



# Assemblée générale

Distr. générale  
21 juillet 2020  
Français  
Original : anglais

## Conseil des droits de l'homme

### Quarante-cinquième session

14 septembre-2 octobre 2020

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,  
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,  
y compris le droit au développement**

## **Effets négatifs des mesures coercitives unilatérales : priorités et feuille de route**

### **Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme\***

#### *Résumé*

Le présent rapport est le premier rapport thématique présenté au Conseil des droits de l'homme par la Rapporteuse spéciale sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme récemment désignée, Alena Douhan.

Dans le rapport, la Rapporteuse spéciale examine les éléments nouveaux et les difficultés liés à l'application de sanctions unilatérales, expose les priorités de son étude et de sa coopération thématiques et présente une feuille de route de ses activités en tant que titulaire du mandat.

\* Le présent document est soumis après la date prévue pour que l'information la plus récente puisse y figurer.



## I. Introduction

1. Le présent rapport est le premier rapport thématique soumis au Conseil des droits de l'homme par la Rapporteuse spéciale sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme récemment désignée, Alena Douhan, en application des résolutions 27/21 et 36/10 du Conseil.
2. Dans son analyse, la Rapporteuse spéciale confirme l'étendue des difficultés que les mesures coercitives unilatérales représentent pour les relations internationales, l'ordre juridique, l'état de droit et le système des droits de l'homme dans son ensemble. Elle met également en évidence les disparités dans la terminologie et les notions utilisées pour définir les sanctions prises sans l'autorisation du Conseil de sécurité ou outrepassant son autorisation, l'insuffisance de la coopération entre les entités et les organisations internationales chargées de faire appliquer ces sanctions et l'absence de consensus et de solidarité entre les États lors de l'évaluation des sanctions. Elle observe également la multiplication des motifs, des objectifs, des cibles directes ou indirectes, des moyens et des mécanismes ainsi que la prolifération des mesures coercitives unilatérales et que leur nature de plus en plus extraterritoriale.
3. Le statut juridique de certaines sanctions unilatérales n'étant pas toujours clair du point de vue du droit international, il convient de se pencher sur les effets que l'application de ces mesures entraîne sur le plan humanitaire et de chercher à les réduire au minimum en mettant en place un cadre juridique complet et adapté au contexte spécifique, en prenant dûment en compte la Charte des Nations Unies, les principes fondamentaux du droit international, le respect des droits de l'homme et des normes du droit humanitaire et l'état de droit.
4. Le principal objectif du présent rapport est de donner un aperçu de la situation actuelle et des difficultés posées par les lois et les politiques nationales relatives aux sanctions et de recenser les points de convergence entre ces lois et politiques et les règles et la pratique de l'Organisation des Nations Unies et des autres instances internationales. Dans ce contexte, la Rapporteuse spéciale présente son point de vue sur les problèmes contemporains liés aux effets que les mesures coercitives unilatérales produisent sur l'exercice des droits de l'homme et présente les informations émanant du Conseil des droits de l'homme concernant sa stratégie et une feuille de route relative à l'exercice du mandat.
5. En raison de la complexité et de la sensibilité de la question, dont les dimensions sont multiples, la Rapporteuse spéciale accueillera positivement tous les commentaires, toutes les propositions et toutes les informations que les gouvernements, organisations internationales, organisations non gouvernementales, universitaires, représentants de la société civile et autres acteurs pertinents pourraient présenter concernant les divers aspects des effets des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme.

## II. Activités de la Rapporteuse spéciale

6. Peu après le début de son mandat, le 25 mars 2020, face à la crise sanitaire provoquée par la pandémie de COVID-19, la Rapporteuse spéciale a, le 3 avril 2020, publié son premier communiqué<sup>1</sup>, dans lequel elle a appelé à la levée de toutes les sanctions unilatérales qui entravaient l'action humanitaire dans les États sujets aux sanctions, afin de permettre à leurs systèmes de santé de lutter contre la pandémie de COVID-19 et de sauver des vies. Cet appel s'inscrivait dans le prolongement du communiqué publié le 23 mars par la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme<sup>2</sup> appelant à l'allègement voire à la suspension des sanctions, et de l'appel lancé le 26 mars par le Secrétaire général

<sup>1</sup> Voir [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25769&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25769&LangID=E).

<sup>2</sup> Voir [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25744&LangID=f](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25744&LangID=f).

de l'ONU<sup>3</sup> réclamant la levée des sanctions qui amoindrissaient la capacité des pays de lutter contre la pandémie.

7. Le 14 avril, la Rapporteuse spéciale a été interrogée par l'agence de presse bélarussienne Belta, ce qui a mis en évidence son rôle dans la promotion et la protection des droits de l'homme en général et pendant la pandémie de COVID-19 en particulier.

8. Le 17 avril, la Rapporteuse spéciale a appuyé le communiqué publié conjointement par un certain nombre de titulaires de mandat au titre des procédures spéciales appelant les gouvernements à éviter le recours excessif à la force dans le cadre de l'application des mesures de sécurité mises en place pour lutter contre la pandémie de COVID-19.

9. Toujours le 17 avril, la Rapporteuse spéciale a répondu à la lettre de bienvenue que la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme lui avait adressée. Elle lui a fait part de ses projets et a mis son savoir-faire et son concours technique ou pratique à sa disposition pour appuyer les efforts qu'elle déployait afin de mieux prévenir les effets délétères des mesures coercitives unilatérales sur le multilatéralisme, le droit international, l'ordre juridique international, la Charte des Nations Unies et les droits de l'homme.

10. Le 21 avril, avec un groupe de titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et d'experts indépendants, la Rapporteuse spéciale a transmis au Gouvernement des États-Unis d'Amérique un appel urgent dans lequel ont été soulignées les graves conséquences que les mesures économiques coercitives unilatérales qu'il avait prises contre Cuba faisaient peser sur ce pays et sur sa population dans le contexte de la crise sanitaire mondiale sans précédent provoquée par la pandémie de COVID-19.

11. La Rapporteuse spéciale a tenu des entretiens en ligne avec le Représentant permanent de la République arabe syrienne le 22 avril et le Représentant permanent de la République islamique d'Iran les 24 avril et 22 mai.

12. Le 22 avril, la Rapporteuse spéciale a assisté à une réunion en ligne des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales de l'ONU et participé à la préparation d'une enquête consacrée à la COVID-19.

13. Le 30 avril, le Gouvernement de la République bolivarienne du Venezuela a confirmé son invitation à la Rapporteuse spéciale à effectuer une visite officielle dans le pays. Initialement prévue du 3 au 14 août 2020, cette visite a été reportée en attendant la levée des restrictions sur les voyages.

14. Le 30 avril, la Rapporteuse spéciale a pris part à la publication d'un communiqué conjoint<sup>4</sup> appelant les États-Unis à lever l'embargo économique et financier contre Cuba, lequel contrariait l'action humanitaire entreprise pour aider le système de santé de ce pays à lutter contre la pandémie de COVID-19. Elle a exhorté le Gouvernement des États-Unis à retirer les mesures instituant des barrières commerciales et à interdire les mesures tarifaires, les quotas et les mesures non tarifaires interdisant, notamment, l'achat de médicaments, d'équipement médical, de nourriture et d'autres biens de première nécessité.

15. Le 1<sup>er</sup> mai, la Rapporteuse spéciale a publié une note d'orientation sur les droits de l'homme dans le contexte de la pandémie de COVID-19<sup>5</sup>, dans laquelle elle a appelé, entre autres, à la levée ou, à tout le moins, à la suspension, des sanctions empêchant le commerce ou les expéditions de biens essentiels sur le plan humanitaire et de produits de base tels que les médicaments, les traitements antiviraux, l'équipement médical, les pièces détachées et les logiciels, ainsi que la nourriture. Elle a ajouté qu'il fallait procéder à un réexamen complet du champ d'application des sanctions unilatérales et de le réduire au minimum afin de permettre aux États visés de protéger efficacement leur population contre la COVID-19, de restaurer leur économie et de garantir le bien-être de leur peuple au lendemain de la pandémie.

<sup>3</sup> Voir [www.un.org/en/coronavirus/war-needs-war-time-plan-fight-it](http://www.un.org/en/coronavirus/war-needs-war-time-plan-fight-it).

<sup>4</sup> Voir [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25848&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25848&LangID=E).

<sup>5</sup> Voir [www.ohchr.org/Documents/Issues/UCM/UCMCOVID19GuidanceNote.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/UCM/UCMCOVID19GuidanceNote.pdf).

16. Le 4 mai, la Rapporteuse spéciale a envoyé un questionnaire à toutes les Missions permanentes auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève et le 6 mai, elle a fait un appel à soumissions dans le cadre de son étude sur les effets des sanctions unilatérales sur les droits de l'homme pendant l'état d'urgence sanitaire instauré dans le contexte de la pandémie de COVID-19<sup>6</sup>. Cette étude sera une contribution au premier rapport thématique que la Rapporteuse spéciale présentera à l'Assemblée générale en octobre 2020.

17. Le 22 mai, la Rapporteuse spéciale a envoyé au Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés une lettre l'invitant à collaborer avec elle dans l'exploration des liens entre les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme et la fuite et le parcours de vie des réfugiés.

18. Le 28 mai, la Rapporteuse spéciale a envoyé au Président du Conseil des droits de l'homme une lettre dans laquelle elle a relevé avec inquiétude que le texte actuel de la déclaration présidentielle sur les répercussions de la pandémie de COVID-19 sur les droits de l'homme ne faisait aucune référence à la nécessité de lever ou, à tout le moins, de suspendre les sanctions empêchant le commerce ou les expéditions de biens et de produits essentiels sur le plan humanitaire tels que les médicaments, les traitements antiviraux, l'équipement médical et les pièces détachées et les logiciels nécessaires à leur fonctionnement, le matériel de protection individuelle et la nourriture. Une telle omission compromettrait, entre autres, la capacité des États visés de protéger les droits de l'homme de leur population conformément aux responsabilités qui leur incombent.

19. Le 2 juin, la Rapporteuse spéciale a participé en qualité d'intervenante à un webinaire sur les effets des mesures coercitives unilatérales sur la lutte mondiale contre la COVID-19, la défense de la Charte des Nations Unies, la promotion de la coopération internationale et les efforts visant à faire en sorte que personne ne soit laissé de côté en période de pandémie.

