, 44<sup>e</sup> sess., supp. n° 49, Doc. NU A/44/49 (1989) 210.
- Insertion dans le Pacte ou les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme d'un article sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Rés. AG NU 545 (VI), Doc. off. AG NU, 6<sup>e</sup> sess., supp. no 20, Doc. NU A/2119 (1952) 39.
- Le commerce international principal instrument du développement économique*, Rés. AG NU 1707 (XVI), Doc. off. AG NU, 16<sup>e</sup> sess., supp. n° 17, Doc. NU A/16/17 (1961) 14.
- Mesures économiques utilisées pour exercer une pression politique et économique sur les pays en développement*, Rés. AG NU 48/168, Doc. off. AG NU, 54<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/48/168 (1993).
- Mesures visant à éliminer le terrorisme international*, Rés. AG NU 49/60, Doc. off. AG NU, 49<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES/49/743 (1995).
- Mise en œuvre du Programme d'action pour les années 1990 en faveur des pays les moins avancés*, Rés. AG NU 48/171, Doc. off. AG NU, 54<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/48/171 (1993).
- Nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier appliqué à Cuba par les États-Unis d'Amérique*, Rés. AG NU 47/19, Doc. off. AG NU, 47<sup>e</sup> sess. Doc. NU A/47/L. 20/Rev. 1 (1992).
- Nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier appliqué à Cuba par les États-Unis d'Amérique*, Rés AG NU 48/16, Doc. off. AG NU, 48<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES/48/16 (1993).
- Nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier appliqué à Cuba par les États-Unis d'Amérique*, Rés AG NU 49/9, Doc. off. AG NU, 49<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/49/L. 9 (1994).
- Nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier appliqué à Cuba par les États-Unis d'Amérique*, Rés AG NU 50/10, Doc. off. AG NU, 50<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/50/L. 10 (1995).

- Nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier appliqué à Cuba par les États-Unis d'Amérique*, Rés. AG NU 51/17, Doc. off. AG NU, 51<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES/51/17 (1996).
- Nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier appliqué à Cuba par les États-Unis d'Amérique*, Rés. AG NU 52/10, Doc. off. AG NU, 52<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/52/L. 11 (1997).
- Nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier appliqué à Cuba par les États-Unis d'Amérique*, Rés. AG NU 54/21, Doc. off. AG NU, 54<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/54/L. 11 (1999).
- Nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier appliqué à Cuba par les États-Unis d'Amérique*, Rés. AG NU 55/20, Doc. off. AG NU, 55<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/55/L. 7 (2000).
- Nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier appliqué à Cuba par les États-Unis d'Amérique*, Rés. AG NU 56/9, Doc. off. AG NU, 56<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/56/L. 9 (2001).
- Nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier appliqué à Cuba par les États-Unis d'Amérique*, Rés. AG NU 57/11, Doc. off. AG NU, 57<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/57/L. 5 (2002).
- Nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier appliqué à Cuba par les États-Unis d'Amérique*, Rés. AG NU 58/7, Doc. off. AG NU, 58<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/58/L. 4 (2003).
- Nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier appliqué à Cuba par les États-Unis d'Amérique*, Rés. AG NU 59/11, Doc. off. AG NU, 59<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/59/L. 2 (2004).
- Nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier appliqué à Cuba par les États-Unis d'Amérique*, Rés. AG NU 60/12, Doc. off. AG NU, 60<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/60/L. 9 (2005).
- Programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international*, Rés. AG NU 3202 (S-VI), Doc. off. AG NU, 6<sup>e</sup> sess. extraordinaire, Doc. NU A/9556 (1<sup>er</sup> mai 1974) 5.
- Programme d'action pour l'application intégrale de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays coloniaux*, Rés. AG NU 2621(XXV), Doc. off. AG NU, 25<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/8086 (1970) 1.
- Projet de Pacte international relatif aux droits de l'homme et mesures de mise en œuvre : travaux futurs de la Commission des droits de l'homme*, Rés. AG NU 421D(V), Doc. off. AG NU, 5<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/421D(V) (1950) 47.
- Promotion d'un ordre international démocratique et équitable*, Rés. AG NU 55/107 Doc. off. AG NU, 55<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/55/602/Add. 2 (2001) 1.
- Questions de territoires administrés par le Portugal*, Rés. AG NU 2107(XX), Doc. off. AG NU, 20<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/2107(1965) 66.
- Réalisation universelle du droit des peuples à l'autodétermination*, Rés. AG NU 59/180, Doc. off. AG NU, 59<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/59/502 (2004).
- Recommandations concernant le respect, sur le plan international, du droit des peuples et des nations à disposer d'eux-mêmes*, Rés. AG NU 1314(XIII), Doc. off. AG NU, 13<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES/1314(XIII) (1958) 27.
- Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes*, Rés. AG NU 43/157, Doc. off. AG NU, 43<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES 43/157 (1988).

- Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes*, Rés. AG NU 44/146, Doc. off. AG NU, 44<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES 44/146 (1989).
- Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes*, Rés. AG NU 45/150, Doc. off. AG NU, 45<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES 45/150 (1990).
- Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes*, Rés. AG NU 46/137, Doc. off. AG NU, 44<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES 46/137 (1991).
- Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes*, Rés. AG NU 47/138, Doc. off. AG NU, 47<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES 47/138 (1992).
- Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes*, Rés. AG NU 48/131, Doc. off. AG NU, 48<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES 48/131 (1993).
- Respect des principes de la souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des États en ce qui concerne les processus électoraux*, Rés. AG NU 50/172, Doc. off. AG NU, 50<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES/50/172 (1995).
- Respect des principes de la souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des États en ce qui concerne les processus électoraux*, Rés. AG NU 52/119, Doc. off. AG NU, 52<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES 52/119 (1997).
- Respect des principes de la souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des États en ce qui concerne les processus électoraux*, Rés. AG NU 54/168, Doc. off. AG NU, 54<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/54/168 (2000).
- Souveraineté permanente sur les ressources naturelles*, Rés. AG NU 1803 (XVII), Doc. off. AG NU, 17<sup>e</sup> sess., supp. n° 17, Doc. NU A/5217 (1962) 15.
- Souveraineté permanente sur les ressources naturelles*, Rés. AG NU 2158(XXI), Doc. off. AG NU, 21<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/2158(XXI) (1966) 29.
- Souveraineté permanente des pays en voie de développement sur leurs ressources et expansion des sources intérieures d'accumulation aux fins du développement économique*, Rés. AG NU 2692 (XXV), Doc. off. AG NU, 25<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES/2692 (1970) 69.
- Un agenda pour le développement*, Rés. AG NU 48/166, Doc. off. AG NU, 48<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/48/166 (1994).

#### D. Autres documents des Nations Unies

- Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies*, Doc. off. AG NU, 50<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/50/150 (1995).
- Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies*, Doc. off. AG NU, 51<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/51/512 (1996).
- Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement : déclaration de principes relatifs aux forêts* : principaux textes de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Publications officielles, New York : Nations Unies, 1993.
- Conférence mondiale sur les droits de l'homme, *Déclaration et programme d'action de Vienne sur les droits de l'homme*, texte de la conférence diplomatique, Doc. NU A/CONF. 157/23 (1993).
- Groupe de travail Ad Hoc de l'Assemblée générale à composition non limitée, chargé d'élaborer un Agenda pour le développement, *Agenda pour le développement*, Doc. NU. A/AC. 250/1 (Parties I, II, III) (1997).

- Nations Unies, *Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies*, Doc. off. AG NU, 52<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/52/513 (1997).
- Nations Unies, Documents de base constituant la première partie des rapports des États Parties : Cuba, Doc. off. CES NU, HRI/CORE/1/Add. 84 (1997).
- Nations Unies, *Le droit à l'autodétermination : Application des résolutions de l'Organisation des Nations Unies*, rapport présenté par H. Gros Espiell, NU, Genève, Doc. NU E/CN. 4/Sub. 2/405/Rev. 1 (1979).
- Nations Unies, *Questions relatives aux droits de l'homme : situations relatives aux droits de l'homme et rapports des rapporteurs et représentants spéciaux : Situation des droits de l'homme à Cuba*, Doc. Off. AG NU, 52<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/52/479 (1997).
- Nations Unies, *Rapports présentés par les gouvernements sur demande du Secrétaire Général des Nations Unies lors du débat intitulé : « Necessity of Ending the Economic, Commercial and Financial Embargo Imposed by the United States »*, Doc. off. CES NU, 50<sup>e</sup> sess., Doc. UN A/50/401, (1995).
- Nations Unies, *Rapports présentés par les gouvernements sur demande du Secrétaire Général des Nations Unies lors du débat intitulé « Necessity of Ending the Economic, Commercial and Financial Embargo Imposed by the United States »*, Doc. off. CES NU, 50<sup>e</sup> sess., Doc. UN A/50/150, (1995).
- Nations Unies, *Un agenda pour la démocratisation*, Doc. off. AG NU, 51<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/51/761 (1997)

## Accords internationaux

- Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis et le gouvernement du Mexique, 17 décembre 1992, R. T. Can 1994 n° 2, 32 ILM 289 (entrée en vigueur : 1<sup>er</sup> janvier 1994) [ALÉNA].
- Accord entre la Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Cuba sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements, 25 avril 1997, Décret n° 99-1026 du 1<sup>er</sup> décembre 1999, J.O. 9 décembre 1999, 1328.
- Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, 30 octobre 1947, 58 R.T.N.U. 187, R.T. Can. 1947, n° 27 (entrée en vigueur : 1<sup>er</sup> janvier 1948)[GATT de 1947].
- Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (GATT de 1994 et de 1947 et GATS), Marrakech, 15 avril 1994, 1867 R.T.N.U. 3 (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1995).
- The Platt Amendment*, 1903, dans T.G. Patterson, « Major Problems in American Foreign Policy, Documents and Essays », D.C. Heath and Company Lexington, Massachusetts, Toronto, 1978.
- Traité entre les États-Unis d'Amérique et l'Union des républiques socialistes soviétiques concernant la limitation des systèmes de missiles antimissiles [Traité ABM ou Traité de Moscou de 1972], 26 mai 1972 (entrée en vigueur : 3 octobre 1972).

