

**PRESENTATION DES LOIS HELMS-BURTON
ET AMATO-KENNEDY**

Journée d'actualité juridique,
31 janvier 1997:

"Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce
et ordre juridique international
à propos des lois Amato-Kennedy et Helms-Burton"

par

Christopher R. Seppala
Associé du Cabinet White & Case, Paris

I. INTRODUCTION

1. Je vais vous présenter les grandes lignes des loi Helms-Burton et Amato-Kennedy, ainsi que les responsabilités et les sanctions auxquelles elle vont soumettre les sociétés non-américaines. Monsieur Alan Dunn, Associé du Bureau de White & Case de Washington D.C. et ancien adjoint du Secrétaire au Commerce ("Assistant Secretary of Commerce") des Etats-Unis, vous présentera ensuite, en anglais, les contentieux potentiels auxquels la loi Helms-Burton pourra donner lieu aux Etats-Unis et, de manière plus détaillée, le régime des sanctions prévues par la loi Amato-Kennedy. Il répondra enfin aux questions les plus complexes soulevées par cette législation.

II. LA LOI HELMS-BURTON

A. Contexte d'adoption

2. La loi Helms-Burton est l'appellation courante de l'"Acte sur la liberté de Cuba et la solidarité démocratique (LIBERTAD)" de 1996.¹ Cette appellation courante emprunte les noms des deux membres du Congrès qui ont présenté le projet, le Sénateur de Caroline du Nord Jessie Helms et le Représentant de l'Indiana Dan Burton.²

3. La loi Helms-Burton a été élaborée dans un contexte politique et économique américain particulier qu'il convient tout d'abord de rappeler. 1996 étant aux Etats-Unis l'année de l'élection présidentielle, le président a été soumis à des pressions considérables de la part du Congrès à majorité républicaine (*i.e.* de droite), et à des attaques sur sa politique étrangère hésitante, en particulier de la part du sénateur Jessie Helms, Président ultra-conservateur de la très puissante Commission des Affaires Etrangères du Sénat. De plus, le lobby cubain-américain est conservateur et plus puissant que le nombre de cubains-américains pourrait le laisser penser. (Il y a plus d'un million d'exilés cubains vivant aux Etats-Unis). La puissance de ce lobby est telle que beaucoup d'hommes politiques en viennent, en fait, à considérer Cuba et ses onze millions d'habitants, qui n'est qu'à 145 kilomètres des Etats-Unis, comme un affaire interne plutôt que comme une question de relations internationales.

4. Par ailleurs, ces dernières années, l'économie de Cuba a été affaiblie, à la fois par de mauvaises récoltes de sucre, et par la disparition des aides accordées par l'Union Soviétique. Le Sénateur Helms et le Représentant Burton, les initiateurs de la proposition de loi, ont cru que la fragilité de l'économie cubaine était une opportunité permettant de provoquer la chute du régime de Castro par un isolement économique renforcé.

¹ Loi n° 104-114, 110 Stat. 785 (1996).

² La loi Helms-Burton a finalement été adoptée au Sénat par 74 voix pour et 22 contre, et à la Chambre des Représentants par 336 voix pour et 86 contre.

5. Toutefois, le Président Clinton avait initialement annoncé qu'il opposerait son veto à la proposition de loi Helms-Burton. Il n'est sans doute pas exagéré d'avancer que l'administration présidentielle ainsi que tous les hauts-fonctionnaires du Gouvernement étaient opposés à cette proposition. En particulier, l'ancien Secrétaire d'Etat Warren Christopher a déclaré publiquement en septembre 1995, qu'il conseillait au Président d'opposer son veto. Jusqu'en février 1996, le Président indiquait que telle était son intention. L'autre candidat à l'élection présidentielle de 1996, Bob Dole, a soutenu passivement la proposition de loi afin de récolter les voix des cubains-américains, la majorité d'entre eux vivant en Floride, Etat d'une grande importance dans le cadre de l'élection. Toutefois, en privé Monsieur Dole était, comme le Président, opposé au projet de loi et faisait confiance au Président pour ne pas contredire ses conseillers en promulguant la loi. Telle était la situation en février 1996.