20. Le 4 juin, la Rapporteuse spéciale a écrit au Secrétaire général adjoint à la lutte contre le terrorisme une lettre dans laquelle elle a proposé de coopérer avec le Bureau de lutte contre le terrorisme. Elle a noté que les sanctions appliquées pour lutter contre le terrorisme dans le cadre de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies risquaient de compromettre la réalisation de certains des objectifs de la Stratégie en favorisant l'apparition de conditions propices à la propagation du terrorisme et qu'elle avait des conséquences négatives sur les droits de l'homme.

21. Le 17 juin, la Rapporteuse spéciale a envoyé une lettre au Président du Comité spécial de la Charte des Nations Unies et du raffermissement du rôle de l'Organisation, qui préside également le Groupe de travail plénier du Comité spécial, pour lui proposer sa coopération dans des domaines d'intérêt mutuel comprenant, notamment, les effets des régimes de sanctions sur les pays tiers et la transparence globale des régimes de sanctions.

22. Le 18 juin, le Gouvernement qatarien a confirmé son invitation à la Rapporteuse spéciale à effectuer une visite officielle dans ce pays. Cette visite est programmée entre les 1<sup>er</sup> et 12 novembre 2020.

23. Le 23 juin, la Rapporteuse spéciale a assisté en ligne à la réunion supplémentaire de l'Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe sur la dimension humaine, qui avait pour thème la liberté d'expression, des médias et de l'information. Elle a présenté un exposé sur les sanctions unilatérales et l'accès à l'information dans le contexte de la lutte mondiale contre la pandémie de COVID-19.

24. Le 25 juin, la Rapporteuse spéciale s'est entretenue en ligne avec le Secrétaire général adjoint à la lutte contre le terrorisme. L'entretien a porté sur la coopération et le rôle de la Rapporteuse spéciale dans la mise en œuvre de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies.

<sup>6</sup> Voir [www.ohchr.org/Documents/Issues/UCM/Call\\_for\\_submission\\_UCM\\_COVID\\_19\\_emergency\\_study.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/UCM/Call_for_submission_UCM_COVID_19_emergency_study.pdf).

### III. Problèmes contemporains et évolutions dans l'application de sanctions unilatérales

25. La Rapporteuse spéciale rend hommage au travail accompli par son prédécesseur, Idris Jazairy. Elle s'appuiera sur son engagement à protéger et promouvoir les droits de l'homme des populations touchées par les mesures coercitives unilatérales.

26. Le caractère illégal des mesures coercitives unilatérales a été affirmé à maintes reprises dans de nombreuses résolutions du Conseil des droits de l'homme (résolutions 15/24, par. 1 à 3, 19/32, par. 1 à 3, 24/14, par. 1 à 3, 27/21, par. 1 à 3, 30/2, par. 1, 2 et 4, et 34/13, par. 1, 2 et 4) et de l'Assemblée générale (résolutions 69/180, par. 5 et 6, 70/151, par. 5 et 6, et 71/193, par. 5 et 6). Le Conseil et l'Assemblée ont également affirmé qu'un peuple ne pouvait être privé de ses propres moyens de subsistance, particulièrement s'agissant de l'alimentation et des médicaments, et que l'application extraterritoriale de la loi, qui avait des conséquences pour le droit international et le droit relatif aux droits de l'homme, n'était pas acceptable. Il a en outre été reconnu que les mesures coercitives unilatérales empêchaient les organisations humanitaires d'effectuer des transferts vers les États concernés.

27. La Rapporteuse spéciale souligne que tout acte ou moyen hostile auquel un État peut avoir recours pour faire pression sur un autre État ne s'apparente pas nécessairement à une mesure coercitive unilatérale. Dans le même temps, les États sont libres de choisir leurs partenaires commerciaux, économiques ou autres. Le droit international coutumier prévoit la possibilité de recourir à des actes hostiles qui ne violent pas le droit international et de réagir de manière proportionnée aux violations des obligations internationales, pour autant que ces actes et ces réactions obéissent aux restrictions énoncées dans le texte du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite<sup>7</sup>.

28. En conséquence, dans le cadre de son mandat, la Rapporteuse spéciale devra garder à l'esprit les écarts considérables entre les États qui imposent les sanctions et les États sanctionnés, y compris s'agissant de la définition de ce qui constitue une activité légale ou illégale et du type d'action unilatérale (sanction) prise sans l'autorisation du Conseil de sécurité ou outrepassant son autorisation et pouvant ou devant être considérée comme une mesure coercitive unilatérale ; la licéité d'une action unilatérale du point de vue de la Charte des Nations Unies, du droit international humanitaire, du droit international des droits de l'homme et des autres domaines du droit ; les conséquences humanitaires des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, le niveau d'efficacité des dérogations pour raisons humanitaires et l'insuffisance des mécanismes de radiation, de contrôle, de réparation et d'indemnisation. La Rapporteuse spéciale souligne que des progrès sur ces questions ne seront possible que sur la base du consensus et moyennant l'élaboration d'un cadre juridique approprié qui tienne compte des préoccupations légitimes des États concernés et qui comble les lacunes concernant la promotion des droits de l'homme et la protection contre les violations systématique et flagrantes des droits de l'homme. Dans le présent rapport, le terme « sanctions unilatérales » est employé sans préjuger en aucune façon de la légalité ou de l'illégalité de ces sanctions. Il fait référence à tout moyen de pression appliqué par des États ou des organisations internationales sans l'autorisation du Conseil de sécurité ou outrepassant son autorisation.

29. La Rapporteuse spéciale fait observer que la nature spécifique des pressions exercées par des États ou groupes d'États ont déjà évolué et évoluent encore aujourd'hui. Les États appliquent diverses formes de sanctions unilatérales pour parvenir à un but commun et érigent ainsi ce qui constituait des exceptions dans les relations internationales en pratique courante pour de nombreux États.

30. La Rapporteuse spéciale observe également qu'en raison de l'absence de définition des mesures coercitives unilatérales et de leur caractère supposément illégal, les États ne présentent pas leurs activités unilatérales comme des mesures coercitives unilatérales,

<sup>7</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 10 et rectificatif (A/56/10 et Corr.1), chap. IV.

préférant employer des termes tels que « sanctions », « mesures restrictives »<sup>8</sup> et « mesures unilatérales contraires au droit international »<sup>9</sup>. Les États concernés sont désignés de diverses façons, notamment par les termes « États à l'origine de sanctions » ou « États sujets à des sanctions »<sup>10</sup>.

31. La Rapporteuse spéciale constate une prolifération des nouveaux types de sanctions. Traditionnellement, l'ONU considère les sanctions comme un moyen de faire respecter des décisions, mais même lorsque les sanctions sont appliquées conformément à une décision du Conseil de sécurité, leur coût sur le plan humanitaire est considérable. Sur ce point, la Rapporteuse souscrit pleinement à la position exprimée en 2000 par le Secrétaire général, qui a estimé que l'existence d'un régime de sanctions transforme presque inévitablement toute une société pour le pire<sup>11</sup>. Les sanctions ciblées ou adaptées que le Conseil de sécurité impose ont pour but de réduire au minimum les effets que produisent, sur le plan humanitaire, les sanctions imposées à des États, l'objectif ultime étant de « punir les coupables »<sup>12</sup> d'avoir commis des crimes internationaux ou de répondre à des menaces ou atteintes à la paix et à la sécurité internationales. Pourtant, la pratique internationale tend à ce que les États et les organisations internationales étendent l'application des sanctions ciblées à des personnes physiques et à des entités, très souvent sans autorisation du Conseil de sécurité ou outrepassant son autorisation. La légalité de telles sanctions ciblées est pour le moins contestable.

32. Une autre évolution concerne l'apparition de sanctions dites « sectorielles », qui s'appliquent indistinctement à des personnes physiques et à des organisations agissant dans un domaine particulier de l'économie sans raison identifiable et sans qu'une violation quelconque de leur part n'ait été constatée, ce qui diffère considérablement des motifs conduisant à l'adoption de sanctions ciblées traditionnelles. En particulier, les États-Unis appliquent des sanctions non sélectives aux secteurs de la finance, de l'énergie, de la défense, des chemins de fer, de la métallurgie et de l'extraction minière de la Fédération de Russie<sup>13</sup> afin « de lui faire supporter des coûts ... à la suite de son agression en Ukraine »<sup>14</sup>. Les États-Unis imposent également des sanctions au secteur aurifère<sup>15</sup>, pétrolier et financier de l'économie vénézuélienne<sup>16</sup>. L'Union européenne a suivi la même approche vis-à-vis des secteurs russes de l'énergie, de la défense, de la finance et des biens à double usage en général. De plus, l'Union européenne a imposé une interdiction des importations de biens en provenance de Crimée et de Sébastopol ainsi qu'une interdiction des services touristiques dans ces mêmes endroits<sup>17</sup>.

33. La Rapporteuse spéciale estime que cette tendance augure mal de l'avenir. La situation semble évoluer d'une façon qui a toutes les chances de produire dans le cas des sanctions « sectorielles » des conséquences similaires à celles des sanctions économiques globales, si ce n'est que dans ce dernier cas, comme l'a indiqué le Secrétaire général en 2000, les sanctions se sont révélées inefficaces ou sans effets, qu'elles ont démontré qu'elles pouvaient engendrer un niveau de corruption élevé<sup>18</sup> et qu'elles ont apparemment empêché les gouvernements d'exercer leur responsabilité en matière de protection.

<sup>8</sup> Conseil de l'Union européenne, « Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE », 4 mai 2018, document n° 5664/18.

<sup>9</sup> Résolutions de l'Assemblée générale 70/151, par. 1, et 71/193, par. 2.

<sup>10</sup> Voir, par exemple, A/HRC/36/44.

<sup>11</sup> Voir [www.un.org/press/en/2000/20001115.sgsm7625.doc.html](http://www.un.org/press/en/2000/20001115.sgsm7625.doc.html).

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Kimberly Strosnider et David Addis, « New sanctions targeting Russian financial and energy sectors », *Global Policy Watch*, 18 juillet 2014. Voir aussi United States, Executive Order 13663.