## Commission des droits de l'homme

- Commission des droits de l'homme, *Human rights and unilateral coercive measures*, Report of the Secretary General, Doc. off. CES NU, 51<sup>e</sup> sess., Doc. NU E/CN. 4/1995/43 (1995).
- Commission des droits de l'homme, *Les droits de l'homme et les mesures coercitives unilatérales (les droits économiques, sociaux et culturels)*, Doc. off. CES NU, 50<sup>e</sup> sess., Doc. NU E/CN. 4/1999/44 (1999).
- Commission des droits de l'homme, *Les droits de l'homme, objectif premier de la politique en matière d'échanges et d'investissement et en matière financière*, Rés. CES NU 1998/12, Doc. off. CES NU, Doc. NU E/CN. 4/SUB. 2/RES/1998/12 (1998).
- Commission des droits de l'homme, Rapport du Secrétaire général sur les droits de l'homme et les mesures coercitives unilatérales (les droits économiques, sociaux et culturels), Doc. off. CES NU, 57<sup>e</sup> sess., Doc. NU E/CN. 4/2001/50 (2001).
- Commission des droits de l'homme, Rapport sur la situation des droits de l'homme à Cuba, présenté par le rapporteur spécial Carl-Johan Groth, conformément à la résolution 1997/62 de la Commission, Doc. off. CES NU, 54<sup>e</sup> sess., Doc. NU E/CN. 4/1998/69 (1998).

## Sous-Commission des droits de l'homme

- Sous-Commission des droits de l'homme, Respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales consacrés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme par les États qui ne sont pas parties aux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, Rés. CES NU 2000/23, Doc. off. CES NU, 2000, Doc. NU E/CN. 4/Sub. 2/RES/2000/23.

## Comité des droits de l'homme

- Comité des droits de l'homme, « Observation générale sur l'article premier du Pacte international relatif aux droits civils et politiques » (Doc. NU CCPR/4/Add. 1) 12 avril 1984 dans *Annuaire du Comité des droits de l'homme 1983-1984*, vol. 2, p. 649.

## Comité des droits économiques, sociaux et culturels

- Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Rapport final sur la question de l'impunité des auteurs des violations des droits (droits économiques, sociaux et culturels) de l'Homme, Doc. off. CES NU, 44<sup>e</sup> sess., Doc. NU E/CN. 4/Sub. 2/1997/8 (1999).
- Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales*, Observación general 8 Comité de derechos económicos, políticos y sociales, Doc. off. CES NU, Doc. NU E/C. 12/1997/8 (1997).

## Commission de droit international

- Ago, R. (Rapporteur spécial), « Huitième rapport sur la responsabilité des États : Le fait internationalement illicite de l'État, source de responsabilité internationale » (Doc. A/CN. 4/318 et Add. 1 à 4) dans *Annuaire de la Commission du droit international 1979*, vol. 2, partie 1, New York, NU, 1981, p. 3 (Doc. NU A/Cn. 4/SER. A/1979/Add. 1 (Part 1)).
- Arangio-Ruiz, G. (Rapporteur spécial), « Quatrième rapport sur la responsabilité des États » (Doc. NU A/CN. 4/444 et Add. 1 à 3) dans *Annuaire de la Commission du droit international 1992*, vol. 2, partie 1, New York et Genève, NU, 1994, p. 1 (Doc. NU A/CN. 4/SER. A/1991/Add. 1 (Part 1)).
- Arangio-Ruiz, G. (Rapporteur spécial), « Troisième rapport sur la responsabilité des États » (Doc. NU A/CN. 4/440 et Add. 1) dans *Annuaire de la Commission du droit international 1991*, vol. 2, partie 1, New York et Genève, NU, 1994, p. 1 (Doc. NU A/CN. 4/SER. A/1991/Add. 1 (Part 1)).
- Arangio-Ruiz, G. (Rapporteur spécial), « Responsabilité des États » (Doc. NU A/CN. 4/472/Add. 1, section. C ; Doc. NU A/CN. 4/476 et Add. 1 ; Doc. NU A/CN. 4/L. 524 et Corr. 1) dans *Annuaire de la Commission du droit international 1996*, vol. 1, New York et Genève, NU, 1998 à la p. 23 (Doc. NU A/CN. 4/SER. A/1996).
- Bedjaoui, M. (Rapporteur spécial), « Premier rapport sur la succession d'États et les droits et obligations découlant de sources autres que les traités » (Doc. NU A/CN. 4/204), dans *Annuaire de la Commission du droit international 1968*, vol. 1, New York, NU, 1968, p. 96 (Doc. NU A/CN. 4/Ser. A/1968/Add. 1).
- CDI, « Documents of the thirty-seventh session » (Doc. NU A/40/10) dans *Yearbook of the International Law Commission 1985*, vol. 2, partie 2, New York, NU, 1985 à la p. 77 (Doc. NU A/CN. 4/SER. A/1985/Add. 1(Part 1)).
- CDI, « Rapport de la Commission à l'Assemblée générale sur les travaux de sa quarante-huitième session » (Doc. NU A/51/10) dans *Annuaire de la Commission du droit international 1996*, vol. 2, partie 2 New York et Genève, NU, 1998 à la p. 61 (Doc. NU A/CN. 4/SER. A/1996/Add. 1(Part 2)).

