

LES MESURES ÉCONOMIQUES AMÉRICAINES ET DE L'O.E.A. CONTRE CUBA

Denise MATHY

ASSISTANTE À
L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES

Le 8 janvier 1959, Fidel Castro entre triomphalement à La Havane (1) et apporte de profonds bouleversements politiques et socio-économiques qui porteront inévitablement atteinte aux intérêts nord-américains omniprésents dans l'île (2).

Les ripostes tant nord-américaines que de l'O.E.A. ne se firent pas attendre. Elles ne furent pas seulement déployées dans le domaine économique. Outre ce domaine, l'O.E.A. décida, en effet, de l'exclusion de Cuba du système inter-américain (3), de la rupture des relations diplomatiques et consulaires (4) et menaça de recourir à l'emploi de la force (5).

Les Etats-Unis avaient non seulement rompu les relations diplomatiques et consulaires dès 1962 (6) et menacé de l'emploi de la force (7), mais ils avaient aidé, voire participé à l'invasion de l'île (8) et imposé un « blocus pacifique » du 23 octobre au 20 novembre 1962.

Quant aux mesures économiques à l'encontre de Cuba, qu'elles soient considérées comme des sanctions, des interventions, des agressions, elles avaient, comme les autres mesures, pour but d'empêcher l'installation

(1) K. S. KAROL, *Les guerrilleros au pouvoir*, Paris, Laffont, 1970, pp. 578-579.

(2) Quincy WRIGHT, « The Cuban quarantine », *A.J.I.L.*, 1963, pp. 546, 547; Jacques NOEL, *Le principe de non intervention : théorie et pratique dans les relations interaméricaines*, thèse, Bruxelles, Editions de l'Université, Bruylant, 1981, p. 166; Eric DAVID, « Quelques réflexions sur l'égalité économique des Etats », *R.B.D.I.*, 1974, p. 409.

(3) En janvier 1962 lors de la 8^e réunion de consultation des Ministres des Affaires étrangères, Punta del Este, Résolution VI, *A.J.I.L.*, 1962, pp. 601-616; Jacques NOEL, *op. cit.*, p. 184.

(4) En juillet 1964, Résolution I de la 9^e Réunion de consultation des Ministres des Affaires étrangères, Washington, par 15 contre 4 (Bolivie, Chili, Mexique, Uruguay), *I.L.M.*, 1964 p. 977 et *A.F.D.I.*, 1964, p. 652. Ces sanctions économiques et diplomatiques sont retirées le 29 juillet 1975 à la XVI^e réunion de l'organe de consultation à San Jose, *A.J.I.L.*, 1976, p. 123.

(5) Résolution I, *ibidem* et Résolution du 23 octobre 1962 de l'organe compétent de l'O.E.A., citée par Eduardo JIMENEZ DE ARECHAGA, *R.O.A.D.I.*, 1964, I, p. 484.

(6) Le 3 janvier 1962, Quincy WRIGHT, *op. cit.*, p. 546; 44 *Dpt. of State Bull.*, 10.311.961.

(7) Joint Resolution du Congrès, 3 octobre 1962.

(8) En avril 1961, invasion d'opposants cubains à la baie des Cochons, avec la complicité d'Américains : Q. WRIGHT, « Intervention and Cuba in 1961 », 1961, *Proceedings, American Society of International Law*, p. 2.

et la progression d'un régime communiste à Cuba et dans l'hémisphère. Cuba devint pourtant communiste, malgré les mesures de l'O.E.A. et nord-américaines.

I. — LES MOTIFS INVOQUÉS

Les intérêts économiques nord-américains dans l'île furent notamment touchés par les mesures cubaines telles que la réforme agraire, la loi sur la réduction des loyers, la nationalisation de divers secteurs : téléphone, électricité, raffinerie de pétrole, centrales sucrières, banques, crédit et grandes entreprises (9).

Les raisons invoquées soit par les Etats-Unis soit par l'O.E.A. 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 (10) et d'autre part la protection des investissements nord-américains à l'étranger (11).

Ni l'un ni l'autre de ces motifs ne peut cependant suffire à rendre licites les mesures prises à l'encontre de Cuba.

(9) Fidel CASTRO, *Bilan de la révolution cubaine*, Paris, Maspero, 197, pp. 36, 37, 42, 43, 61, 74; K. S. KAROL, *op. cit.*, p. 35.

(10) Statement 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, M. WHITEMAN, *Digest of international Law*, 5, p. 437.