<sup>14</sup> United States, Executive Order 13662.

<sup>15</sup> United States, Executive Order 13850.

<sup>16</sup> United States, Office of Foreign Assets Control, « Venezuela Sanctions Regulations 31 C.F.R. Part 591: General License No. 36A Authorizing Certain Activities Necessary to the Wind Down of Transactions Involving Rosneft Trading S.A. or TNK Trading International S.A. ».

<sup>17</sup> Voir [www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis](http://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis).

<sup>18</sup> Voir [www.un.org/press/en/2000/20001115.sgsm7625.doc.html](http://www.un.org/press/en/2000/20001115.sgsm7625.doc.html).

34. La Rapporteuse spéciale souligne que la multiplication des sanctions unilatérales s'accompagne d'une multiplication des cibles directes et indirectes de sanctions et les cibles indirectes la préoccupent de plus en plus. L'évolution actuelle montre clairement que les réfugiés et les migrants doivent quitter les États concernés en quête d'un autre havre de sécurité dès lors que des sanctions économiques unilatérales commencent à être appliquées contre ces États. En particulier, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a fait état à plusieurs reprises du retour de plus d'un million d'Afghans en provenance de la République islamique d'Iran depuis 2018 en raison de l'aggravation de la situation économique dans ce pays<sup>19</sup>. Près de 300 000 Afghans ont ainsi regagné l'Afghanistan entre janvier et mai 2020<sup>20</sup>. Les sanctions américaines sont régulièrement citées comme la principale cause de la dégradation de la situation économique en République islamique d'Iran et du retour des Afghans dans leur pays<sup>21</sup>.

35. La Rapporteuse spéciale constate également que les sanctions ont des effets de plus en plus marqués sur les populations des pays des États qui les imposent, en raison des interdictions et sanctions qu'ils prennent contre leurs propres citoyens dans le but de faire appliquer ces sanctions. En particulier, toutes les transactions, y compris les transactions sur Internet, qui émanent de citoyens américains, qui sont réalisées depuis les États-Unis ou qui impliquent les États-Unis, en l'espèce par le biais des avoirs ou des intérêts matériels d'individus sanctionnés sont interdites, sauf autorisation ou dérogation expresse<sup>22</sup>. Un autre sujet de préoccupation est celui de l'application de sanctions contre des fonctionnaires internationaux dans l'exercice de leurs fonctions, y compris l'administration de la justice pénale, ce que les États-Unis ont fait à l'égard de fonctionnaires de la Cour pénale internationale<sup>23</sup>.

36. L'annexe A de la partie 501 des Economic Sanctions Enforcement Guidelines (lignes directrices pour l'application des sanctions économiques) des États-Unis prévoit des sanctions pécuniaires au civil d'un montant maximum de 289 239 dollars ainsi que des peines d'amendes pouvant aller jusqu'à un million de dollars assorties ou non d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximum de vingt ans après reconnaissance de la culpabilité. Il en résulte que même lorsque des dérogations sont applicables pour raisons humanitaires, les personnes physiques ou les entités telles que les banques, les navires et autres hésitent à participer à des transactions par crainte de voir leur responsabilité engagée<sup>24</sup>, ce qui conduit à une surconformité dans l'application de régimes de sanctions déjà particulièrement rigoureux. À titre d'exemple, il a été rapporté qu'en mars 2020, un homme d'affaires chinois avait annoncé qu'il faisait don à Cuba de 100 000 masques, de 10 000 kits permettant le dépistage rapide du virus responsable de la COVID-19, de respirateurs, de gants et de combinaisons de protection sanitaire. Or, la cargaison n'a jamais atteint sa destination finale, car le transporteur choisi, une entreprise américaine, a refusé en dernière minutes d'effectuer la livraison en invoquant la réglementation nationale des États-Unis<sup>25</sup>.

<sup>19</sup> Frud Bezhan, « Afghanistan, the “unintended casualty” of U.S. sanctions on Iran », *RadioFreeEurope-RadioLiberty*, 14 août 2018 ; OIM, « Return of undocumented Afghans: weekly situation report », 29 décembre 2019-4 janvier 2020 ; OIM, « Return of undocumented Afghans: weekly situation report » 3-9 mai 2020.

<sup>20</sup> OIM, « Return of undocumented Afghans: weekly situation report », 17-23 mai 2020.

<sup>21</sup> Stefanie Gliniski, « US-Iran tensions fuel Afghan returns », *The New Humanitarian*, 6 février 2020 ; Nabila Ashrafi, « Numbers spike of Afghan migrants returning from Iran: OIM », *ToloNews*, 24 novembre 2019.

<sup>22</sup> United States, Cyber-Related Sanctions Program. Voir [www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/cyber.pdf](http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/cyber.pdf).

<sup>23</sup> Voir [www.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-at-a-press-availability-with-secretary-of-defense-mark-esper-attorney-general-william-barr-and-national-security-advisor-robert-obrien/](http://www.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-at-a-press-availability-with-secretary-of-defense-mark-esper-attorney-general-william-barr-and-national-security-advisor-robert-obrien/) ; [www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1527](http://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1527) ; Chambre d'appel de la Cour pénale internationale, « arrêt concernant l'appel contre la décision concernant l'autorisation d'enquêter sur la situation en République islamique d'Afghanistan », n° ICC-02/17 OA4, 5 mars 2020.

<sup>24</sup> Phyllis Bennis, « Sanctions in the era of pandemic », *Al Jazeera*, 12 mai 2020.

<sup>25</sup> Voir [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25848&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25848&LangID=E) ; Yisell Rodríguez Milán, « La historia no contada de cómo un avión con suministros médicos desde China no ha podido entrar a Cuba », *Gramma*, 1<sup>er</sup> avril 2020 (en espagnol).

37. La Rapporteuse spéciale rappelle que les sanctions, censées être exceptionnelles même lorsqu'elles sont décidées par le Conseil de sécurité, tendent à perdurer à la fois dans le temps et dans leur étendue et deviennent peu à peu la règle et non plus une exception fondée sur le droit. Il en résulte qu'à la différence des sanctions décidées par le Conseil de sécurité, certains régimes de sanctions unilatérales ne sont pas limités dans le temps. Les régimes de sanctions sont mis en place ou maintenus même si toutes les personnes physiques et entités ciblées ont été radiées des listes. Il semble que ces régimes de sanctions créent des incertitudes dans les relations commerciales et qu'ils produisent des effets délétères non désirés sur les économies nationales.

38. Tout en saluant les efforts faits par les États à l'origine de sanctions pour instaurer<sup>26</sup> des mécanismes de dérogation pour raisons humanitaires et les actualiser<sup>27</sup>, la Rapporteuse spéciale constate avec préoccupation que les dérogations pour raisons humanitaires et les mécanismes d'assistance humanitaire sont généralement complexes et peu clairs. En particulier, le bulletin publié par les États-Unis concernant l'aide humanitaire et les échanges commerciaux autorisés dans le cadre de la lutte contre la pandémie de COVID-19<sup>28</sup> est informatif, mais n'a pas force de loi et ne prime pas sur les dispositions légales invoquées. Les gouvernements des États sujets à des sanctions affirment que ces dérogations sont coûteuses et pratiquement inexistantes.

39. La Rapporteuse spéciale note par ailleurs que les motifs et les objectifs des sanctions ont aussi évolué. Les concepteurs de la Global Sanctions Database (base de données sur les sanctions) affirment que plus de 40 % des sanctions en vigueur actuellement ont pour objectif de permettre le renforcement de la démocratie, de la protection des droits de l'homme et d'autres considérations de même nature<sup>29</sup>, et non de répondre à des menaces pour la paix, des atteintes à la paix, des agressions ou encore des violations d'obligations *erga omnes*<sup>30</sup>. Presque toutes ces sanctions sont prises unilatéralement par des États et des organisations régionales.

40. La prolifération des sanctions prises en application de la loi dite « loi Magnitsky » illustre avec éloquence cet état de choses. Le Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act (loi Magnitsky), adopté aux États-Unis en 2012, a imposé des sanctions financières et des interdictions d'entrée à « certaines personnes mises en cause dans l'arrestation de Sergei Magnitsky, dans les mauvais traitements dont il a fait l'objet et dans son décès, ou responsables de certaines violations flagrantes des droits de l'homme en Fédération de Russie ». À la date du 8 mai 2020, 54 personnes physiques et une entité étaient visées par des sanctions en application de la loi Magnitsky, dont le but était de mettre en place des sanctions ciblées contre un grand nombre de personnalités en lien avec la commission présumée d'un crime spécifique et non pas en raison de violations systématiques et flagrantes des droits de l'homme fondamentaux qui seraient dues à l'absence de garanties de procédure.

41. La Rapporteuse spéciale constate également un élargissement de l'application de sanctions en application de la loi Magnitsky, tant sur le plan territorial que du point de vue de leur champ d'application. En particulier, le Global Magnitsky Human Rights

<sup>26</sup> Conseil de l'Union européenne, « Lignes directrices relatives à la mise en œuvre et à l'évaluation des mesures restrictives (sanctions) » dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne, par. 25 à 28.

<sup>27</sup> Voir [www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/covid19\\_factsheet\\_20200416.pdf](http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/covid19_factsheet_20200416.pdf) ; [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/sanctions\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/sanctions_en).

<sup>28</sup> Voir [www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/covid19\\_factsheet\\_20200416.pdf](http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/covid19_factsheet_20200416.pdf).

<sup>29</sup> Voir <http://globalsanctionsdatabase.com/>.

<sup>30</sup> Voir, par exemple, l'affaire de la *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, arrêt de la C.I.J., *Rapports 1970*, p. 3 et 32. Voir aussi Bruno Simma, « Does the UN Charter provide an adequate legal basis for individual or collective responses to violations of obligations erga omnes ? » in *The Future of International Law Enforcement: New Scenarios – New Law ?*, Jost Delbruck, ed. (Berlin, Duncker et Humblot, 1993), p. 126 et 127 ; Comité des droits de l'homme, observation générale n° 31 (2004) sur la nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte, par. 2.