## Conseil de sécurité

- Conseil de sécurité, *Déclaration du Conseil de sécurité*, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/4392 (1960).
- Conseil de sécurité, *Déclaration du Gouvernement des États-Unis*, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/PV.874 (1960) à la p. 32.
- Conseil de sécurité, *Déclaration du représentant de l'URSS*, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/PV.876 (1960) à la p. 20.
- Conseil de sécurité, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité*, Doc. off. CS NU, 3635<sup>e</sup> séance, Doc. NU S/PRST/1996/9 (1996).
- Conseil de sécurité, *Demande du Gouvernement de Cuba*, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/ 4378 (1960).
- Conseil de sécurité, *Destruction en vol de deux appareils civils le 24 février 1996*, Doc. off. CS NU, Compte rendu de la 3634<sup>e</sup> séance, Doc. NU S/PV. 3634 (1996).
- Conseil de sécurité, *Lettre datée du 26 février adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent des États-Unis d'Amérique auprès de l'Organisation des Nations Unies*, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/1996/130 (1996).

Conseil de sécurité, *Question concernant la situation en Rhodésie du Sud*, Rés. CS NU 221, Doc. off. CS NU, 1277 séance, Doc. NU S/RES/221 (1966) 5.

Conseil de sécurité, *Résolution 665 (1990)*, Rés. CS NU 665, Doc. off. CS NU, 2938 séance, Doc. NU S/RES/665 (1990) 24.

Conseil de sécurité, *Résolution 917*, Rés. CS NU 917, Doc. off. CS NU, 3376<sup>e</sup> séance, Doc. NU S/RES/917 (1994).

Conseil de sécurité, *Résolution 1067 (1996)*, Doc. off. CS NU S/RES/1067 (1996).

## Programme des Nations Unies pour le développement

PNUD, *Economic growth and human development: Human Development Report 2006*, Genève, PNUD (1996).

PNUD, *Globalization with a human face: Human Development Report 1999*, Genève, PNUD (1999).

## Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC)

CEPAL, *The Cuban Economy. Structural Reforms and Economic Performance in the 1990s*, Doc. NU LC/MEX/R. 746. Rev. 1, Mexico (2001).

Ibarra, D.; Máttar, J., «La economía de Cuba» (1998) 66 *Revista de la CEPAL*.

Mesa Lago, C., «Problemas sociales y económicos en Cuba durante la crisis y la recuperación» (2005) 86 *Revista de la CEPAL*.

## Communautés européennes

CE, Action commune du 22 novembre 1996 adoptée par le Conseil sur la base des articles J. 3 et K. 3 du traité sur l'Union européenne, relative aux mesures de protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant, [1996] *J.O.L.* 309.

CE, Règlement 2271/96 du Conseil du 22 novembre 1996 portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant, [1996], *J.O.L.* 309.

Conseil de l'Europe, A.P., Rés. 2271/76 (1996) Résolution protégeant contre les effets d'une application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, (1997) 36 *International Legal Materials* 125.

Conseil de l'Europe, A.P., Rés. 1135 (1997) 1<sup>er</sup> sess. ordinaire, Résolution relative aux implications pour l'Europe et pour le monde de la Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act (Libertad) votée par le Congrès des États-Unis, Textes adoptés (1997). En ligne : Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire <[assembly.coe.int/mainf.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta97/fres1135.htm](http://assembly.coe.int/mainf.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta97/fres1135.htm)>.

European Community, *Report on U.S. Trade Barriers*, Directorate-General I, External Relations, 1989, p. 2.