6. Cependant, le 27 février 1996, l'armée de l'air cubaine a abattu, dans l'espace aérien international, deux avions de tourisme pilotés par des américains d'origine cubaine. Confronté aux pressions du lobby Cubain-américain, du Congrès, et de l'élection à venir, le Président Clinton révisa alors sa position et annonça qu'il promulguerait la loi, ce qu'il fit effectivement le 12 mars 1996. Ce revirement fut une surprise totale, non seulement pour les fonctionnaires de l'administration présidentielle, mais aussi pour Monsieur Dole qui, étant tout à la fois publiquement en faveur de la proposition de loi et opposé en privé, a dû laisser le Sénat, en vue de l'élection à venir, adopter la proposition de loi. On peut quasiment dire que la loi Helms-Burton a été adoptée de manière fortuite, résultant d'une série de circonstances inattendues pendant une année électorale.

7 Depuis l'accession de Castro au pouvoir en 1959, les Etats-Unis ont maintenu des pressions économiques sur Cuba. Toutefois, la loi Helms-Burton constitue une approche tout à fait nouvelle et plus agressive. Je vais vous présenter les deux points clés de la loi : (1) les voies de recours privées prévues au Titre III et (2) l'opposition à l'entrée aux Etats-Unis de certains étrangers prévue au Titre IV.

B. Voies de recours privées prévues au Titre III

8. Il convient tout d'abord de rappeler que Castro, lors de son accession au pouvoir en 1959, a confisqué une quantité très importante de biens appartenant aux américains et aux cubains qui ont ensuite émigré vers les Etats-Unis. Ces biens confisqués ont représenté une part considérable de l'industrie cubaine et des exportations de ce pays. En conséquence, le Titre III de la loi Helms-Burton prévoit un droit de recours privé devant les tribunaux américains, aux termes duquel :

(a) quiconque se livre, après l'expiration d'une période de trois mois suivant la date d'entrée en vigueur du présent Titre, au "trafic" de biens confisqués par le gouvernement cubain,

(b) sera redevable envers tout ressortissant américain titulaire du droit auxdits biens,

(c) 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 du marché

si celui-ci est plus élevé, plus les intérêts et (ii) aux frais de justice et honoraires des avocats.(§§ 302(a)(1) & 302(a)(3)(C)).

9. Le terme "trafic" n'a pas un sens clairement défini en droit américain, en dehors de la définition donnée par la loi Helms-Burton elle-même. En anglais, il constitue plutôt un terme à connotation négative, généralement associé à la vente de drogues illicites. La loi définit le "trafic" de manière très large : une personne se livre au "trafic" de biens confisqués si, sciemment et intentionnellement, elle se livre à des transactions, directes ou indirectes, sur ces biens confisqués, ou si elle tire profit d'un tel trafic³.

10. Le Congrès a voulu que la définition soit large, et l'ambiguïté qui en résulte reflète sans doute l'intention du Congrès d'encourager les investisseurs à se détourner complètement de Cuba. Un des membres du Congrès a déclaré au sujet de la loi : "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."⁴

11. Ainsi, une société française qui se livrerait au "trafic" de biens cubains confisqués par exemple en investissant dans une plantation de sucre, pourra être reconnue responsable aux Etats-Unis, pour un montant correspondant au triple de la valeur des biens confisqués, ainsi qu'aux frais de justice et honoraires d'avocats.

12. La loi est déjà entrée en vigueur donc, tout trafic de biens confisqués tombe sous le coup de la loi. Le Président a suspendu deux fois, pour des périodes de 6 mois, le droit d'engager des poursuites sur le fondement du Titre III, la dernière courant depuis le 3 janvier dernier⁵. En conséquence, personne ne peut engager de poursuites sur le fondement de la loi, même si le trafic qui a lieu pendant les périodes de suspension va donner lieu à des actions si et quand le Président refusera de proroger la suspension du droit de poursuite. La dernière suspension doit prendre fin le 1er août 1997.