Accountability Act adopté en 2016 a permis aux États-Unis de prendre des sanctions ciblées contre des personnes et des entités « dont il est établi, entre autres, qu'elles ont une responsabilité dans certaines violations des droits de l'homme ou dans certains actes de corruption ou que ce soit dans le monde, qu'elles s'en sont rendues complices ou qu'elles y ont participé directement ou indirectement »<sup>31</sup>, par un élargissement de la notion de « corruption officielle »<sup>32</sup>. Le décret 13818 a étendu l'application de la loi Magnitsky de façon à pouvoir bloquer les avoirs d'un groupe important de personnalités. Les sanctions comprennent désormais des interdictions de visa, l'annulation de visas ou d'autres documents déjà délivrés et le blocage des avoirs sans que la justice ait à intervenir<sup>33</sup>. À la date du 8 mai 2020, 94 personnalités, dont des dirigeants de 24 pays, et 102 entités, étaient visées par des sanctions en application du Global Magnitsky Act.

42. Des législations similaires ont été adoptées et appliquées en Estonie (2016)<sup>34</sup>, au Canada (2017)<sup>35</sup>, en Lituanie (2017)<sup>36</sup>, à Gibraltar (2017)<sup>37</sup>, en Lettonie (2018)<sup>38</sup>, à Jersey (2019)<sup>39</sup> et au Kosovo (2020)<sup>40</sup>. Les États membres de l'Union européenne<sup>41</sup>, de même qu'un certain nombre d'autres États (Australie<sup>42</sup>, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord<sup>43</sup>, Géorgie<sup>44</sup> et Moldova<sup>45</sup>), ont envisagé ou sont en train d'adopter des lois de cette nature. La Rapporteuse spéciale constate la sélectivité et la duplicité de ces sanctions lorsqu'elles sont adoptées en dehors de tout cadre légal valide.

43. Elle souligne par conséquent que la question de l'extraterritorialité des sanctions unilatérales, à laquelle l'ancien Rapporteur spécial s'est déjà intéressé<sup>46</sup>, prend toute son importance compte tenu, en particulier, de la surconformité de la part des acteurs privés et de l'utilisation croissante des cybertechnologies.

44. La complexité des législations, leur niveau de détail et leur caractère extraterritorial ont conduit certains à trouver des moyens de les contourner. Un de ces moyens, que la Rapporteuse spéciale a accueilli positivement, a consisté en la mise en place en 2019 par la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni de l'Instrument in Support of Trade Exchanges (INSTEX) dans le but de faciliter les échanges commerciaux entre l'Europe et la

<sup>31</sup> Voir [www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/12212017\\_glomag\\_faqs.pdf](http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/12212017_glomag_faqs.pdf).

<sup>32</sup> Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012, sect. 402 a) 12).

<sup>33</sup> National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017, sect. 1263 b).

<sup>34</sup> Loi de 1998 relative à l'obligation de quitter le territoire et à l'interdiction d'y entrer, modifiée. Voir également European Observatory of Crimes and Security, « Estonia becomes first European nation to introduce a "Magnitsky law" », 12 décembre 2016.

<sup>35</sup> Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski).

<sup>36</sup> Law on the Legal Status of Aliens, as amended. Voir aussi Renée Picard, « Lithuania: parliament adopts version of Magnitsky Act », *Organized Crime and Corruption Reporting Project*, 16 novembre 2017.

<sup>37</sup> Proceeds of Crime Act of 2015, as amended. Voir aussi « Govt tables "Magnitsky amendment" to Proceeds of Crime legislation », *Gibraltar Chronicle*, 10 novembre 2017.

<sup>38</sup> Décision du 8 février 2018 intitulée « Proposition visant à prendre des sanctions contre les dirigeants liés à l'affaire Sergei Magnitsky ». Voir aussi [www.saeima.lv/en/news/saeima-news/page:55/26575-saeima-approves-proposed-sanctions-against-the-officials-connected-to-the-sergei-magnitsky-case](http://www.saeima.lv/en/news/saeima-news/page:55/26575-saeima-approves-proposed-sanctions-against-the-officials-connected-to-the-sergei-magnitsky-case).

<sup>39</sup> Sanctions and Asset-Freezing (Jersey) Law 2019.

<sup>40</sup> Magnitsky Act. Voir aussi Xhorxhina Bami, « Outgoing Kosovo govt adopts Magnitsky Act », *Balkan Insight*, 29 janvier 2020.

<sup>41</sup> Voir <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20190307IPR30748/les-deputes-veulent-sanctionner-ceux-qui-bafouent-les-droits-de-l-homme> ; Conseil de l'Union européenne, résultat de la 3738<sup>e</sup> réunion, 9 décembre 2019 (EU Doc.14949/19), p. 6 ; Jacopo Barigazzi, « EU to prepare Magnitsky-style human rights sanctions regime », *Politico*, 9 décembre 2019.

<sup>42</sup> Le Parlement australien a ouvert une enquête sur l'utilisation de sanctions ciblées en réponse aux violations des droits de l'homme. Voir [www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Committees/Joint/Foreign\\_Affairs\\_Defence\\_and\\_Trade/MagnitskyAct](http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Foreign_Affairs_Defence_and_Trade/MagnitskyAct).

<sup>43</sup> William James and Kyle MacLellan, « Britain to introduce a Magnitsky law after Brexit: Foreign minister », *Reuters*, 29 septembre 2019 ; Polina Lyadnova, Matthew Fisher and Edward Crane, « UK Passes New Sanctions Legislation », *Cleary Gottlieb*, 12 juin 2018.

<sup>44</sup> Maria Shagina, « Magnitsky-style sanctions in the Eastern Partnership », *European Council on Foreign Relations*, 26 avril 2019.

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> A/HRC/39/54.

République islamique d'Iran en contournant les sanctions imposées à ce pays par les États-Unis. Les premières transactions ont porté sur des biens de première nécessité utilisés par la République islamique d'Iran pour combattre la COVID-19<sup>47</sup>.

45. La Rapporteuse spéciale observe également que les moyens et mécanismes d'application des sanctions unilatérales se sont développés dans des proportions équivalentes. En particulier, le gel des avoirs des banques publiques et privées est abondamment utilisé pour faire pression sur les États (République arabe syrienne, République bolivarienne du Venezuela et autres) et ainsi les empêcher d'acquérir les biens essentiels dont leurs citoyens ont besoin, en particulier la nourriture et les médicaments, et ce, malgré la pandémie de COVID-19. Par exemple, la Banque d'Angleterre a refusé de débloquer même en partie le milliard de dollars or détenu par la Banque centrale de la République bolivarienne du Venezuela pendant la pandémie, avoirs qu'elle avait gelés en signe de non-reconnaissance de l'élection de Nicolás Maduro à la présidence du pays<sup>48</sup>, ne serait-ce que pour permettre l'achat de médicaments et d'autres biens de première nécessité comme l'a indiqué le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

46. Certains ont commencé à se servir de leur influence politique au sein des institutions internationales comme levier pour appliquer des sanctions. En avril 2020, les États-Unis ont bloqué les démarches entreprises par la République islamique d'Iran et la République bolivarienne du Venezuela pour obtenir du Fonds monétaire international un prêt de 5 milliards de dollars destiné à financer la lutte contre la COVID-19<sup>49</sup>, malgré les appels répétés de l'ONU<sup>50</sup> et de l'Union européenne<sup>51</sup> à ne laisser personne sur le bord de la route et à faire preuve de solidarité et d'un esprit de coopération face à ce fléau mondial. Une situation comparable se serait produite en ce qui concerne les demandes de prêts d'urgence adressées à la Banque mondiale par Cuba et le Soudan.

47. La Rapporteuse spéciale met en exergue les effets du développement des cybertechnologies sur les sanctions unilatérales. Dans ses résolutions 2419 (2018), 2462 (2019) et 2490 (2019), le Conseil de sécurité a reconnu que l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication par les individus et les entités non étatiques pouvait menacer la paix et la sécurité internationales, en conséquence de quoi les cyberattaques ou autres utilisations hostiles des technologies de l'information et de la communication pouvaient être considérées comme un motif valable pour prendre des sanctions. Les organes de l'ONU ont à maintes reprises exhorté les États à tout faire afin qu'Internet ne puisse pas être utilisé pour faire l'apologie du terrorisme, commettre des actes de terrorisme, recruter à cette fin ou inciter à commettre, financer ou planifier de tels actes (résolution 73/174 de l'Assemblée générale, en particulier). En conséquence, le décret n° 13694 adopté par les États-Unis et modifié par des instruments ultérieurs a été établi, puis élargi, la liste des « activités en ligne visées par des sanctions »<sup>52</sup>, lesquelles comprennent le blocage d'avoirs et d'intérêts matériels dans un grand nombre de cas, liste qui couvre les attaques contre les infrastructures essentielles, l'ingérence dans les processus électoraux, le fait de perturber le fonctionnement des réseaux et des ordinateurs, le détournement de fonds et de données personnelles, etc.

<sup>47</sup> « EU sells medical goods via INSTEX » Financial Tribune, 3 avril 2020.

<sup>48</sup> Voir Exclusive: Venezuela asks Bank of England to sell its gold to U.N. for coronavirus relief – sources 29.04.2020.

<sup>49</sup> Abubakr Al-Shamahi, « Can the IMF overcome US roadblocks to give aid to Iran? », *Al Jazeera*, 17 avril 2020 ; Ian Talley and Benoit Faucon, « U.S. to block Iran's request to IMF for \$5 billion loan to fight coronavirus », *Wall Street Journal*, 7 avril 2020. Voir aussi la lettre en date du 29 mai 2020, adressée à la Rapporteuse spéciale par la République bolivarienne du Venezuela.

<sup>50</sup> Résolution 74/270 de l'Assemblée générale sur la solidarité mondiale dans la lutte contre la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) ; HCDH, « Bachelet calls for easing of sanctions to enable the COVID-19 and limit global contagion », 24 mars 2020 ; <https://www.un.org/fr/un-coronavirus-communications-team/we-are-all-together-human-rights-and-covid-19-response-and>.

<sup>51</sup> « EU will support Iran to receive loan from IMF: Borrell », *Islamic Republic News Agency*, 23 mars 2020 ; « EU foreign policy chief regrets US blocking IMF loan to Iran », *Radio Farda*, 23 avril 2020.