L'O.E.A. se définissant exclusivement par son opposition au communisme (Jacques NOEL, *op. cit.*, p. 185) motive beaucoup de ses résolutions relatives à Cuba par la lutte contre le communisme : 7^e réunion de consultation des Ministres des Affaires étrangères, San Jose, août 1960, de façon non expresse (WHITEMAN, *op. cit.*, pp. 438-439); les résolutions de la 8^e réunion de consultation à Punta del Este ont pour motif essentiel la lutte contre le communisme : I. Communist offensive against America; II, Special consultative Committee on Security against subversive action of international communism; VI, Sur l'exclusion de Cuba de l'O.E.A. parce que le régime castriste s'identifie aux principes du marxisme-léninisme et établit un système économique, politique et social basé sur cette doctrine; VII. Qui met sur pied l'Interamerican Defense Board; VIII, Sur les relations économiques à cause des activités subversives du bloc sino-soviétique et du gouvernement de Cuba en Amérique (*A.J.I.L.*, 1962, pp. 601-611). Aux Etats Unis, le Foreign Assistance Act 1962 utilise aussi le critère du communisme (*I.L.M.*, 1962, p. 118) pour interdire toute assistance. Le Trade Expansion Act of 1962 vise à empêcher la pénétration de l'économie communiste (*I.L.M.*, 1962, p. 340).

Le président Kennedy proclamant la quarantaine invoque la menace à la paix du monde à la sécurité des Etats-Unis et des Amériques que constitue l'installation par les Sino-Soviétiques d'une capacité militaire offensive à Cuba, proclamation 3504, 23 octobre 1962; *A.J.I.L.*, 1963, p. 512.

(11) Ce sont essentiellement des motivations nord-américaines : ainsi les discriminations à l'encontre de citoyens U.S. sont prises en considération par : Provisions regarding Expropriation and discriminatory Treatment of American owned property (sec. 15 Sugar Act Amendments, 1962, *I.L.M.*, 1962, pp. 116-117).

Le Foreign Assistance Act of 1962 ne se contente pas du communisme et de citer spécialement 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.

Le Foreign Assistance Act of 1963 précise qu'une assistance ne sera fournie à Cuba tant que 50 % des propriétés ne sont pas rendues aux Nord-Américains ou qu'une compensation équitable pour les propriétés saisies après le 1^{er} janvier 1959 n'est pas prévue, *I.L.M.*, 1964, p. 54.

La préservation du système interaméricain est un choix politique, éventuellement un intérêt national qui n'est pas nécessairement préservé par le droit international (12). La doctrine Monroe n'a aucune base juridique (13).

Le droit international oblige en effet au respect et à la coexistence des régimes politiques socio-économiques que les États se choisissent (14).

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.

II. — LES MESURES ÉCONOMIQUES CONTRE CUBA

Elles sont décidées tant de façon unilatérale que régionale. Les États-Unis ripostèrent immédiatement aux mesures socio-économiques cubaines en établissant un embargo sur les armes et en supprimant les quotas sucriers (15), les ventes de combustibles, de matériel de transport, de pièces de rechange, les crédits commerciaux (16). De plus, aucune assistance ne sera plus fournie à Cuba (17), aucune réduction de droits sur les produits importés directement ou non de Cuba ne sera octroyée (18).

En octobre 1962, en réponse à l'installation de missiles à Cuba, le président Kennedy instaura la quarantaine sur toutes les livraisons maritimes d'équipement militaire offensif et le matériel associé (19).

Les mesures économiques seront amplifiées ou renouvelées : interdiction de toute assistance, de quota sucrier ou de tout autre avantage à Cuba (20). Enfin, interdiction de toute transaction financière ou commerciale avec le gouvernement ou des particuliers de Cuba et un embargo total sur toutes les relations (*dealings*) avec Cuba (21) sont imposés.

(12) Selon Covey OLIVER : « law, international obligations, international institutions, do not ever really contain the pursuit of national interest, and the pursuit is always essentially unilateral ». Il considère cependant que le leadership des États-Unis n'est pas une action unilatérale. *International Law and the Quarantine of Cuba : A hopeful prescription for legal writing*, *A.J.I.L.*, 1963, pp. 374-376.

(13) Rahmatullah KHAN, « Cuba Quarantine and the Charter of the United Nations », *A.J.I.L.*, 1964, p. 123.

(14) Art. 2, § 1 de la Charte de l'O.N.U. et Déclaration 2625 (XXV) relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États. Art. 13 de la Charte de Bogota; il est évident que « le principe du fonctionnement de la démocratie représentative » (art. 5, d) est une formule de style envers laquelle l'O.E.A. n'est pas particulièrement sensible lorsque le régime n'est pas communiste.

(15) Notamment Sugar Act Amendment, 1962, *I.L.M.*, 1962, p. 116.

(16) Fidel CASTRO, *op. cit.*, 43-44, 61, 97.