C. Opposition à l'entrée de certains étrangers prévue à l'article IV

13. Le Titre IV de la loi Helms-Burton ne prévoit pas de sanctions monétaires, mais

³ Le "trafic" est défini par la loi au § 4(13)(A) : Une personne se livre au trafic si elle :

(i) vend, transfère, partage, offre, gère, ou écoule d'une autre manière un bien confisqué ou en fait le courtage, ou achète, loue, reçoit, possède, gère, utilise ou acquiert d'une autre manière un bien confisqué ou y détient une participation.

(ii) se livre à une activité commerciale utilisant un bien confisqué ou en tirant profit d'une autre manière; ou

(iii) occasionne, ordonne, participe à un trafic ou tire profit d'un trafic (tel que défini en (i) ou (ii)) auquel se livre une autre personne, ou se livre d'une autre manière au trafic (tel que défini en (i) ou (ii)) par l'intermédiaire d'une autre personne,

sans l'autorisation du ressortissant des Etats-Unis, quel qu'il soit, qui détient un droit sur ce bien.

⁴ 142 Cong. Rec. H 1731 (quotidien, 6 mars 1996). (Déclaration du Représentant Livingston).

⁵ § 305 (c)(1) & (2). Cf. 32(29) Weekly Compilation of Presidential Documents 1265 (22 juillet 1996); 33(1) Weekly Compilation of Presidential Documents 3 (6 janvier 1997).

pourrait rendre les opérations d'une entreprise française aux Etats-Unis beaucoup plus difficiles, voire impossibles. Il prévoit que le Gouvernement des Etats-Unis ne délivrera pas de visa et expulsera des Etats-Unis, tout étranger dont il aura été établi qu'il a confisqué ou qu'il s'est livré à un trafic de biens cubains confisqués, ou tout cadre dirigeant ("corporate officer") ou actionnaire principal ("contracting shareholder") dont la société a été impliquée dans de tels trafics ou confiscations⁶. De plus, l'époux, les enfants mineurs ou le représentant de cette personne seront de même exclus⁷. A la différence du Titre III de la loi, le Titre IV est entré en vigueur le 12 mars 1996, jour de la promulgation de la loi, sans que ses effets puissent être suspendus par le Président. Bien que la loi prévoie que le Gouvernement ne dispose d'aucun pouvoir discrétionnaire en matière de refus de visa ou d'exclusion des étrangers, dans les faits, le Département d'Etat et le Département de la Justice des Etats-Unis bénéficient de larges marges de manoeuvre discrétionnaires dans la mise en oeuvre du Titre IV.

14. Le Gouvernement a confirmé que cinq sociétés immatriculées hors des Etats-Unis seulement ont déjà reçu des notifications pour violation de la loi Helms-Burton. Les cadres ("executives"), entre autres, du conglomérat canadien Sherritt International Corporation, de la société italienne STET, de la société mexicaine Grupo Domos, du groupe israélien BM et de la société panaméenne Motores Internacionales ont été publiquement présumés coupables de trafic, tombant sous les sanctions du Titre IV⁸. Cependant jusqu'à la semaine dernière, seuls les cadres des sociétés Sherritt International et Grupo Domos ont reçu des lettres les informant de la décision de leur interdire l'entrée aux Etats-Unis.

D. Compétence extra-territoriale

15. Les effets extra-territoriaux de la loi Helms-Burton ont été justifiés comme la réglementation légitime de "comportements hors du territoire [des Etats-Unis] qui ont ou sont supposés avoir des effets considérables à l'intérieur du territoire."⁹ Toutefois, cette

⁶ Il convient de noter que le Titre IV donne une définition du "trafic" différente de celle du Titre III. Il n'est pas aisé de savoir pourquoi la loi contient deux définitions différentes du "trafic" qui diffèrent, essentiellement dans l'ordre des dispositions et non sur le fond. On peut toutefois avancer que la définition du Titre IV est un peu plus large, puisqu'elle inclut, à l'article 401(2)(i)(III) les améliorations (autres que l'entretien courant) et les investissements dans des biens confisqués, qui n'apparaissent pas dans la définition énoncée au Titre III.