## Organisation des États Américains

- CJI, *Opinión del Comité Jurídico Interamericano en cumplimiento de la resolución AG/DOC. 3375/96 de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos titulada « Libertad de Comercio e Inversión en el Hemisferio », Doc. off. OEA CJI/SO/II/doc.67/96 rev. 5 (1996) 4.*
- CJI, *Resolución sobre la Opinión del Comité Jurídico Interamericano en cumplimiento de la resolución AG/DOC.3375/96 de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos titulada « Libertad de Comercio e Inversión en el Hemisferio », Doc. off. OEA CJI/RES.II-14/96 (1996) 1.*
- OEA, *Acta Final de la Novena Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores: Órgano de consulta en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*, Doc. off. OEA/Ser.C/II.9 (1964).
- OEA, *Acta Final de la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores: Órgano de consulta en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*, Doc. off. OEA/Ser.C/II.8 (1962).
- OEA, *Charte démocratique interaméricaine, 11 septembre 2001*, Doc. off. OEA, AG/RES.1 (XXVIII-E/01) (2001).
- OEA, *Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance (Rio Treaty)*, 2 septembre 1947, OASTS, n° 8 et 61 (entrée en vigueur: 3 décembre 1948).
- OEA, *Liberté de commerce et d'investissement dans le continent américain*, Doc. off. OEA, AG/RES. 1364 (XXVI-0196), 26<sup>e</sup> sess. (1996).
- OEA, *Rapport du Conseil permanent sur la liberté du commerce et d'investissement dans le continent américain*, Doc. off. OEA CP/Doc. 3189/99 (1999).

## Organisation mondiale de la santé

- World Health Organization, *Selected Indicators: Cuba*, World Health Organization, 2001, en ligne: World Health Organization <[www3.who.int/whosis/country/indicators.cfm?country=cub](http://www3.who.int/whosis/country/indicators.cfm?country=cub)>.

## Organisation mondiale du commerce

- OMC, *Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce*, Annexe 1C de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce (1994), en ligne: Organisation mondiale du commerce, ADPIC <[www.wto.org/french/tratop\\_f/trips\\_f/t\\_agm0\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/trips_f/t_agm0_f.htm)>.
- OMC, *Active Panels, United States – The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act*, complaint by the European Community (WT/D538), en ligne: <[www.wto.org/wto/dispute/bulletin.htm](http://www.wto.org/wto/dispute/bulletin.htm)>.
- OMC, *Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends*, (1994), en ligne: OMC <[www.wto.org/french/tratop\\_f/dispu\\_f/dsu\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dsu_f.htm)>.
- OMC, *Rapport spécial de l'OMC*, présenté par Renato Ruggieri, Directeur de l'OMC, Focus: Bulletin d'information de l'OMC, n° 14, décembre 1996.

## Jurisprudence [Cour permanente de justice internationale (CPJI) et Cour internationale de Justice (CIJ)]

Affaire de la Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Nouvelle Requête : 1962) (*Belgique c. Espagne*), [1970] CIJ Rep. 4.

Affaire du Détroit de Corfou (*Royaume-Uni c. Albanie*), Ordonnance du 9 avril 1949, [1949] CIJ

Affaire du Lotus (*France c. Turquie*), [1927], CPJI (Série A), n° 10.

Affaire Notteböhmer (*Liechtenstein c. Guatemala*), [1953] CIJ, Rec. 798.

Affaire relative au personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran (*États-Unis d'Amérique c. Iran*), [1980] CIJ Rec. 28.

Affaire relative aux activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (*Nicaragua c. États-Unis d'Amérique*), [1986] CIJ Rec. 14.

## Décisions d'arbitrage international

*Affaire concernant l'accord relatif aux services aériens* (1978), 18 R.S.A., 483.

*Affaire de Naulilaa* (1928), R.S.A. II, p. 1028.

*American Independent Oil Co (Aminoil) c. Koweït* (1982) sentence rendue le 24 mars 1982 (président : M. Reuter), 21 ILM.

*British Petroleum exploration Company c. Libye* (1973) sentence rendue le 10 octobre 1973 (Arbitre : M. Lagergren).

*Corporación del Cobre c. Société Braden Copper Corporation et Société le Groupement d'Importation des Métaux* (1972), 12 ILM (1973) à la p. 182 (Tribunal de grande instance de Paris).

*Libyan-American Oil Co (Liamco) c. Libye* (1977) 20 ILM 1981, p. 1 (Arbitre : M. Mahmassani).

*Texaco v. Libyan Arab Republic* (1977) 17 ILM (1978) (Arbitre : Pierre-Marie Dupuy).

## Banque mondiale

Banque mondiale, *Combattre la pauvreté : Rapport sur le développement dans le monde 2001/2002*, Washington, Banque mondiale, 2002.

Banque mondiale, *Le président de la Banque mondiale, M. James Wolfensohn, n'a pas honte de dire que Cuba a fait du bon travail*, Communiqué de presse, RHC, 1<sup>er</sup> mai 2001.

Erikson D., A. Lord et P. Wolf, *Cuba's Social Services : A Review of Education, Health, and Sanitation*, Washington, World Bank, 2002.

## Gouvernement de Cuba

Gouvernement de Cuba, *Demande pour dommages humains au peuple cubain contre le gouvernement des États-Unis*, Document officiel, La Havane, 1999, en ligne : Gouvernement de la République de Cuba <[www.cuba.cu/gobierno/documentos/1999/fra/d310599f.html](http://www.cuba.cu/gobierno/documentos/1999/fra/d310599f.html)>.