(17) Foreign Assistance Act of 1962, *I.L.M.*, 1962, p. 118.

(18) Trade Expansion Act of 1962, ch. 4, National security, sec. 231, Product of Communist Countries or Areas, *I.L.M.*, 1962, p. 340.

(19) Proclamation 3504 du 23 octobre 1962, *A.J.I.L.*, 1963, pp. 512-513.

(20) Foreign Assistance Act of 1963, *I.L.M.*, 1964, p. 54.

(21) Cuban Asset Control Regulations pris en vertu du Trading with the Enemy Act of 1917, *I.L.M.*, 1964, p. 966.

L'O.E.A. de son côté, décida de la suspension du commerce des armes (22) puis de tout commerce et tout transport entre les gouvernements américains et Cuba (23).

Dans quelle mesure, les actions économiques régionales ou unilatérales contre Cuba sont-elles licites?

III. — DE LA LICÉITÉ DES MESURES ÉCONOMIQUES CONTRE CUBA

La Charte des Nations Unies régleme la prise de mesures coercitives ou sanctions (24). 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 (art. 39), il peut alors décider notamment de :

« l'interruption complète ou partielle des relations économiques... »
(art. 41).

Cette procédure ne fut pas suivie à propos de Cuba, les États-Unis et l'O.E.A. décidèrent seuls des mesures économiques. On ne peut dès lors parler de sanctions licites.

A. — *Les décisions de l'O.E.A.*

La Charte de l'O.E.A. interdit toute forme d'intervention (art. 15) et notamment les « 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 » (art. 16).

Elle considère la coopération économique comme indispensable (art. 5 t.).

On peut donc dire que les décisions prises à Punta del Este étaient contraires tant à la Charte de l'O.N.U. qu'à celle de l'O.E.A. (25). Le Conseil de Sécurité avait été saisi de cette affaire (26) mais il suspendit

(22) Résolution VIII Economic Relations de la 8^e réunion de consultation des Ministres des Affaires étrangères, Punta del Este, *A.J.I.L.*, 1962, pp. 601-616.

(23) Résolution I de la 9^e réunion, 26 juillet 1964, *I.L.M.*, 1964, p. 6.

(24) C'est-à-dire une « mesure destinée à assurer le respect du droit et la répression de ses violations » : Charles LEBEN, *Les sanctions privatives de droits ou de qualité dans les organisations internationales spécialisées*, Bruxelles, Bruylant, 1979, p. 22.

Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies; Modesto SEARA VAZQUEZ, « La IX^e Réunion de consultation des Ministres des Affaires étrangères et l'affaire de Cuba », *A.F.D.I.*, 1964, p. 645 après l'affaire du Venezuela abusivement qualifiée « d'agression ».

(25) Note de Cuba (S/5850) du 22 février 1962 demandant convocation d'urgence du Conseil de Sécurité, *Revue des Nations Unies*, mars 1962, p. 5 ; Charles CHAUMONT, « Cours général de droit international public », *R.C.A.D.I.*, 170, p. 40.

(26) Notamment note de Cuba qui voulait que le Conseil de Sécurité demande un avis consultatif à la Cour internationale de Justice sur notamment le droit qu'aurait l'O.E.A. d'adopter des mesures coercitives prévues par l'art. 53 de la Charte de l'O.N.U. sans l'autorisation du Conseil de Sécurité et en outre la suspension, à titre provisoire, des mesures prises par la réunion de Punta del Este (note, 95.086 du 8 mars 1962 du représentant de Cuba, *Revue des Nations Unies*, 1962, mars, pp. 7-13).

l'examen de la question. On estima que le Conseil voulait indiquer par là que les mesures décidées à Punta del Este n'entraient pas dans la catégorie des mesures coercitives ou sanctions prévues par l'art. 53, § 1^{er} de la Charte (27).

Ce qui n'enlève rien à leur illicéité. Les « mécanismes régionaux n'ont pas l'autonomie nécessaire pour appliquer des mesures de coercition dans le cadre régional » (28) sans autorisation préalable du Conseil de Sécurité. Elles constituent cependant un acte d'intervention de l'O.E.A. pour imposer une volonté extérieure à Cuba (29).

En revanche, le traité d'assistance mutuelle interaméricaine de Rio (art. 8) autorise l'Organe de consultation à prendre des mesures telles que « l'interruption partielle ou totale des relations économiques ou des communications » ou d'autres mesures qui n'impliquent pas le recours à la force armée pour donner effet au traité notamment en cas d'agression qui ne soit pas une attaque armée.

Ces dispositions ne peuvent en aucune manière aller à l'encontre de la Charte de l'O.N.U. en raison de la primauté de celle-ci sur les traités (art. 103) même régionaux (30).