⁷ L'article 401(a) de la loi prévoit que :
Le Département d'Etat ne délivrera pas de visa, et le Département de la Justice expulsera des Etats-Unis un étranger dont le département d'Etat aura établi qu'après la date de promulgation de la présente loi :
(1) il a confisqué, ou a ordonné ou surveillé la confiscation d'un bien sur la propriété duquel un ressortissant des Etats-Unis déteint un droit, ou affecte ou a affecté à son propre profit un bien confisqué sur la propriété duquel un ressortissant des Etats-Unis détient un droit;
(2) il se livre à un trafic de biens confisqués sur la propriété desquels un ressortissant des Etats-Unis détient un droit;
(3) il est cadre dirigeant ("corporate officer"), directeur ou actionnaire ayant une participation majoritaire dans une personne morale impliquée dans la confiscation de biens ou le trafic de biens confisqués sur la propriété desquels un ressortissant des Etats-Unis détient un droit; ou
(4) il est le conjoint, l'enfant mineur ou le représentant d'une personne passible d'expulsion en application des alinéas (1), (2) ou (3).

⁸ Cf. International Herald Tribune, 4-5 janvier 1997, p.1.

⁹ Cf. Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States § 402(1)(c) (1987).

compétence extra-territoriale, conformément à la loi américaine sur les relations étrangères, ne doit pas avoir un caractère "déraisonnable" au regard de plusieurs facteurs, parmi lesquels, en particulier, le "lien" existant entre les activités réglementées et les Etats-Unis, les relations ("connections") unissant les Etats-Unis et les personnes à qui s'adresse la réglementation, "la mesure dans laquelle la réglementation est compatible avec les traditions du système international," et "la probabilité d'un conflit avec la réglementation d'un autre Etat," pour n'en citer que quelques-uns.¹⁰

16. Ceux qui défendent la loi soutiennent que le Congrès a trouvé un équilibre satisfaisant entre ces intérêts divergents. D'un côté on trouve l'intérêt de ceux dont la propriété a été confisquée par le régime de Castro. De l'autre, l'intérêt des ressortissants, de Cuba ou d'Etats tiers, de ne pas être soumis à la compétence extra-territoriale des lois américaines. Le Congrès a apparemment clairement arbitré en faveur des premiers. Au regard des Cubains, le Congrès soutient qu'ils n'ont aucun intérêt légitime dans des biens qui ont été illégalement confisqués. Au regard des ressortissants d'Etats tiers, le Congrès semble avoir trouvé que l'intérêt de ces Etats à protéger la faculté de leurs ressortissants à se livrer au trafic de biens confisqués [à Cuba], est moins important (pour ne pas dire moins légitime) que l'intérêt des Etats-Unis à protéger la faculté de leurs ressortissants ... d'empêcher une ingérence plus marquée dans leurs droits de propriété ..."¹¹

17. Beaucoup, aux Etats-Unis, se demandent si l'exercice de cette compétence extra-territoriale est compatible avec les principes de la loi sur les relations étrangères des Etats-Unis ou avec les principes généraux du droit international. Il a été avancé, par exemple, que les "effets" auxquels s'oppose en apparence la loi Helms-Burton étaient "causés par le Gouvernement de Cuba, non par les personnes à qui on veut appliquer la loi"¹². De plus, la loi est regardée comme un "boycott secondaire" [secondary boycott], au moyen duquel un Etat A cherche à empêcher les ressortissants d'un Etat B de commercer avec un Etat C ou d'investir dans cet Etat. Un tel boycott secondaire serait "contraire au droit international, parce qu'il cherche de manière excessive à contraindre des comportements en dehors de l'Etat qui exerce sa compétence"¹³. Si par exemple, le Gouvernement français cherchait à faire adopter une loi analogue engageant la responsabilité des entreprises américaines, par exemple pour leurs investissements dans des biens appartenant à des ressortissants français confisqués par le régime vietnamien actuel, il serait intéressant de voir la réaction du Gouvernement des Etats-Unis à un tel exercice de compétences extra-territoriales par la France.¹⁴

18. Une telle réponse par la France ne serait peut-être pas aussi surprenante qu'on peut le penser. En réponse à cette loi, le Canada discute un projet de loi autorisant les canadiens à poursuivre des ressortissants américains se livrant au trafic de biens qui furent confisqués par

¹⁰ Ibid. § 403.