- Asamblea Nacional del Poder Popular, *Ley de la inversión extranjera (Ley No. 77)* aprobada por la Asamblea Nacional de la República de Cuba el 5 de septiembre de 1995, 5<sup>a</sup> ses., 4<sup>a</sup> legislatura, (1996) 35 ILM 332.
- Gobierno de la República de Cuba, *El proceso de nacionalizaciones en Cuba*, en ligne : Cuba vs. Bloques <[www.cubavsbloques.cu/default.aspx?tabid=68](http://www.cubavsbloques.cu/default.aspx?tabid=68)>.
- Ministère des Affaires étrangères, Panaméricanisme, impérialisme et non-intervention, 1968.

## Gouvernement du Canada

- Government of Canada, Canada Issues Order blocking U.S. trade restrictions, New Release, Ottawa, October 9, 1992.
- Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *La loi Helms-Burton : les dates marquantes*, Document d'information, Ottawa, septembre 1996, ([www.dfait-maeci.gc.ca](http://www.dfait-maeci.gc.ca)).
- Gouvernement du Canada, Loi sur les mesures extraterritoriales étrangères, L.R.C. 1985, c. F-29.
- Gouvernement du Canada, Le Canada encouragé par la décision du président américain sur la loi Helms-Burton, Communiqué de presse n° 127, Ottawa, 16 juillet 1996.
- Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Notes pour une allocution de l'Honorable Art Eggleton, à l'occasion de la deuxième lecture du projet de loi modifiant la loi sur les mesures extraterritoriales étrangères, Ottawa, 20 septembre 1996, Doc. no 96/36 (<[www.dfait-maeci.gc.ca](http://www.dfait-maeci.gc.ca)>), consulté en 2001.

## Gouvernement des États-Unis

- Federal Register, Family and Educational Travel-Related Transactions; Remittances of Inherited Funds; Activities of Cuban Nationals in United States; Support for the Cuban People; Humanitarian Projects and Technical Amendments, Department of Treasury, en ligne : Federal Register, vol. 68, n° 56, March 24, 2003 <[www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/legal/regs/fr68\\_14141.pdf](http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/legal/regs/fr68_14141.pdf)>.
- Federal Register, Revocation of OFAC Specific Licenses To Engage in Travel-Related Transactions Incident to Visiting Close Relatives in Cuba – Notice, Cuban Assets Control Regulations (31 CFR Part 515); Interim Final Rule, Department of Treasury, en ligne : Federal Register, vol. 69, n° 115, June 16, 2004 <[www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/programs/cuba/fr69\\_33768.pdf](http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/programs/cuba/fr69_33768.pdf)>.
- Gouvernement des États-Unis, *Second Hickenlooper Amendment*, 22 USC §2370 (1964).
- Gouvernement des États-Unis, Memorandum of understanding concerning the U.S. Helms-Burton Act and the U.S. Iran and Lybia sanctions Act, [11 avril 1997], 36 ILM 529 (1997).
- Gouvernement des États-Unis, *Taylor Commission's Report, Foreign Relations of the United States, (1961-1963)*, Volume X, Cuba, 1961-1962, Washington : US Government Printing Office, 1997, en ligne : The National Security Archive, George Washington University <[www.gwu.edu/%7EEnsarchiv/NSAEBB/NSAEBB29/](http://www.gwu.edu/%7EEnsarchiv/NSAEBB/NSAEBB29/)>.

- Office of public Affairs, *Treasury Designates & Blocks 10 Entities for Cuban Embargo Violations*, The Treasury Department, JS- 1161, Press Room, February 9, 2004. En ligne : The Treasury Department <[www.treasury.gov/press/releases/js1161.htm](http://www.treasury.gov/press/releases/js1161.htm)>.
- Office of public Affairs, *Treasury Identifies Cuban-Controlled Shipping Entity as a SDN*, JS- 1852, The Treasury Department, Press Room, August 10, 2004. En ligne : The Treasury Department <[www.treasury.gov/press/releases/js1852.htm](http://www.treasury.gov/press/releases/js1852.htm)>.
- Patents and Trademarks Office, *Galleon S.A., (SJ) Bacardi-Martini U.S.A., Inc. and Bacardi & Co. Ltd. v. Havana Club Holding, S. A., dba HCH, S. A., and Empresa Cubana Exportadora de Alimentos y S. A., dba Cubaexport*. En ligne : Patents and Trademarks Office <[www.uspto.gov/web/offices/com/sol/og/2004/week09/pattab1.htm](http://www.uspto.gov/web/offices/com/sol/og/2004/week09/pattab1.htm)>.
- Powell, C.L., *Report to the President*, Commission for Assistance to a free Cuba, Washington, Département d'État, 2004.
- Supreme Court of the United States, *Hamdan vs. Rumsfeld, Secretary of defence et al.*, June 29, 2006, en ligne : Supreme Court of the United States <[www.supremecourtus.gov/opinions/05pdf/05-184.pdf](http://www.supremecourtus.gov/opinions/05pdf/05-184.pdf)>.
- Supreme Court of the United States, *Banco nacional de Cuba v. Sabbatino*, 376 U.S. 398 (1964).
- The Bureau of Western Hemisphere Affairs, *The President's Title III Decision*, U.S. Department of State, July, 2000, en ligne : Department of State <[www.state.gov/www/regions/wha/cuba/index.html](http://www.state.gov/www/regions/wha/cuba/index.html)>.
- The Department of State Bulletin, *L'Acte final de la Réunion de Consultation des ministres de 1964*, 10 août 1964.
- United States Department of State, *Patterns of Global Terrorism 2003*, Washington : United States Department of State, avril 2004, en ligne : United States Department of State <[www.state.gov.documents/organization/31912.pdf](http://www.state.gov.documents/organization/31912.pdf)>.
- United States Court of Appeals For the Second District, *Empresa Cubana del Tabaco (Cubatabaco) v. Culbro Corporation, General Cigar Co. and General Cigar Holdings, Inc.*, February 25, 2005, p. 2. En ligne : United States Court of Appeals For the Second District <[www.ca2.uscourts.gov/](http://www.ca2.uscourts.gov/)>.