Lorsqu'en 1964 l'organe de consultation de l'O.E.A. décida de rompre, entre autres, les relations maritimes et commerciales avec Cuba, une « agression et une intervention de la part du Gouvernement de Cuba dans les affaires intérieures du Venezuela » avait été constatée par une Commission d'enquête. Certains ont estimé que, dans ce cadre, la compétence de l'organe régional était justifiée parce que s'exerçant dans le cadre du règlement d'un différend (31).

Cependant, on peut rétorquer que les différends doivent être réglés de manière pacifique (art. 5g et 20 à 23 de la Charte de Bogota) mais, puisque l'O.E.A. n'est pas un organe judiciaire, la mesure de l'organe de consultation ne peut être considérée comme un acte de règlement mais constitue une intervention interdite par la Charte des Nations Unies et celle de l'O.E.A.

Le principe de non-intervention a encore été réaffirmé à l'occasion de la suppression des sanctions diplomatiques et économiques à San Jose, le 24 juillet 1975, les Ministres des Affaires étrangères ont réaffirmé solennellement :

« le principe de non-intervention et appelé les Etats Parties à assurer son observation dans l'hémisphère ... » (32).

(27) Jacques NOEL, *op. cit.*, p. 191.

(28) E. JIMENEZ DE ARBACHAGA, « La coordination des systèmes de l'O.N.U. et de l'Organisation des Etats américains pour le règlement pacifique des différends et la sécurité collective », *R.C.A.D.I.*, 1964, I, p. 455. Cependant cet auteur est d'avis que des actions politiques, diplomatiques, économiques peuvent être prises individuellement ou régionalement, pp. 480-482.

(29) Jacques NOEL, p. 193.

(30) SEARA VASQUEZ, *op. cit.*, p. 645.

(31) Jacques NOEL, *op. cit.*, p. 191.

B. — *Les mesures nord-américaines.*

Quant aux mesures unilatérales des Etats-Unis, s'il s'agit d'un embargo (33), une telle mesure unilatérale n'enfreint pas une règle de droit international (34). Cependant, les mesures américaines ne se contentent pas d'un simple embargo, elles comprennent le boycott et le « blocus pacifique » ou « quarantaine ». Il est impossible de nier à cet ensemble le caractère d'intervention contraire au droit international violant notamment les principes de l'égalité souveraine et de non-intervention (35).

Pour que des mesures d'embargo soient efficaces, il est nécessaire qu'elles ne soient pas le fait d'un seul Etat (36). Les décisions d'une organisation régionale, dans la mesure où elles sont obligatoires pour les membres (37), contribuent à l'efficacité des mesures décidées (38). Une politique au sein des organismes financiers internationaux est très efficace (39).

Cependant, ces mesures ne peuvent dégager d'effet à l'égard des tiers qui commercent avec Cuba sans violer le droit international (40). En revanche, les Etats-Unis gardent une certaine compétence à l'égard des nationaux même s'ils sont à l'étranger.

Ainsi selon le *Restatement (second) of Foreign Relations Law of United States*, § 30, l'Etat a la capacité, en vertu du droit international, de légiférer d'une façon qui ne soit pas arbitraire et d'exécuter par un acte quelconque du gouvernement sans violer les principes de nationalité et territorialité (41). Pour modérer cette compétence, il est nécessaire de prendre en

(32) Resolution « Freedom of Action of the States Parties to the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance to normalize or conduct their Relations with the Republic of Cuba at the level and in the form that each State deems advisable », *I.L.M.*, 1974, p. 1354.

(33) Sur la notion : Louis DUBOIS, « L'embargo dans la pratique contemporaine », *A.F.D.I.*, 1967, p. 101.

(34) *Ibidem*, pp. 108 et 121.

(35) Jacques NOEL, *op. cit.*, pp. 187, 193, 195; R. WRIGHT, *op. cit.*, pp. 553-560; G. MENCER, Problèmes juridiques relatifs à la base de Guantanamo et au blocus de Cuba, *R.D.C.*, 1963-1, p. 39; les Etats-Unis ne sont pas du même avis : Léonard C. MEEKER, *Defensive Quarantine and the Law*, *A.J.I.L.*, 1973, pp. 515-524.

(36) DUBOIS, *op. cit.*, p. 106.

(37) Tous les pays de l'hémisphère à l'exception du Canada et du Mexique avaient cessé de commercer avec Cuba, F. CASTRO, *op. cit.*, p. 97.

(38) Selon E. JIMENEZ DE ARECHAGA, *op. cit.*, p. 486, plusieurs pays d'Amérique ont collaboré avec les Etats-Unis dans l'application des mesures de quarantaine.