¹¹ Cf. par exemple, Brice M. Clagett, Title III of the Helms-Burton Act Is Consistent With International Law, 90 Am. J. Int'l. 434, 436 (1996).

¹² Andreas F. Lowenfeld, Agora : The Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act, 90 Am. J. Int'l 419, 431 (1996).

¹³ Ibid. 432.

¹⁴ Ibid. § 432

le Gouvernement des Etats-Unis pendant ou après la Guerre d'Indépendance des Etats-Unis.

III. LA LOI AMATO-KENNEDY

19. Officiellement désignée sous le nom de "Loi de 1996 relative à des sanctions contre l'Iran et la Libye,"¹⁵ la loi Amato-Kennedy vise à renforcer le boycott à l'encontre de l'Iran et de la Libye mis en place par les Résolutions 731, 748 et 883 du Conseil de Sécurité des Nations-Unies, et à entraver le développement des ressources pétrolières de ces deux pays.¹⁶

20. Alors que la loi Helms-Burton a jusqu'à présent soulevé les inquiétudes les plus grandes en dehors des Etats-Unis, la loi Amato-Kennedy risque d'être encore plus controversée sur le long terme. Les membres de l'Union Européenne sont très vulnérables face aux sanctions de la loi Amato-Kennedy puisque plus de 20 pour cent de l'approvisionnement de l'Union en pétrole et gaz naturel est importé d'Iran et de Libye.

A. Contexte d'adoption du texte

21. Les objectifs énoncés dans la loi sont probablement aussi les objectifs véritables de la loi, c'est-à-dire :

"...priver l'Iran des moyens de soutenir des actes de terrorisme international et de financer la mise au point ou l'acquisition d'armes de destruction massive et de leur vecteurs en limitant le développement de la capacité de l'Iran d'explorer, d'extraire, de raffiner, ou de transporter par oléoducs les ressources pétrolières." (§3(a)).

"... d'exiger le respect intégral par la Libye des obligations qui lui incombent aux termes des résolutions 731, 748 et 883 du Conseil de Sécurité des Nations-Unies, notamment celle de mettre fin à tous les soutiens qu'elle apporte à des actes de terrorisme international comme à ses efforts pour mettre au point ou acquérir des armes de destruction massive." (§4(b)).

22. Bien que ce ne soit pas énoncé explicitement dans le texte, la loi a sans aucun doute aussi pour effet de protéger les industries américaines de la concurrence étrangère, soit par

¹⁵ Loi n° 104-172, 110 Stat. 1541 (1996).

¹⁶ La Résolution 731 a amené le Gouvernement Libyen à répondre aux demandes de coopération afin "d'établir la responsabilité des actes terroristes" commis contre le vol 103 de la Pan Am et le vol 772 d'UTA. La Résolution 748 interdit la fourniture à la Libye d'avions, de matériel ou de services dans le domaine aéronautique, et d'armes ou d'équipements militaires. La Résolution 883 interdit la fourniture de certains équipements concernant la production de pétrole.

l'application de sanctions, soit en limitant le développement de ressources pétrolières qui pourraient être ultérieurement développées par des entreprises américaines.