<sup>52</sup> United States, Cyber-Related Sanctions Program.

48. L'Union européenne et le Royaume-Uni<sup>53</sup> ont adopté la même approche depuis le 17 mai 2019 en réponse à des cyberattaques de grande ampleur réussies ou avortées perçues comme des actions mettant en jeu les systèmes d'accès à l'information, les ingérences dans les systèmes informatiques, l'ingérence dans les données ou l'interception de données<sup>54</sup>. L'Union européenne comme le Royaume-Uni ont mis en place des interdictions de visas et d'entrée et réclamé le gel des avoirs des personnes inscrites sur la liste ou refusé de mettre ces avoirs ou ces fonds à leur disposition.

49. L'introduction de sanctions en réaction à des cyberattaques a aggravé le problème posé par les sanctions punitives ciblées prises et appliquées par les organes du pouvoir exécutif en dehors de tout cadre judiciaire et en l'absence de garanties de procédure. Le fait qu'il s'agisse de cyberattaques complique singulièrement l'obtention et la divulgation des preuves et fragilise les allégations. Les personnes physiques et les entités juridiques ciblées par de telles sanctions sont de plus en plus nombreuses.

50. Les cybertechnologies ont par ailleurs une influence croissante sur la nature des entités privées impliquées dans la mise en œuvre des régimes de sanctions. En particulier, le règlement américain relatif aux sanctions en rapport avec les cybertechnologies imposent des obligations spécifiques aux personnes qui organisent le commerce en ligne ou y participent<sup>55</sup>. Ce règlement correspond et s'adapte par conséquent à une nouvelle réalité, à savoir l'apparition d'un nouveau type de sanctions allant au-delà des sanctions économiques, financières, politiques et autres, appelé cybersanctions.

51. La Rapporteuse spéciale fait observer qu'aujourd'hui, les logiciels peuvent aussi être considérés comme des biens négociables. En conséquence, le commerce de logiciels peut aussi faire l'objet de restrictions dans le cadre d'un régime de sanctions. Par exemple, dans la lettre en date du 12 mars qu'elle a adressée au Secrétaire général, la République islamique d'Iran fait part de son impossibilité d'acheter et d'installer des logiciels modernes de planification de vols en raison des sanctions américaines. Par ailleurs, une personne dont les avoirs et les intérêts matériels ont été gelés ne peut plus exporter ou réexporter de logiciels vers la Crimée, ce qui a pour effet de limiter la liste des technologies disponibles. Les services et les logiciels ne peuvent pas être utilisés pour accéder à des services commerciaux en ligne, se connecter à Internet, etc.<sup>56</sup>, ni même pour des activités non commerciales telles que celles qui font appel à Zoom ou à d'autres plateformes éducatives, lesquelles peuvent être prescrites directement dans l'accord de licence ou par la législation américaine<sup>57</sup>. Les entreprises enregistrées aux États-Unis bloquent également les comptes sur les réseaux sociaux en application du régime de sanctions mis en place en application de la loi Magnitsky<sup>58</sup>.

52. La Rapporteuse spéciale souligne que le système actuel ne comporte aucun mécanisme global de protection des droits de l'homme, de responsabilisation et de recours pour les personnes dont les droits ont été violés par des sanctions unilatérales. Les mécanismes existants prévoient uniquement la possibilité de bénéficier de la protection diplomatique des États, à l'image du Qatar lorsqu'il a saisi la Cour internationale de

<sup>53</sup> Jusqu'au 31 décembre 2020, le Royaume-Uni appliquera les cybersanctions de l'Union européenne. Voir [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/813212/HM\\_Treasury\\_Notice\\_\\_CA\\_regime.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/813212/HM_Treasury_Notice__CA_regime.pdf).

<sup>54</sup> Règlement (UE) 2019/796 du Conseil du 17 mai 2019 concernant des mesures restrictives contre les cyberattaques qui menacent l'Union ou ses États membres, art. 1 1) et (2) ; Décision (PESC) 2019/797 du Conseil du 17 mai 2019 concernant des mesures restrictives contre les cyberattaques qui menacent l'Union ou ses États membres, art. 1, 4 et 5.

<sup>55</sup> United States, Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control, Cyber-Related Sanctions Regulations.

<sup>56</sup> United States, Executive Order 13685, general license No. 9, « Exportation of certain services and software incident to Internet-based communications authorized », par. d).

<sup>57</sup> Termes et conditions de Zoom en vigueur au 13 avril 2020, par. 12. Voir <https://zoom.us/terms>.

<sup>58</sup> Donie O'Sullivan and Artemis Moshtaghian, « Instagram says it's removing posts supporting Soleimani to comply with US sanctions », *CNN Business*, 13 janvier 2020 ; Jonny Tickle, « Chechen leader Kadyrov banned from Instagram again, loses account with 1.4 million followers », *RT*, 13 mai 2020.

Justice<sup>59</sup>, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale<sup>60</sup> et l'Union postale universelle (UPU)<sup>61</sup>, et des individus qui ont saisi les juridictions régionales (en particulier la Cour européenne de justice conformément à l'article 275 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). Les compétences de ces juridictions sont relativement limitées.

#### IV. Premier aperçu des domaines intéressants la Rapporteuse spéciale

53. En raison de la nature extrêmement complexe des sanctions unilatérales, de l'élargissement de leur champ d'application et de la légalité douteuse d'un grand nombre d'entre elles, la Rapporteuse spéciale souhaite mettre en évidence les principaux domaines d'intérêt et les principales préoccupations à aborder en vue d'établir un cadre juridique relevant du mandat.

54. Dans le contexte actuel de crise sanitaire, il faut dans un premier temps répertorier et évaluer toutes les répercussions négatives des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme dans les situations d'urgence, y compris la pandémie de COVID-19, puis déterminer la nature exacte du problème ainsi que, pour la plupart des domaines ciblés, les groupes de population les plus durement touchés et les droits de l'homme les plus bafoués, et veiller à ce que les dérogations pour raisons humanitaires et l'aide humanitaire soient suffisantes et adéquates.

55. La Rapporteuse spéciale souligne l'apparition de plus en plus rapide de nouvelles formes et de nouveaux types de moyens de pression unilatéraux, auxquels correspond une terminologie elle aussi en rapide expansion (mesures coercitives unilatérales, sanctions, sanctions unilatérales, sanctions bilatérales, sanctions internationales, sanctions sectorielles ou territoriales, etc.). Elle insiste sur la nécessité de recenser les acteurs concernés (États à l'origine des mesures, États visés, etc.). Actuellement, l'incertitude et l'ambiguïté qui entourent la terminologie rendent impossible la détermination d'un cadre juridique et des normes applicables, ce qui porte atteinte à l'état de droit, à l'ordre mondial et à l'autorité de l'Organisation des Nations Unies.

56. Par conséquent, la Rapporteuse spéciale exprime les préoccupations que lui inspirent le manque d'analyse et de normalisation de la terminologie relative au mandat, et compte notamment évaluer la légalité, au regard du droit international général, du droit international économique, du droit des droits de l'homme, du droit des réfugiés et du droit international humanitaire, de diverses formes de sanctions imposées par des États ou des organisations internationales sans l'autorisation du Conseil de sécurité ou en outrepassant son autorisation.

57. On note en outre une tendance à l'augmentation du nombre de catégories de cibles et du nombre de cibles (directes ou indirectes, primaires ou secondaires, visées intentionnellement ou involontairement, et précises ou non sélectives), qui ne sont généralement pas reconnues ou sont ignorées.

58. Une analyse spéciale doit être menée pour évaluer les répercussions de divers types de sanctions sur toutes les catégories de droits de l'homme, y compris les droits collectifs, et sur la responsabilité de protéger. En ce qui concerne les cibles précises, il y a également lieu de s'interroger sur le fondement juridique, les particularités et la légalité des sanctions imposées à des personnes et à des entités non étatiques, compte tenu surtout de la prolifération de lois analogues à la loi Magnitski.

59. Les effets extraterritoriaux des sanctions unilatérales inquiètent tout particulièrement la Rapporteuse spéciale en raison du nombre croissant de cas signalés de violations des droits de l'homme. Un large éventail de questions se posent à cet égard, à commencer par la notion générale d'extraterritorialité dans le contexte de mesures unilatérales, la qualification

<sup>59</sup> Voir <http://www.icj-cij.org/en/case/172>. Arrêt du 14 juillet 2020 <https://www.icj-cij.org/files/case-related/173/173-20200714-JUD-01-00-FR.pdf>.

<sup>60</sup> Voir [www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/InterstateCommunications.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/InterstateCommunications.aspx).

<sup>61</sup> « Qatar's resolution on postal services gets UPU backing », *Gulf Times*, 29 février 2020.

juridique des activités extraterritoriales, les répercussions de l'application extraterritoriale de mesures sur les États tiers et, à l'intérieur de ces États, sur les personnes physiques et morales, ainsi que divers aspects de la surconformité.

60. Certains faits récents montrent qu'il importe de réglementer de manière claire, transparente et efficace la portée, l'applicabilité, la légalité et l'effectivité des dérogations pour raisons humanitaires. Il a été signalé à plusieurs reprises que le manque de clarté des législations, ainsi que la complexité et le coût des procédures d'obtention de licences, rendaient assez vaines les références à la possibilité même de dérogations.

61. L'exercice des droits de l'homme ne peut être garanti que si le système prévoit un mécanisme efficace de protection de ces droits. Par conséquent, la Rapporteuse spéciale réaffirme la nécessité de réfléchir de manière approfondie à la possibilité d'utiliser les mécanismes mondiaux et régionaux déjà en place pour protéger les droits des personnes pénalisées par des sanctions unilatérales, et souligne l'importance de la création d'un mécanisme efficace à cet égard. Soucieuse de protéger les droits des personnes lésées, elle entend porter une attention particulière à l'examen des plaintes émanant de particuliers.

62. La liberté des États dans la conduite de leurs relations internationales est limitée par le droit international. La Charte des Nations Unies confère au Conseil de sécurité le pouvoir extraordinaire de décider, notamment, de l'application de mesures non militaires aux fins du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Sachant que l'ONU est la garante de l'ordre mondial, la Rapporteuse spéciale souligne la nécessité de mettre en place, sous les auspices de celle-ci, un système transparent et global de contrôle, de radiation des listes, de rétablissement des droits, de réparation et d'indemnisation.