(39) Disapproval of Loans to countries that nationalize American property. Public Law 89-6, 89th Congress, 24-31.965, *I.L.M.*, 1965, p. 458, selon laquelle les Etats-Unis devront voter contre l'octroi de fonds de la Banque interaméricaine de développement pour les pays au sujet desquels les Etats-Unis ont suspendu toute assistance depuis le 1^{er} janvier 1962.

(40) William, Laurence CRAIG, « Application of the trading with the Enemy Act to foreign corporations owned by Americans : Reflections on *Fruehauf v. Massard* », *Harvard Law Review*, 1970, pp. 537-588.

(41) Harold G. MAIER, « Extraterritorial Jurisdiction at a Crossroads : an Intersection between Public and Private International Law », *A.J.I.L.*, 1982, pp. 291-294.

considération différents facteurs comme l'intérêt vital national de chaque Etat, le dommage occasionné à la personne par une exécution incompatible et d'autres facteurs. On l'aura remarqué : ce *Restatement* mêle considérations politiques et juridiques (42), ce qui devrait réduire les risques de conflit.

A. — *Extension de la nationalité.*

En temps de guerre, mais aussi en période d'urgence dans laquelle se trouvent les Etats-Unis (43) le *Trading with the Enemy Act of 1917* est d'application. Il étend la compétence des Etats-Unis à :

- « 1. any person, wheresoever located, who is a citizen or resident of the United States;
- 2. any person actually within the United States;
- 3. any corporation organized under the laws of the United States or any State, territory, possession or district of the United States and
- 4. any partnership, association, corporation or other organization wheresoever organized or doing business which is owned or controlled by person specified in 1. 2. 3. ».

Par le biais de l'extension donnée au principe de nationalité qui s'applique outre aux citoyens, aux résidents, à toute personne aux Etats-Unis, à toute société, américaine ou non, contrôlée par des personnes que l'on vient de décrire, l'extension extraterritoriale de la compétence des Etats-Unis pour imposer ses décisions, à propos de Cuba risque d'entrer en conflit avec les lois nationales.

B. — *Extension de la territorialité.*

Parmi la législation nord-américaine dégageant des effets extraterritoriaux, on peut citer la suppression de l'assistance militaire, économique, financière aux pays qui n'appliquent pas l'embargo sur les exportations de matériels et produits stratégiques (44), aux pays qui font le commerce ou transportent par mer des armes, munitions, fournitures de guerre, matériel nucléaire, à ceux qui fournissent du pétrole, des moyens de transport et autres ou des articles d'assistance économique à Cuba (45).

Ces suppressions d'assistance s'appliquent aux pays qui n'empêchent pas les navires ou avions enregistrés chez eux de transporter ou d'amener les articles énumérés ci-dessus de ou vers Cuba (46).

(42) *Ibidem*, p. 295.

(43) L'état d'urgence proclamé par le président des Etats-Unis le 16 décembre 1950 a été réaffirmé par Executive Orders et n'a jamais été révoqué, constatait l'U.S. Court of Appeals for the Second Circuit, *Juan Rigores Sardino v. Federal Reserve Bank of New York and the Secretary of the Treasury of the United States*, le 22 avril 1966, *I.L.M.*, 1960, p. 771.

(44) Mutual Defense Assistance Control Act of 1951 ou Battle Act étendu à Cuba.

(45) Foreign Aid Appropriation Act et son amendement : Restrictions on aid to countries assisting the Castro Regime in Cuba, *I.L.M.*, 1962, p. 339.

(46) Foreign Assistance Act of 1963, *I.L.M.*, 1964, p. 54 of 1965, *I.L.M.*, 1965, p. 1043; supprimé par décision du Département d'Etat du 21 août 1975, *A.J.I.L.*, 1976, p. 124.

Toute personne soumise à la juridiction des Etats-Unis ne peut s'engager depuis le 8 juillet 1963 dans toute transaction directe ou indirecte, financière ou commerciale avec le Gouvernement ou des nationaux de Cuba à moins d'avoir obtenu une licence du Trésor (47).

Bien que, selon un auteur (48), cette législation n'interdise pas expressément les sociétés étrangères, contrôlées par des Américains, de commercer avec Cuba, par le biais du contrôle des exportations le *State Department* et celui du Trésor imposent leur avis.

V. — LES MOYENS DE CONTROLE AMÉRICAINS

En vertu de la section 5 du *Trading with the Enemy Act of 1917* amendé en 1964 (50 USC App. § 5), le Président, en temps de guerre ou période d'urgence, peut prendre toutes les mesures de contrôle dans les relations avec le pays « ennemi ».