23. Mais la cause immédiate de la loi Amato-Kennedy est bien connue en France. Le Gouvernement des Etats-Unis a eu des informations sur un investissement de la société américaine Conoco concernant le développement des gisements pétrolifères autour de l'île iranienne de Sirri¹⁷. Par suite, en mars 1995, le Président Clinton a publié un décret ("Executive Order"), interdisant le financement, la gestion ou la direction par des ressortissants des Etats-Unis du développement des ressources pétrolières iraniennes¹⁸. Conoco a renoncé à son contrat. Le Gouvernement des Etats-Unis a alors pris des mesures supplémentaires contre l'Iran, tout en remarquant que ses alliés n'en faisaient pas autant¹⁹. Au contraire, la société française Total S.A. a signé un contrat en juillet 1995 en vue de développer les champs pétrolifères de l'île Sirri - le projet précédemment abandonné par Conoco. Des projets comme celui de l'île Sirri semblent avoir convaincu le Congrès qu'une "nouvelle étape était nécessaire pour contenir les investissements étrangers dans l'industrie pétrolière iranienne."²⁰

24. Contrairement à la loi Helms-Burton, la loi Amato-Kennedy ne prévoit pas un droit de recours privé, mais rend nécessaire l'intervention du Président pour prononcer certaines sanctions contre les parties qui violeraient les interdictions de la loi concernant les investissements en Iran et le commerce ou les investissements en Libye²¹. Je vais présenter ci-après les dispositions de la loi concernant (1) les interdictions d'investir, (2) les interdictions de commercer, et (3) les sanctions.

B. Interdictions d'investir

25. Conformément à la loi, si le Président conclut qu'au 5 août 1996, date de promulgation de la présente loi ou ultérieurement, une personne a, en toute connaissance de cause, effectué un investissement de 40.000.000 USD ou plus (ou toute série d'investissements d'au moins 10.000.000 USD chacun, dont le montant total est égal ou supérieur à 40.000.000 USD sur une période de douze mois) qui a contribué directement et substantiellement à améliorer la capacité de l'Iran ou de la Libye à développer ses ressources pétrolières, le Président doit imposer deux sanctions ou plus parmi les six énumérées. (§§ 5(a) & 5(b)(2)).

¹⁷ H. R. n° 104-523 (1), 1298.

¹⁸ Cf. Décret n° 12957 (60 Fed. Reg. 14615, 15 mars 1995), déclarant l'Etat d'urgence concernant l'Iran, conformément à la loi sur les pouvoirs économiques d'urgence en matière internationale, 50 U.S.C.A. 17031 (c).

¹⁹ H.R. n° 104-523 (1), 1299.

²⁰ Ibid.

²¹ La Loi invite aussi le Président à ouvrir immédiatement des négociations diplomatiques pour mettre en place un régime de sanctions multilatérales vis-à-vis de l'Iran, incluant des dispositions limitant le développement des ressources pétrolières (§4(a)).

26. Le terme "investissement", tel qu'il est défini par la loi, désigne trois types d'activités financières ou commerciales, conclus avec des parties iraniennes ou libyennes :

"(A) La conclusion d'un contrat qui comporte une responsabilité en matière d'exploitation de ressources pétrolières situées en Iran ou en Libye (selon le cas), ou la conclusion d'un contrat prévoyant une supervision générale et une garantie de l'exécution d'un tel contrat par une autre personne.

(B) L'acquisition d'une part de propriété, y compris une participation, dans cette exploitation.

(C) La conclusion d'un contrat prévoyant la participation à des redevances, revenus, ou profits tirés de cette exploitation, quelle que soit la forme de la participation.

Toutefois il est précisé dans la loi que le terme "investissement" n'inclut pas la conclusion, l'exécution ou le financement d'un contrat de vente ou d'achat de biens, services ou technologies.²²"

27. Il semblerait que les contrats de service en général ne soient pas interdits sauf s'ils comportent une responsabilité particulière en matière de développement de ressources pétrolières. Le même raisonnement devrait s'appliquer à un contrat de construction - sauf si un tel contrat contribuait au développement des "ressources pétrolières" iraniennes ou libyennes - qui ne devrait pas entrer dans le champ de la loi.²³

28. La deuxième catégorie, concernant "l'acquisition d'une part de propriété, y compris une participation," dans l'exploitation de ressources pétrolières, ne devrait pas inclure ce qu'on appelle un "investissement de portefeuille de toute autre personne dans le capital d'une personne faisant l'objet d'une sanction"²⁴. En conséquence, un investisseur qui acquiert des actions d'une société de raffinage ayant réalisé un investissement interdit, ne serait pas soumis aux sanctions.