63. La Rapporteuse spéciale prêtera également une attention spéciale à l'incidence particulière des cybertechnologies sur les motifs des sanctions unilatérales, les différents types de sanctions, les moyens de les imposer et leur portée dans le cadre juridique existant.

## **V. Création de réseaux de coopération**

### **A. Réseaux de coopération au sein du système des Nations Unies**

64. La notion de sanctions a été largement utilisée et débattue par différents organes des Nations Unies et d'autres organisations internationales. Certains se sont concentrés sur des aspects particuliers de l'application des sanctions, d'autres sur la relation entre les mécanismes disponibles et les conséquences de la lutte antiterroriste, et d'autres encore sur les sanctions économiques, la coopération entre États, la protection des droits de l'homme dans leur ensemble ou la protection des droits des femmes, des enfants, des personnes âgées et d'autres groupes de population vulnérables.

65. Chacun de ces organes et chacune de ces organisations crée un régime juridique particulier, assorti d'objectifs et de principes, pour réglementer sa propre sphère de compétence. En conséquence, les États cherchent souvent à atteindre les objectifs d'un régime au détriment d'un autre, dans la mesure où l'application de sanctions unilatérales touche à un large éventail de questions telles que la sécurité, la cybersécurité, l'état de droit, le commerce et le développement, les droits de l'homme, le droit humanitaire et le droit des réfugiés. La Rapporteuse spéciale affirme donc qu'il est nécessaire de mieux cerner les liens et les points de convergence entre ces organes, leurs régimes juridiques et le mandat, non pas à des fins purement abstraites ou théoriques, mais parce que c'est la seule façon d'aider les États et les organisations internationales à mieux comprendre leurs droits et obligations au regard du droit international dans le domaine des mesures unilatérales et, ainsi, à protéger les droits des personnes lésées, en particulier des personnes les plus vulnérables, qui souffrent le plus.

66. La Rapporteuse spéciale souligne qu'il importe d'interagir avec le régime des sanctions des Nations Unies, qui regroupe un certain nombre d'organes subsidiaires de l'Organisation.

67. La Rapporteuse spéciale entend instaurer un dialogue avec les comités des sanctions établis par le Conseil de sécurité. Les États Membres n'appliquent pas uniformément les sanctions imposées par l'ONU parce que leurs capacités, leurs impératifs juridiques internes et leurs intérêts diffèrent. Il se peut que ces sanctions constituent le fondement de mesures unilatérales supplémentaires ou qu'elles soient invoquées pour justifier des mesures strictement unilatérales. Parfois, la procédure selon laquelle un État Membre applique les décisions d'un comité des sanctions est contestée dans le cadre de son ordre juridique interne au motif qu'elle constitue une violation des droits de l'homme que l'État est tenu de protéger.

68. La Rapporteuse spéciale est d'avis que la coopération avec le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste, par l'intermédiaire de la Direction exécutive de celui-ci et en collaboration avec la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, pourrait être axée sur le renforcement de l'action que mène le Comité pour assurer la protection des droits humains des personnes frappées de sanctions. Il ressort des rapports de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste que le Comité et sa direction exécutive n'ont pas exploité tout leur potentiel à cet égard<sup>62</sup>.

69. La Rapporteuse spéciale souhaite aussi collaborer avec le Bureau du Médiateur du Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'État islamique d'Iraq et du Levant (Daech), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés, étant donné que le Bureau examine les demandes de radiation de la Liste soumises par des particuliers et d'autres entités faisant l'objet de sanctions imposées par le Comité. Le Médiateur s'efforce de mener ses travaux en toute transparence et de parvenir à des conclusions justes, mais la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a soulevé des questions quant au respect des garanties d'une procédure régulière. Les activités du Médiateur et du point focal pour les demandes de radiation, bien qu'elles portent essentiellement sur les sanctions relatives à la lutte antiterroriste, pourraient servir de modèle à l'action de l'ONU dans le domaine des sanctions de manière plus générale, y compris des sanctions unilatérales.

70. Bien que l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime n'impose ni ne gère de sanctions, les États qu'il soutient appliquent souvent des sanctions financières ciblées dans le cadre de leurs efforts de lutte contre l'activité criminelle. La Rapporteuse spéciale estime qu'il serait utile de coopérer davantage avec l'Office pour amener les États à mieux réfléchir aux conséquences de l'adoption et de l'application de sanctions sur les droits de l'homme.

71. La Rapporteuse spéciale juge aussi important d'établir une relation de coopération avec le Département des opérations de paix et le Groupe de travail du Conseil de sécurité sur les opérations de maintien de la paix, étant donné que les États voient d'un œil de plus en plus favorable l'imposition de sanctions comme moyen de rétablir la paix et la sécurité au lendemain d'un conflit armé. Ces sanctions sont généralement prises contre des militaires et d'autres personnes qui violent les accords de paix ou compromettent autrement la stabilité post-conflit.

72. La Rapporteuse spéciale est d'avis qu'une collaboration active avec d'autres entités du système de protection des droits de l'homme des Nations Unies est essentielle pour protéger efficacement les droits des personnes touchées par l'application de sanctions unilatérales. Elle compte ouvrir des canaux d'échange d'informations avec les organes conventionnels chargés du suivi de l'application des principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Elle considère que les organes conventionnels peuvent être des intermédiaires clés, qui pourraient donner des orientations et des conseils aux États sur l'utilisation des sanctions dans le contexte de l'application des instruments relatifs aux droits de l'homme.

<sup>62</sup> Voir, par exemple, A/HRC/34/61 et A/HRC/40/52.

73. La Rapporteuse spéciale se réjouit à l'idée de coopérer étroitement avec les autres rapporteurs spéciaux, les experts indépendants et les groupes de travail dans de nombreux domaines en lien avec la priorité de son mandat, à savoir les mesures coercitives unilatérales, dans les cas où ces mesures ont une incidence sur les droits dont ces acteurs veillent à l'exercice dans le cadre de leurs mandats respectifs. Étant donné que les sanctions peuvent avoir des répercussions sur une large gamme de droits de l'homme, elle estime que la priorité de son mandat offre au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme une perspective unique, dont celui-ci peut également tirer parti dans la conduite de ses activités de manière plus générale.

74. La Rapporteuse spéciale s'efforcera d'instaurer un dialogue avec la Conseillère spéciale du Secrétaire général pour la responsabilité de protéger, qui est chargée de superviser l'ensemble des activités que mène l'ONU pour s'acquitter de sa responsabilité de protéger, sachant que l'application de sanctions unilatérales peut compromettre la capacité des États à assumer cette responsabilité qu'ils ont à l'égard de leurs populations respectives.

75. La Rapporteuse spéciale insiste sur le fait qu'aujourd'hui, les sanctions économiques peuvent souvent être qualifiées de mesures coercitives unilatérales, qui mettent à mal les relations normales entre États et l'état de droit, en plus d'avoir un coût humanitaire énorme. Elle se félicite que le Comité spécial des opérations de maintien de la paix et le Groupe de travail du Conseil de sécurité sur les opérations de maintien de la paix se penchent sur des questions relatives aux sanctions dans le cadre de leur examen, mandaté par l'Assemblée générale, des mesures que l'ONU pourrait prendre pour être mieux à même d'atteindre ses objectifs. Elle estime que l'échange d'informations avec ces organes pourrait être mutuellement bénéfique.

## **B. Réseaux de coopération avec les institutions spécialisées des Nations Unies et d'autres organisations internationales**

76. La Rapporteuse spéciale souhaite établir un dialogue avec des institutions spécialisées des Nations Unies et d'autres organisations internationales dont les activités ont trait au commerce international, le commerce faisant souvent l'objet de sanctions susceptibles d'avoir des effets négatifs sur l'exercice des droits de l'homme.

77. La Rapporteuse spéciale collaborera avec l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour évaluer l'évolution de la situation en ce qui concerne l'article XXI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, qui autorise les Parties contractantes à imposer des sanctions contraires à l'Accord pour des raisons de sécurité nationale ou en cas de « grave tension internationale ». Jusqu'à récemment, les États à l'origine des sanctions étaient généralement considérés comme les seuls juges du caractère justifié des mesures prises au titre de l'article XXI, ce qui ouvrait la voie à de potentiels abus. Toutefois, en 2019, un groupe spécial chargé du règlement des différends a décidé que l'OMC avait compétence en la matière.

78. La Rapporteuse spéciale compte échanger des informations avec la CNUCED, le PNUD, les commissions économiques régionales et d'autres entités compétentes des Nations Unies pour améliorer le suivi des sanctions commerciales et de leurs effets sur les droits de l'homme, ainsi que la connaissance générale des effets des sanctions et des politiques connexes sur les droits de l'homme.

79. La Rapporteuse spéciale entamera avec le Fonds monétaire international et la Banque mondiale un dialogue sur les conséquences des sanctions imposées dans la sphère financière pour les droits de l'homme. Ces sanctions peuvent avoir des répercussions sur le commerce et le développement et, par ricochet, sur les droits de l'homme, y compris lorsqu'elles sont utilisées pour lutter contre les infractions financières. La Rapporteuse spéciale cherchera aussi à coopérer avec le Groupe d'action financière, qui publie des lignes directrices et tient à jour une liste noire des États dont les efforts de contrôle de l'utilisation de fonds aux fins du financement du terrorisme et du blanchiment d'argent sont insuffisants. Elle envisage également de collaborer avec l'Organisation de coopération et de

développement économiques, qui procède à des études et à des analyses sur les sanctions, mais ne prend généralement pas en compte leurs effets sur les droits de l'homme.