L'*Export Control Act of 1949* (amendé) sous l'administration du Département du Commerce et le *Mutual Security Act of 1954* (amendé), administré par le Département d'Etat, et enfin le *Foreign Assets Control Regulations 1950* (amendé), administré par le Département du Trésor, permettent le contrôle des exportations, dans le but de servir la politique étrangère des Etats-Unis. Ils soumettent les exportations à licence et prévoient des peines pour les infractions, qu'elles soient commises par un national ou non (49).

Au moment de la proclamation de la quarantaine, le 25 octobre 1962, le président Kennedy ordonna l'interception des navires pour vérification de la cargaison et autorisa le ministre de la Défense à prendre toutes les mesures nécessaires, y compris l'utilisation de la force (50).

Le Département d'Etat institua d'ailleurs un système de certificat pour les bateaux naviguant dans la région de Cuba, ce qui permettait un contrôle volontaire des allées et venues. Les pays de l'O.T.A.N. s'y soumièrent (51).

Afin que des cargaisons financées par le gouvernement américain ne soient pas transportées par des flottes américaines ou étrangères engagées dans des liens commerciaux avec Cuba, une liste noire de bateaux ainsi engagés était tenue à jour (52) et publiée par le Département du Commerce.

(47) Cuban Assets Control Regulations pris par le Secrétaire au Trésor en vertu du Trading with the Enemy Act, section 5 (b), *I.L.M.*, 1964, p. 66.

(48) Jonathon WISE POLIER, « Western European Sovereignty and American Export Trade Controls », *Col. J. Trans. Law*, 1970, p. 137.

(49) Sur toute cette question : Harold J. BERMAN et John R. GARSON, « United States Export Controls, Past, Present and Future », *Columbia Law Review*, 1967, pp. 791-890.

(50) Carl Q. CHRISTOL et commander Charles R. DAVIS, « Maritime Quarantine : The naval interdiction of Offensive Weapons and Associated material to Cuba », 1962, *A.J.I.L.*, 1963, p. 529.

(51) *Ibidem*, pp. 528, 541-543.

(52) On y trouve des bateaux des pays suivants : Grande-Bretagne, Grèce, Italie, Japon, Liberia, Panama, Suède. Statement on the free World shipping to Cuba du 6 février 1963 pris par la Maison Blanche, *I.L.M.*, 1963, p. 384, amendement *I.L.M.*, 1964, p. 46.

Les possibilités de contrôle sont énormes, comme on vient de le voir, et les sociétés semblent préférer les suites civiles d'une rupture de contrat plutôt que d'enfreindre non seulement la législation sur les exportations mais aussi les injonctions du Département du Trésor et risquer de perdre le renouvellement des licences (53), être pénalisées ou que leurs bateaux soient saisis.

Cependant, certains alliés des Etats-Unis n'ont pas participé à l'embargo contre Cuba et le COCOM ne se serait pas montré compétent pour en connaître (54). Selon un auteur, les gouvernements des Etats-Unis et européens ont tout fait pour empêcher que l'application extraterritoriale du contrôle U.S. ne devienne une affaire politique (55).

On peut en effet trouver des exemples d'application contradictoires des mesures d'embargo. Le Canada a amplifié ses exportations vers Cuba, voire même pour du matériel plus ou moins stratégique comme des hélicoptères, des avions, de la dynamite (56). Il en est de même pour les Pays-Bas (57).

Malgré des pressions exercées par le Gouvernement des Etats-Unis sur le Comité exécutif de la Fédération internationale des transporteurs maritimes pour réduire le commerce et la navigation vers Cuba, ces efforts furent vains (58). L'association des armateurs britanniques déclara qu'il n'y avait aucune raison pour que des navires rompent les relations avec Cuba. La Fédération internationale des transports maritimes estima qu'elle ne pouvait demander à ses membres de cesser le commerce avec Cuba. Le gouvernement suédois, inquiet des mesures U.S. réduisant la liberté des mers, réserva ses droits (59).

La Grande-Bretagne vend 400 bus et des pièces détachées et a une option pour 1.000 autres bus qui devront être transportés vers Cuba, à cause de la liste noire, sur des navires est-allemands (60).

La France vend des camions Berliet, l'Espagne des machines pour routes et achète du sucre cubain (61). Les vols réguliers d'Iberia vers Cuba continuent (62). Malgré les protestations américaines et la suppression de l'aide militaire, la France vend 20 locomotives (63).

(53) J. WISE-POLIER, *op. cit.*, pp. 113, 114.

(54) DUBOIS, *op. cit.*, p. 139.

(55) J. WISE-POLIER, *op. cit.*, p. 137.

(56) Ch. ROUSSEAU, « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, 1962, pp. 769-771.