## Législation des États-Unis

- Agricultural Export Facilitation Act of 2005*, 109th Congress, 1st Session, S-328.
- Cuban Democracy Act*, 22 USC §600 et suivants (1992).
- Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996* (Helms-Burton Act), 22 USCS Section § 6021-6091 (1996).
- Foreign Assistance Act*, 22 USC §2370 (1961).
- Lanham (Trademark) Act*, 15 USC Section § 1125 (1946).
- Mutual Defense Assistance Control Act (Battle Act)*, 22 USC § 1611 et suivants (1951).
- Omnibus Consolidated and Emergency Supplemental Appropriations Act of 1999* (Section 211 of the Department of Commerce Appropriations Act of 1999), Public Law 105-277, 112 Stat. 2681 (1999).
- Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988*, Pub. L. n° 100-418, 102 Stat. 1107 (1988).

*Sanctions Reform and Export Enhancement Act of 2000*, Pub. L. n° 106 – 387, Title IX (2000).

*The Cuban Assets Control Regulation*, 31 C. F. R. §515. 201- §515. 718 (1963).

*Trade Act of 1974*, Sec. 301, 19 USC n° 2411.

*Trade Expansion Act of 1962*, Pub. L. n° 87-794, 76 Stat. 882.

*Trading with the Enemy Act*, 50 USCS Section 5 (1917).

## Gouvernement de la République française

Tribunal de Grande Instance de Paris, *Corporación del Cobre c. Sté Braden Copper Corp. et Sté « Le groupement d'importation des métaux »*, 28 novembre 1972.

## Gouvernement du Mexique

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Sesión pública ordinaria celebrada el 7 de Febrero de 2006, Año III, Segundo Período Ordinario, LIX Legislatura, Num. 2.

*Ley de protección al comercio y la inversión de normas extranjeras que contravengan el derecho internacional*, Diario oficial de la Federación (Gazette officielle de la Fédération du Mexique), 23 octobre 1996, p. 9-10, (1997) 36 *International Legal Materials* 133.

Coordinación General de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias, VII Reunión interparlamentaria Cuba-México, Septiembre 2004, La Habana, Cuba.

## Autres documents

American Association for World Health, *Privation de denrées alimentaires et de médicaments : les conséquences sur la santé et la nutrition de la population cubaine de l'embargo appliqué par les États-Unis d'Amérique*, 1997.

American Law Institute, *The Foreign Relations Law of the United States : Restatement of the Law*, St. Paul Minn., American Law Institute, 1986.

Conférence des chefs d'État ou de gouvernement des pays non alignés, *Neither East Nor West : The Basic Documents of Non-alignment*, New York, Sheee and Ward, 1973.

« Cuba : More Contracts ? », dans *Latin American Newsletters*, Austin, Published for the Conference on Latin American History by the University of Texas Press, Publications n° 2, 28 avril, 1967.

Evanson, D., J. Quigley et J. Lobel, « Memorandum on the illegality under International Law of the Cuban Democracy Act of 1992 -S. 2918 », dans *Blockade U.S. Policy of siège Against Cuba*, Toronto, The New Magazine Publishing Company Ltd., 1992.

IDI, « Projet de résolution de l'Institut du Droit International relative à la compétence extraterritoriale des États », *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 65, tome 1, 1993, 14.

## Dictionnaires

- Arnaud, A.J., (dir. ), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Librairie générale de droit juridique, 1993.
- Basdevant, J., *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, publié sous le patronage de l'Union académique internationale, Paris, Sirey, 1960.
- Guillien, R. et J. Vincent, *Lexique de termes juridiques*, 3<sup>ie</sup> éd. Paris, Dalloz, 1989.
- Salmon, J., *Dictionnaire de droit international public*, préface de Gilbert Guillaume, Bruylant: Bruxelles, 2001.