80. Sachant que les sanctions unilatérales ont des répercussions sur les droits fondamentaux des personnes directement ou indirectement visées, la Rapporteuse spéciale juge important de nouer une coopération avec les entités des Nations Unies dont les activités ont trait au droit à une alimentation et à une nutrition adéquates, en collaboration avec le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation. En particulier, elle souhaite coopérer avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et le Programme alimentaire mondial, qui ont constaté que les sanctions favorisaient l'insécurité alimentaire et avaient une incidence négative sur l'exercice du droit à une alimentation et à une nutrition adéquates. Le Comité de la sécurité alimentaire mondiale formule des recommandations sur la sécurité alimentaire et la nutrition, et la Rapporteuse spéciale considère que l'influence des sanctions dans ces domaines ouvre des possibilités de coopération. La mission du Comité permanent de la nutrition du système des Nations Unies est de développer au maximum la cohérence des politiques entre les organismes des Nations Unies et d'étudier les nouvelles problématiques relatives à la nutrition, et la Rapporteuse spéciale estime qu'il pourrait être utile de bénéficier de ses éclairages sur les sanctions et leurs conséquences pour les droits de l'homme.

81. La Rapporteuse spéciale considère qu'il faut, à titre prioritaire, établir un dialogue avec l'Organisation mondiale de la Santé au sujet des sanctions susceptibles d'entraver la capacité des États visés à obtenir des médicaments et du matériel médical fabriqués à l'étranger, dont ils pourraient avoir besoin pour garantir le droit à la santé dans des situations pouvant aller de flambées épidémiques locales à des pandémies, mais aussi en dehors des situations de crise.

82. Comme mentionné plus haut, la Rapporteuse spéciale est consciente que les mouvements de réfugiés et les flux migratoires peuvent être accentués par les sanctions prises contre les pays que les migrants ou les réfugiés fuient, ainsi que cela s'est produit récemment lorsque des millions de Vénézuéliens ont fui vers la Colombie et que des centaines de milliers d'Afghans installés en République islamique d'Iran sont retournés en Afghanistan. Par conséquent, elle compte mettre en place une coopération avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et l'OIM afin d'améliorer la connaissance des effets des sanctions sur les droits humains des migrants et des réfugiés.

83. L'utilisation croissante des technologies de l'information et de la communication comme motifs, moyens et mécanismes d'application de sanctions unilatérales incite la Rapporteuse spéciale à instaurer un dialogue avec l'Union internationale des télécommunications (UIT) et l'UPU, dont la sphère d'activité s'étend de plus en plus à des domaines dans lesquels les sanctions et d'autres mesures coercitives ont des répercussions sur les droits de l'homme. L'UIT, en particulier, se penche davantage sur des questions relatives à la gouvernance de technologies auxquelles elle ne s'était auparavant intéressée que sur le plan technique, tandis que l'UPU traite de questions liées aux sanctions qui entravent le bon fonctionnement du système postal mondial.

84. Par analogie, la Rapporteuse spéciale est d'avis que les sanctions unilatérales peuvent avoir des répercussions négatives sur la recherche internationale, le progrès des connaissances, l'accès à l'information et les droits à l'éducation et à la liberté d'expression. Elle souhaite collaborer avec l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture afin de faire la lumière sur ces répercussions et d'élaborer des lignes directrices sur la conduite de travaux académiques dans le contexte de sanctions.

### **C. Réseaux de coopération avec des acteurs régionaux**

85. Les organisations régionales jouent un rôle important dans la promotion de la coopération entre leurs États membres et dans la protection des droits de l'homme. La Rapporteuse spéciale entend poursuivre et approfondir les efforts précieux que son prédécesseur a déployés pour nouer des contacts et un dialogue soutenu avec des fonctionnaires de l'Union européenne, avec la Cour de justice de l'Union européenne, qui est régulièrement amenée à juger de la légalité de sanctions imposées par l'ONU, par



l'Union européenne et par les États-Unis, et avec d'autres organes compétents. Le précédent Rapporteur spécial a relevé que des fonctionnaires européens craignaient que les sanctions unilatérales de l'Union européenne puissent parfois porter atteinte aux droits de l'homme ou avoir des effets extraterritoriaux<sup>63</sup>.

86. La Rapporteuse spéciale estime qu'il importe de nouer une relation de coopération avec le Conseil de l'Europe, qui dialogue avec les États au sujet de leurs activités dans le domaine des droits de l'homme, et avec la Cour européenne des droits de l'homme, qui se prononce régulièrement sur la légalité de sanctions imposées par l'ONU et d'autres sanctions appliquées unilatéralement par des États.

87. La Rapporteuse spéciale a l'intention de mettre en place un dialogue soutenu avec d'autres organisations régionales qui imposent parfois des sanctions à des États ou à des personnes pour violation des normes de conduite énoncées dans leur charte ou dans d'autres documents, l'objectif étant de veiller à ce que les droits de l'homme ne soient pas bafoués. Elle pense notamment à la Ligue des États arabes, à l'Union africaine et à l'Organisation des États américains.

## **VI. Autres activités prévues de la Rapporteuse spéciale**

### **A. Communications émanant de particuliers**

88. Le Conseil des droits de l'homme et l'Assemblée générale ont déclaré à de multiples reprises que les États devaient se comporter conformément au droit international, y compris aux normes du droit international des droits de l'homme, du droit international des réfugiés et du droit international humanitaire, faute de quoi leurs activités pouvaient être qualifiées de mesures coercitives unilatérales. Les droits des personnes ne peuvent être efficacement protégés que si des recours utiles existent. Les sanctions unilatérales ont, sur le plan humanitaire, d'énormes répercussions sur la population dans son ensemble et sur les individus qui la composent.

89. La Rapporteuse spéciale réaffirme l'importance de la communication avec les victimes directes et indirectes des mesures coercitives unilatérales et avec les acteurs de la société civile au sujet des cas individuels de violation des droits de l'homme, des tendances plus générales, des cas touchant un groupe particulier ou une communauté particulière, ainsi que des projets de loi, des lois en vigueur, des politiques ou des pratiques considérés comme n'étant pas pleinement compatibles avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme.

### **B. Coopération avec la société civile**

90. La Rapporteuse spéciale estime que la coopération avec la société civile ne devrait pas se limiter aux procédures de plainte. La coopération avec les organisations non gouvernementales compétentes constitue un précieux moyen d'obtenir des informations à jour sur l'apparition et l'évolution de problèmes de droits de l'homme liés à l'imposition de sanctions. La coopération avec de grandes organisations non gouvernementales, qui opèrent au niveau international, s'intéressent à l'ensemble des droits de l'homme et mènent également des travaux de recherche (Amnesty International, Human Rights Watch, etc.), peut s'avérer particulièrement utile, tandis qu'une coopération sur des questions précises de droits de l'homme liées aux mesures coercitives peut être instaurée avec des organisations spécialisées dans ces questions.

91. La Rapporteuse spéciale relève l'importance des travaux de suivi et de recherche que les établissements universitaires consacrent au problème des sanctions, des mesures coercitives unilatérales et des effets des sanctions sur l'exercice des droits de l'homme, notamment en vue d'en préciser l'interprétation juridique. Ces établissements ne se limitent pas à des travaux théoriques, mais établissent aussi des registres des sanctions. Ainsi, des

<sup>63</sup> A/HRC/39/54/Add.1, par. 45.

travaux de recherche sur les sanctions menés par des chercheurs de l'Université de Kiel et de l'Université des sciences appliquées de Constance, en Allemagne, et de l'Université Drexel, aux États-Unis<sup>64</sup>, ont abouti à la création de bases de données dans lesquelles les sanctions sont classées par type et par période. D'autres bases de données, telles que la base de données du consortium sur les sanctions ciblées de l'Institut de hautes études internationales et du développement de Genève, sont le fruit de projets conduits par les établissements eux-mêmes<sup>65</sup>. La Rapporteuse spéciale se félicite de la coopération avec les établissements universitaires, les groupes de recherche et les experts indépendants, acteurs de la société civile, et est d'avis que les universitaires peuvent contribuer grandement à l'observation des effets des sanctions unilatérales sur les droits de l'homme, au recensement et à l'interprétation des lois internationales applicables à l'utilisation de ces sanctions, ainsi qu'à la mise au point de l'outil de référence mentionné ci-dessous.

### C. Outil de référence sur les sanctions

92. La situation actuelle est exacerbée par la complexité du sujet, par la multitude des cibles et des types de sanctions, ainsi que par la complexité, l'opacité et le caractère confus de la législation en vigueur. L'absence de registre global des sanctions ajoute à la difficulté. Les organisations internationales et les États tiennent des registres des sanctions qu'ils imposent (voir, par exemple, la carte des sanctions imposées par l'Union européenne, la liste des sanctions des États-Unis et les directives du Royaume-Uni sur les sanctions), mais bien souvent, ces registres ne sont pas simples d'utilisation<sup>66</sup>. Certaines bases de données ont été créées et sont administrées par des chercheurs (voir, par exemple, l'initiative sur les sanctions ciblées de l'Institut de hautes études internationales et du développement de Genève), mais aucune d'entre elles n'est officielle. Par conséquent, les entreprises nationales et internationales doivent souvent faire appel aux services de sociétés d'évaluation des risques (voir, par exemple, LexisNexis Risk Solutions, The Payoneer Blog et l'Association of Certified Sanctions Specialists). Cette approche empêche certains citoyens et certaines entreprises de l'État à l'origine des sanctions, de l'État visé et des États tiers d'être associés aux échanges. En particulier, il a été rapporté que des sociétés étrangères refusaient de traiter avec des banques syriennes même si celles-ci ne figuraient sur aucune liste d'entités soumises à des sanctions.

93. L'absence de registre global des sanctions est en partie due au fait que les États ne sont pas juridiquement tenus, en application du droit international, d'être transparents quant à leurs sanctions ni, par extension, quant aux procédures d'application de ces sanctions et aux pénalités imposées. Résultat, lorsqu'un gouvernement annonce des sanctions ou menace d'en prendre, il est parfois difficile de savoir si celui-ci se fonde sur des lois ou règlements en vigueur ou s'il ne s'agit que de discours politiques, lesquels peuvent malgré tout avoir l'effet de véritables sanctions. Bien qu'un registre international et officiel des sanctions soit souhaitable pour renforcer la conformité au niveau mondial et faciliter les travaux d'analyse (de la légalité d'une sanction, par exemple), il nécessiterait l'accord et la coopération d'un grand nombre d'acteurs, y compris d'États qui pourraient initialement ne pas vouloir participer. Pour garantir la transparence et disposer de statistiques fiables, la Rapporteuse spéciale compte créer, dans le cadre de son mandat, un outil de référence sur les sanctions, qui intégrera les différentes bases de données des États et des organisations internationales, des statistiques officielles et des données issues d'autres sources officielles, sans préjudice de la légalité des mesures unilatérales. En raison de la complexité et du caractère controversé du problème, elle est d'avis que la seule façon de protéger les droits de l'homme compromis par les sanctions unilatérales est d'adopter une approche systématique.