(57) Question 52bis de M. GLINNE du 7 février 1963, *Bull. Q.R.*, Chambre, 1962-1963, n° 16 du 12 mars 1963.

(58) *Ibidem*, 1963, p. 147.

(59) J. F. JUILLIARD et Fr. MOUSS, « Chronologie des faits internationaux d'ordre juridique », *A.F.D.I.*, 1962, 12, 17, 27 octobre.

(60) *New York Times*, 21 février 1964, *Keessing's Contemporary Archives*, 1964, nos 19.913, 20.026, 20.139.

(61) *New York Times*, 21 février 1964.

(62) *Ibidem*, 19 février 1964.

(63) *Ibidem*, 5 mai 1964.

En Argentine, des licences d'exportation étaient nécessaires à des filiales U.S. pour des ventes à Cuba portant sur 150 millions de dollars. Le Gouvernement argentin a soutenu que le refus d'octroi de licence serait interprété comme une atteinte à la souveraineté du pays. Le Département d'État a accordé les licences à titre exceptionnel dans l'intérêt des bonnes relations avec l'Argentine (64).

En 1974, une société canadienne M. L. W. Wothington doit vendre des locomotives à Cuba. La société parente Studebaker Wothington introduisit la demande de licence, les autorités américaines tardèrent à répondre. Le gouvernement canadien remit une note diplomatique aux États-Unis après s'être plaint de l'atteinte à la souveraineté par les effets extraterritoriaux de la législation U.S. Le directeur de la société est remplacé par un Canadien et le contrat est conclu. Les directeurs américains votent contre le contrat pour éviter les poursuites aux États-Unis (65).

Cette attitude canadienne s'inspire peut-être de la procédure suivie en France par les administrateurs français de la société Fruehauf France, — contrôlée aux 2/3 par des administrateurs américains —, à propos d'une vente (indirecte) de matériel roulant à la Chine. La société Fruehauf France se vit intimer l'ordre par Fruehauf États-Unis de ne pas conclure le contrat avec la firme Berliet. Les administrateurs français firent désigner par le tribunal de Corbeil un administrateur français. Le contrat fut conclu. La Cour d'Appel ayant confirmé la décision de Corbeil, le Département du Trésor U.S. a estimé que Fruehauf France n'étant plus sous le contrôle de personnes assujetties au *Foreign Assets Control Regulations*, cette législation n'était pas violée (66).

En revanche, les filiales étrangères peuvent être pénalisées : en mars 1962 le gouvernement américain interdit aux firmes américaines de fournir, pendant 90 jours, des produits à une société anglaise qui avait fourni des pièces de rechange aux raffineries ex-américaines nationalisées à Cuba (*Le Monde*, 24 mars 1962).

La Belgique s'est inclinée devant le refus du Département du Trésor d'accorder une licence d'exportation de machines agricoles et pièces de rechange, pour plus de 6 milliards, à la Société belge Clayton qui les vendait à Cuba. La société avait pourtant reçu l'appui du Ducroire. La majorité des administrateurs était américaine; dès lors, la société était soumise à l'embargo. Interrogé, le ministre des Affaires étrangères répondit qu'il ne peut que constater l'interdiction faite aux citoyens américains gestionnaires de Clayton de commercer avec Cuba et que cela « crée un problème

(64) *Ibidem*, 26 février et 19 avril 1974.

(65) *Facts on File*, 1974, p. 180 A2, p. 227.

(66) Raoul Massardy, Société Fruehauf France c/Solvét et Berliet, Cour d'Appel, Paris, 22 mai 1965, *Gazette du Palais*, 1965, pp. 86-90.

que le Gouvernement belge s'efforce de résoudre » (67). Quant au ministre des Affaires économiques, auquel on demande s'il n'était pas possible d'établir une législation sur les investissements étrangers pour éviter cette situation, il répondit qu'une initiative législative dans le sens d'une limitation n'était pas souhaitée, parce qu'elle ferait fuir les capitaux vers d'autres pays (68).

Le Gouvernement belge acceptait encore l'effet extraterritorial de mesures américaines relatives au refus américain de confier des transports aux bateaux dont la cargaison était financée par les Etats-Unis. Interrogé par M. Glinne, le ministre des Affaires étrangères affirma qu'informé de ces mesures, il n'y a pas lieu d'en contester le bien-fondé, d'autant plus qu'elles ne paraissent pas avoir modifié le volume des échanges (69) !