29. La troisième catégorie, concernant les contrats "prévoyant la participation à des redevances, revenus, ou profits tirés de cette exploitation, quelle que soit la forme de la participation", ne semble pas inclure les emprunts ou les financements des investissements, puisque la loi prévoit, à un autre endroit, que le terme "investissement" n'inclut pas "la conclusion, l'exécution ou le financement d'un contrat de vente ou d'achat de biens, services

²² "La Commission inclut dans le terme "investissement", la passation d'un contrat prévoyant la gestion de services comportant une responsabilité générale pour le développement des ressources pétrolières, ou comportant la supervision générale et la garantie de l'exécution d'un tel contrat par une autre personne. H.R. Tr. 523, 104 Cong., 2ème sess., pt. 2 à 14 (1996).

²³ L'article 7 de la loi prévoit que le Secrétaire d'Etat peut, sur demande de toute personne, émettre un avis consultatif sur le point de savoir si une activité particulière est passible de sanctions. Un tel avis lie le Gouvernement des Etats-Unis mais pourrait demander un délai d'obtention relativement long, et n'aurait qu'un intérêt jurisprudentiel limité compte tenu des éléments particuliers sur la base desquels il aura été rendu.

²⁴ H.R. Rep. 523, 104ème Cong., 2ème sess., pt.2 à 15 (1996).

ou technologies".²⁵

30. L'expression "l'exploitation des ressources pétrolières" désigne l'exploration, l'extraction, le raffinage ou le transport par oléoduc du pétrole et du gaz naturel". (§14(4)).

C. L'interdiction du commerce

31. A l'égard de la Libye, si le Président considère qu'au 5 août 1996, date de la promulgation de la présente loi, ou ultérieurement, une personne a en toute connaissance de cause, exporté, transféré ou livré d'une autre manière des biens, services, ou autres articles dont la fourniture est interdite aux termes des Résolutions 748 ou 883 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, et si la livraison desdits biens a contribué directement et substantiellement à l'amélioration des capacités militaires de la Libye ou de sa capacité à développer ses ressources pétrolières, le Président imposera deux ou plus des six sanctions énumérées. (§5(b)(1)).

D. Sanctions

32. Aux termes de la loi, le Président doit appliquer au moins deux sanctions parmi les six énumérées, à l'encontre d'une violation de l'interdiction des investissements ou du commerce:

(1) refus de toute facilité de crédit de la part de l'Export-Import Bank des Etats-Unis. (§6(1)).

(2) refus de toute licence spécifique du Gouvernement fédéral ou du permis d'exporter des biens ou des technologies. (§6(2)).

(3) interdiction à tout établissement financier d'accorder des prêts ou d'octroyer des crédits dont le montant total dépasse 10 millions de dollars sur une période de douze mois. (§6(3)).

(4) dans les cas où la sanction s'applique à une institution financière, celle-ci ne peut ni être désignée en tant qu'opérateur primaire en instruments de la dette du

²⁵ §14 (9). Les Secrétaires de la Commission bancaire de la Chambre des Représentants ont confirmé que cette phrase a été incluse pour clarifier le fait que le terme "investissement" n'inclut ni les emprunts ni les financements proposés aux entreprises qui investissent en Iran ou en Libye. Toutefois, le Congrès semblerait indiquer que les prêts ou les financements proposés directement aux industries du gaz ou du pétrole iraniennes ou libyennes pourraient être de nature à engager la responsabilité de leurs auteurs, aux termes de la loi. Finalement, le commerce est exclu de l'interdiction de certains investissements, parce que le Congrès n'a bien évidemment pas eu l'intention d'inclure les ventes de marchandises dans le terme "investissement". La Commission des Voies et Moyens ("The Ways and Means Committee") de La Chambre des Représentants a déclaré que les dispositions [concernant l'investissement] ne concernent pas la finance ou le commerce pour lesquels elles seraient beaucoup moins efficaces, et créeraient des difficultés considérables de mise en oeuvre et auraient des effets économiques négatifs sur l'économie des Etats-Unis et de leurs partenaires." Cf. H.R. Rep. 523, 104ème Cong., 2ème sess., pt.2 à 14 (1996).