## Coupures de presse

- « Espagne-Cuba : interdiction de se plier à la loi Helms-Burton », *Le Monde*, (15 février 1998), en ligne: Le Monde.fr, <[www.lemonde.fr/web/recherche\\_breve/1,13-0,37-125968,0.html](http://www.lemonde.fr/web/recherche_breve/1,13-0,37-125968,0.html)>.
- « Le Congrès américain s'oppose à l'accord sur la loi Helms-Burton », *Le Monde*, (3 juin 1998), en ligne: LeMonde.fr, <[www.lemonde.fr/web/recherche\\_breve/1,13-0,37-145230,0.html](http://www.lemonde.fr/web/recherche_breve/1,13-0,37-145230,0.html)>.
- « L'Europe dénonce les sanctions américaines liées au renforcement de l'embargo », *Le Monde*, 13 juillet 1996, en ligne: Le Monde. fr <[www.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type\\_item=ART\\_ARCH\\_30J&objet\\_id=218926](http://www.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type_item=ART_ARCH_30J&objet_id=218926)>.
- Martínez, F. et J.A. Román, « Se sancionaía al Sheraton sin enviar queja alguna a Washington: Derbez », *La Jornada*, 8 de Febrero de 2006, en ligne: *La Jornada* <[www.jornada.unam.mx/2006/02/08/003n1pol.php](http://www.jornada.unam.mx/2006/02/08/003n1pol.php)>.
- Presse canadienne, « Le renforcement de l'embargo contre Cuba nuirait aux entreprises d'ici », *Le Devoir* [de Montréal], 22 septembre 1995, A9.
- Stern, B., « Les États-Unis et le droit impérialiste », *Le Monde*, (12 septembre 1996) 12.
- Tison, M., « Washington appuie le Canada contre le projet de loi sur Cuba », *La Presse* [de Montréal], 6 mai 1995, F12.

## Sites Internet consultés

- George Washington University, The Ultrasensitive Bay of Pigs: Newly Released portions of Taylor Commission Report Provide Critical New Details on Operation Zapata, Foreign Relations of the United States, 1961-1963, Volume X, Cuba, 1961-1962, Washington: US Government Printing Office, 1997, en ligne: The National Security Archive Electronic Briefing Book n° 29, <[www.gwu.edu/%7EEnsarchiv/NSAEBB/NSAEBB29/index.html](http://www.gwu.edu/%7EEnsarchiv/NSAEBB/NSAEBB29/index.html)>.
- Patents and Trademarks Office of Unites States, en ligne: <[www.uspto.gov/web/offices/com/sol/og/2004/week09/patab1.htm](http://www.uspto.gov/web/offices/com/sol/og/2004/week09/patab1.htm)>.
- The National Security Archive Documents Reader, *Inspector General's Survey of the Cuban Operation and associated documents*, en ligne: The George Washington University, The National Security Archive Documents Reader, <[www.gwu.edu/%7EEnsarchiv/latin\\_america/cuba/ig\\_reportx/](http://www.gwu.edu/%7EEnsarchiv/latin_america/cuba/ig_reportx/)>

- United States Department of the Treasury (Office of Foreign Assets Control), Country Sanctions Programs, en ligne : <[www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/sanctions](http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/sanctions)>.
- United States Department of the Treasury (Office of Foreign Assets Control), Specially Designated Nationals List, en ligne : <[www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/sdn/](http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/sdn/)>.
- Coordinación General de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias, *VII Reunión interparlamentaria Cuba-México*, Septiembre 2004, La Habana, en ligne : <[www.senado.gob.mx/internacionales/assets/docs/relaciones\\_parlamentarias/america/reuniones/cuba2.pdf](http://www.senado.gob.mx/internacionales/assets/docs/relaciones_parlamentarias/america/reuniones/cuba2.pdf)>.







**M**algré la reconnaissance universelle des principes piliers du droit international, tels que la non-intervention dans les affaires intérieures des États et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et donc de choisir leurs systèmes économique, politique et social, les États-Unis sont tout de même résolus à maintenir envers Cuba leur politique axée sur la mise en place de toutes sortes de dispositifs économiques unilatéraux et même extraterritoriaux. Très conscient du chaos juridique créé par la mondialisation de l'économie et par la prolifération des relations contractuelles, le gouvernement américain poursuit l'escalade des mesures de contrainte économique à l'égard de Cuba (loi Torricelli, loi Helms-Burton et Commission for Assistance to a Free Cuba). En défiant la règle internationale qui veut que tous les États souverains sont égaux, l'administration américaine contrevient aux normes naguère impérieuses interdisant les barrières au libre commerce, et contredit même ses propres principes en matière de politique commerciale, privant l'État cubain des flux économiques et des échanges commerciaux internationaux, source obligée de son développement économique, social et humain.



INSTITUT D'ÉTUDES  
INTERNATIONALES  
DE MONTRÉAL



Titulaire d'un diplôme de maîtrise en droit international de l'Université du Québec à Montréal, **DULCE MARÍA CRUZ HERRERA** est également diplômée de la faculté de droit de l'Université de La Havane à Cuba.



9 782760 514591

ISBN 978-2-7605-1459-1