Dans une autre affaire, celle de la Manufacture belge d'aiguilles d'Eupen, l'effet extraterritorial des décisions américaines a été accepté par le Gouvernement dans les circonstances suivantes :

Le « *Bureau of International Commerce* » des Etats-Unis a interdit toute fourniture à la Manufacture, par les fournisseurs américains, pendant un an au moins parce que la firme belge avait fourni des pièces détachées pour machines à coudre et du matériel pour tanner les cuirs, à Cuba. Interrogé par M. Levaux, notamment sur la participation de la Belgique à l'embargo, le ministre des Affaires étrangères expliquait que :

« dûment avertie par les autorités américaines de la procédure entamée à leur égard, la firme intéressée n'a apparemment pas contesté les faits ...

Les autorités américaines étant habilitées à assortir de conditions les licences d'exportation qu'elles émettent, il me paraît difficile d'intervenir lorsque les bénéficiaires contreviennent sciemment aux conditions sous lesquelles ils ont obtenu pareilles licences ».

Le ministre ajoutait cependant que le Gouvernement belge n'hésite jamais à défendre les firmes belges contre des pressions économiques qu'il juge inadmissibles.

A la question de savoir si la Belgique s'associait au blocus de Cuba, le ministre répondit que « nos exportations vers Cuba sont examinées en fonction de nos propres intérêts » (70).

Les liaisons aériennes avec Cuba sont partiellement interdites, relève M. Glinne. Il interroge le ministre des Affaires étrangères sur la participation belge au « blocus touristique » de Cuba. Quelles en sont les raisons ? N'est-ce pas incompatible avec des relations normales avec Cuba ? N'est-ce pas

(67) A.P. Chambre, 25 janvier 1968, pp. 7, 8, Question de M. Leys reproduite dans R.B.D.I., 1970, Chronique nr 392.

(69) Question 52bis du 7 février 1963, Bull. Q.R., Chambre, 1962-1963, n° 16, du 12 mars 1963 et R.B.D.I., 1965, Chronique n° 59.

(70) A.P., Chambre, 1968-1969, 5 décembre 1968, p. 7 et R.B.D.I., 1971, chronique n° 470.

le résultat de démarches américaines auprès de l'Europe occidentale? La Belgique n'a pas fait l'objet de telles démarches, répond le ministre des Affaires étrangères. Quant au refus de vols affrétés vers Cuba, cette question est prévue par l'art. 5, al. 2 de la Convention de Chicago (71).

L'acceptation de donner effet extraterritorial à des mesures américaines d'embargo n'a pas toujours été suivie par les organes judiciaires, comme en témoigne l'affaire soumise à une juridiction du commerce d'Anvers (72). Moens, détenteur d'un connaissance portant sur des machines agricoles et équipements de laboratoire achetés au Canada, d'origine américaine, exportés sous licence canadienne, la marchandise étant transportée de Montréal par un navire allemand, Rheinstein (qui déchargea et entreposa à Anvers), fit l'objet d'une mesure américaine. Craignant que la marchandise ne soit destinée au bloc socialiste, le Département du Commerce nord-américain annonça un « *denial order* » contre Moens, l'empêchant d'exporter des Etats-Unis, pendant 60 jours, s'il prenait la marchandise entreposée. Moens introduisit une demande en dommages et intérêts contre Manckiewicz. Bien que le Gouvernement américain soit intervenu au procès, le tribunal anversoïse ne trouvant aucun fondement juridique pour donner effet aux mesures américaines, décida que si le défendeur ne livrait pas la marchandise, il devrait payer un dédommagement. Il autorisait Moens à aller chercher lui-même la marchandise. Avant que l'affaire ne vienne devant la Cour d'Appel, le consul américain informa le défendeur de ce que les machines agricoles n'étaient plus considérées comme des prototypes et que leur livraison pouvait avoir lieu. Moens reçut, outre les marchandises, une indemnité (73) mais l'affaire avait duré deux ans.

On l'a vu, l'effet extraterritorial des lois et décisions américaines ont parfois cédé devant les réticences très affirmées d'autres Etats qu'ils soient ou non membres de l'Organisation des Etats américains. Lorsque la compétence américaine était attachée à la nationalité, on a vu les mécanismes utilisés pour faire sauter même provisoirement le rattachement national (Fruehauf-France).

En fait, la meilleure garantie pour donner effet extraterritorial à l'embargo est l'accord.

(71) *Bull. Q.R.*, Chambre, 1968-1969, n° 1, 3 décembre 1968 et *R.B.D.I.*, 1971, Chronique n° 470.

(72) *Rechtbank van Koophandel te Antwerpen*, 3de Kamer, 19 novembre 1965, P.V.B.A. Moens and Co t/Mankiewicz, Hamburg Avericative c.a. t/de Verenigde Staten van Amerika, *R.W.*, 1966, col. 360-363.

(73) *WISE-POLLIER*, *op. cit.*, p. 115.