Gouvernement, ni servir de dépositaire de fonds du Gouvernement des Etats-Unis. (§6(4)).

(5) Interdiction au Gouvernement des Etats-Unis d'acheter tout bien ou service auprès d'une personne sanctionnée. (§6(5)).

(6) possibilité de restriction des importations vers les Etats-Unis. (§6(6))²⁶.

33. L'obligation de prononcer des sanctions cessera d'être en vigueur :

(a) concernant l'Iran, si le Président des Etats-Unis conclut que ce pays a mis un terme à ses efforts en vue de mettre au point des armes de destruction massive; et

(b) concernant la Libye, si le Président conclut que ce pays a rempli les obligations qui lui incombent aux termes des Résolutions 731 et 748 du Conseil de Sécurité des Nations Unies. (§8).

E. Approche comparative des deux lois

34. Il est évident que la loi Amato-Kennedy est moins agressive que la loi Helms-Burton. Elle ne prévoit pas un droit de recours privé débouchant sur un éventuel triplement des dommages, mais autorise seulement le prononcé de certaines sanctions, et il est probable que beaucoup de ces sanctions n'auront, pour les sociétés françaises, qu'un effet limité voire nul. L'approche plus mesurée de la loi Amato-Kennedy est certainement due, au moins en partie, à la prise de conscience de beaucoup d'hommes politiques américains qu'avec la loi Helms-Burton, le Congrès était allé trop loin.

²⁶ Toute sanction devrait rester en vigueur pendant une période minimum de deux ans à compter de la date où elle a été infligée, ou jusqu'à ce que le Président établisse que la personne sanctionnée n'est plus engagée dans les activités qui ont motivé l'imposition de sanctions et ne s'engagera plus en connaissance de cause dans de telles activités à l'avenir. Toutefois, toute sanction doit rester en vigueur pendant une période minimum d'un an. (§9(b)). A l'égard de l'Iran, le Président peut accorder une dérogation à l'application des sanctions à l'égard des ressortissants d'un pays ayant accepté de prendre des mesures qui contrecarreront les efforts de l'Iran pour acquérir des armes de destruction massive, ou pour soutenir des actes de terrorisme international (§4(c)). A l'encontre de l'Iran et de la Libye, le Président peut accorder une dérogation à l'application des sanctions ou une dispense pour la poursuite des sanctions s'il a conclu qu'il "est important pour les intérêts nationaux des Etats-Unis d'exercer ce pouvoir de dérogation." (§9(c)(1)). Si le Président parvient à la conclusion que les sanctions concernant l'Iran ou la Libye doivent être appliquées à un ressortissant étranger, le Congrès, conformément à la loi, invitera le Président à entamer immédiatement des consultations avec le Gouvernement ayant compétence ("primary jurisdiction") à l'égard de cette personne en ce qui concerne l'imposition des sanctions aux termes de la Loi. Afin de permettre le déroulement de ces consultations, le Président peut reporter de 90 jours l'imposition des sanctions. A la suite de ces consultations, le Président imposera immédiatement les sanctions, sauf s'il conclut que le Gouvernement a adopté des mesures en vue de mettre fin à la participation de la personne étrangère aux activités qui ont amené le Président à conclure que des sanctions devaient être prononcées. De plus, le Président peut reporter l'imposition des sanctions d'une nouvelle période de 90 jours (soit 180 jours au total), s'il conclut que des mesures destinées à mettre fin à la participation de la personne aux activités sanctionnées, sont en cours d'élaboration par le Gouvernement étranger. (§9(a)).

IV. CONCLUSION

35. Voilà les grandes lignes des deux lois. Il faut bien comprendre que ces deux lois ont été adoptées par le Congrès des Etats-Unis, moins pour des raisons de politique internationale que pour répondre aux lobbies et à des considérations de politique intérieure.