<sup>64</sup> Gabriel Felbermayr *et al.*, « The Global Sanctions Data Base », 14 octobre 2019.

<sup>65</sup> Voir <https://graduateinstitute.ch/research-centres/global-governance-centre/targeted-sanctions-initiative>.

<sup>66</sup> Voir [www.sanctionsmap.eu/#/main](http://www.sanctionsmap.eu/#/main) ; <https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/> ; [www.gov.uk/guidance/uk-sanctions](http://www.gov.uk/guidance/uk-sanctions).

## **D. Orientations et recommandations sur l'élaboration de lois nationales et internationales**

94. La Rapporteuse spéciale juge important d'élaborer, dans le cadre de son mandat, un projet de directives sur les moyens et les mécanismes permettant de prévenir et de réduire au minimum les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales, en particulier sur les droits de l'homme. Elle a déjà fait un premier pas en ce sens dans le contexte de la crise sanitaire mondiale de la COVID-19, puisqu'elle a exhorté les États à prendre des mesures pour renforcer la coopération, la solidarité et l'esprit de consensus afin de sauver des vies et de ne laisser personne de côté dans cette situation d'urgence.

95. La Rapporteuse spéciale estime également qu'il importe d'examiner périodiquement l'évolution des législations nationales sur l'imposition et l'application des sanctions, sachant que les activités et législations unilatérales sous-tendent la majorité des questions évoquées plus haut. En outre, elle voit dans l'élaboration de recommandations appropriées un moyen efficace de bâtir un consensus entre États.

96. À ces fins, la Rapporteuse spéciale continuera d'effectuer des visites de pays et de coopérer en mettant ses compétences à disposition des pouvoirs publics et de tous les acteurs concernés, y compris les organismes, institutions spécialisées et programmes des Nations Unies, les organisations non gouvernementales, les institutions régionales et sous-régionales, ainsi que les victimes des mesures coercitives unilatérales.

## **E. Mise en œuvre des résolutions du Conseil des droits de l'homme et de l'Assemblée générale en lien avec le mandat : suivi et remontée de l'information**

97. La Rapporteuse spéciale est d'avis qu'il faut procéder, à titre prioritaire, à un examen d'ensemble des activités des organismes et mécanismes compétents des Nations Unies, notamment du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, des organes conventionnels, de l'examen périodique universel et des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme. Elle invite ces organismes et les acteurs de ces mécanismes à prêter attention, dans le cadre de leur mandat, aux effets néfastes des sanctions unilatérales sur la situation des personnes dont les droits ont été violés par l'application de ces sanctions, et à promouvoir le principe de responsabilité. À cet égard, elle coopérera avec les organismes et mécanismes compétents des Nations Unies, appellera leur attention sur diverses situations et divers cas en utilisant tous les outils de communication à sa disposition (lettres d'allégation et appels urgents, par exemple), leur demandera de donner suite aux résolutions du Conseil des droits de l'homme et de l'Assemblée générale en lien avec son mandat, et les priera de fournir des informations détaillées sur les mesures prises à cette fin. Dans un second temps, elle examinera la suite donnée à ces résolutions et en rendra compte au Conseil et à l'Assemblée.

## **VII. Conclusions et recommandations**

### **A. Conclusions**

98. **En conclusion, la Rapporteuse spéciale a conscience qu'elle entame son mandat en des temps particulièrement difficiles, où la définition même, les motifs, les objectifs, les cibles, les mécanismes d'imposition et les moyens d'imposition des sanctions unilatérales évoluent et s'élargissent drastiquement, en l'absence de consensus sur l'application et le fondement juridique de ces sanctions. La crise sanitaire mondiale engendrée par la COVID-19 a mis en évidence toute l'ampleur du problème et a clairement montré que les mesures coercitives unilatérales pouvaient être mortelles, en particulier pour les femmes, les enfants, les personnes âgées et les autres groupes de population vulnérables.**

99. Il ressort d'une analyse de la situation fondée sur les contributions reçues d'États et d'autres informations utiles que, malgré les nombreuses résolutions du Conseil des droits de l'homme, de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, les États et les organisations internationales imposent des sanctions à des États, à des entités non étatiques et à des personnes sans obtenir l'autorisation du Conseil de sécurité ou en outrepassant son autorisation.

100. Il ne fait aucun doute que la communauté internationale devrait se doter de mécanismes lui permettant d'agir en cas de violations graves et massives des droits de l'homme et d'en punir les auteurs. Les États sont libres de recourir à des moyens de pression non contraires au droit international, ou dont l'illégalité est exclue par le droit international, notamment en réponse à des violations du droit international commises contre eux ou à des violations d'obligations *erga omnes* énoncées par la Cour internationale de Justice. De telles contre-mesures ne devraient toutefois pas donner lieu à l'application arbitraire de sanctions unilatérales.

101. Par conséquent, la Rapporteuse spéciale souligne que les mesures coercitives unilatérales et les sanctions unilatérales sont interdépendantes. Toutes les mesures coercitives unilatérales sont des sanctions unilatérales, mais toutes les sanctions unilatérales ne peuvent être qualifiées de mesures coercitives unilatérales. Il importe d'élaborer une définition des mesures coercitives unilatérales en vue de l'établissement d'un cadre juridique. Cette définition sera donc un élément indispensable de la déclaration sur les mesures coercitives unilatérales et l'état de droit.

102. Faute de coopération entre États sur la question des mesures coercitives unilatérales et en l'absence de terminologie claire et harmonisée, les possibilités d'abus sont très nombreuses. Le nombre croissant de sanctions appliquées par les États et les organisations internationales témoigne de la nécessité de redonner à l'ONU son statut de système centralisé de contrôle de l'utilisation de toute mesure coercitive prise conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes fondamentaux du droit international.

103. Toute sanction prise sans avoir obtenu l'autorisation du Conseil de sécurité ou en outrepassant son autorisation ne peut être appliquée que si elle est conforme aux principes de légalité, de légitimité, de nécessité et de proportionnalité, et si les obligations internationales des États sont dûment prises en compte, en particulier au regard du droit des droits de l'homme, du droit des réfugiés et du droit humanitaire. Comme l'a montré la pandémie de COVID-19, aucune « valeur noble » ne saurait justifier la violation de droits fondamentaux tels que le droit à la vie, le droit à la santé et le droit à l'alimentation, en particulier s'agissant des personnes dont les sanctions unilatérales visent justement à promouvoir les droits.

104. Compte tenu des faits nouveaux et des problèmes liés à l'application de sanctions unilatérales, tels que mentionnés plus haut, ainsi que du nombre croissant de personnes touchées par ces sanctions, la communauté internationale doit prendre des mesures proportionnées pour garantir le respect des droits de l'homme. La situation actuelle montre clairement que les missions de la Rapporteuse spéciale, ses domaines d'action et les mécanismes nécessaires à l'exécution de son mandat se sont multipliés en conséquence.

## B. Recommandations

105. Tous les États et toutes les organisations internationales devraient coopérer pour garantir que les droits de l'homme ne sont pas violés par des sanctions unilatérales. Des progrès dans ce domaine ne sont possibles que si les mesures prises reposent sur les principes de consensus, de solidarité, de respect de l'état de droit, de légitimité, de nécessité, de proportionnalité et de protection des droits de l'homme, en particulier des droits des femmes, des enfants, des personnes âgées et des autres groupes de population vulnérables. Il ne peut jamais y avoir de duplicité.

106. Toutes les législations, politiques et pratiques nationales relatives à l'adoption et à l'application de sanctions unilatérales devraient être conformes aux principes de légalité, de légitimité, de nécessité, de proportionnalité et de protection des droits de l'homme, en particulier des droits des femmes, des enfants, des personnes âgées et des autres groupes de population vulnérables. Les lois, politiques et pratiques devraient être précises, claires et transparentes afin d'éviter les erreurs d'identification, la surconformité ou la confusion quant au régime juridique ou aux mécanismes de dérogation pour raisons humanitaires.

107. Quels que soient les motifs et les objectifs des sanctions unilatérales, les préoccupations humanitaires devraient toujours être prises en compte. Les sanctions, même lorsqu'elles sont prises à des fins légitimes, doivent être conformes aux normes relatives aux droits de l'homme, protéger les droits fondamentaux à la vie, à la liberté et à la sécurité personnelle, à une procédure régulière et à la présomption d'innocence, et le droit de ne pas souffrir, ainsi que les droits économiques, sociaux et culturels essentiels, et prévoir des dérogations appropriées pour raisons humanitaires et les garanties procédurales voulues.

108. L'ONU devrait exercer un contrôle total sur la légalité des mesures unilatérales et porter une attention particulière à l'utilisation croissante de ces mesures, qui ne constituent pas officiellement des sanctions contre les États, mais dont les effets conjugués sont équivalents ou tout du moins assimilables à ceux de sanctions générales.

109. Tous les États et toutes les organisations internationales devraient veiller à ce que les besoins fondamentaux de la population soient satisfaits, y compris en situation d'urgence, quelle que soit la nature de cette urgence. Le commerce de fournitures et de produits humanitaires tels que les équipements médicaux et leurs composants, les logiciels utiles, les médicaments, les kits de protection et les denrées alimentaires ne devrait en aucun cas faire l'objet d'une quelconque forme de sanction unilatérale directe ou indirecte. En conséquence, tout obstacle à ce commerce, y compris les obstacles aux transactions financières, au transfert de devises ou de documents de crédit et au transport, devrait être supprimé.

110. Les États et les organisations internationales sont priés instamment d'examiner et de réduire au minimum le champ d'application des sanctions unilatérales dans le plein respect des obligations que leur font la Charte des Nations Unies, le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme, ainsi que d'autres obligations internationales, afin de garantir le respect de l'état de droit sur la scène internationale et de permettre aux États visés par des sanctions de redresser leur économie et de garantir le bien-être de leur population au lendemain de la pandémie de COVID-19.