



Assemblée générale

Distr. générale
4 septembre 2023
Français
Original : anglais

Soixante-dix-huitième session

Point 73 b) de l'ordre du jour provisoire*

Promotion et protection des droits humains : questions relatives aux droits humains, y compris les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif des droits humains et des libertés fondamentales

Sanctions secondaires, surconformité et droits humains

Note du Secrétaire général**

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport de la Rapporteuse spéciale sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, Alena Douhan, présenté en application de la résolution [77/214](#) de l'Assemblée générale et des résolutions [27/21](#) et [45/5](#) du Conseil des droits de l'homme.

* [A/78/150](#).

** Le présent document a été soumis après la date limite en raison de circonstances indépendantes de la volonté de l'auteur.



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

Résumé

Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, Alena Douhan, donne un aperçu des évolutions factuelles et législatives récentes en matière de surconformité et de sanctions pénales et civiles pour le contournement des régimes de sanctions ; évalue la légalité de certains types de pratiques récentes du point de vue du droit international ; et met en avant les répercussions humanitaires des sanctions secondaires, de la responsabilité civile et pénale en cas de contournement des régimes de sanctions et de la politique du risque zéro et de la surconformité qui en découlent, notamment les retombées sur le travail humanitaire. Le présent rapport fait suite à celui soumis au Conseil des droits de l'homme à sa cinquante et unième session ([A/HRC/51/33](#)).

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis en application de la résolution 77/214 de l'Assemblée générale et des résolutions 27/21 et 45/5 du Conseil des droits de l'homme. La Rapporteuse spéciale y partage des informations sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits humains ; étudie les tendances, les faits nouveaux et les enjeux pertinents ; indique quelle suite a été donnée aux propositions qu'elle a faites au Conseil des droits de l'homme, notamment en ce qui concerne les sanctions secondaires, pénales et civiles qui conduisent à la surconformité ; formule des recommandations sur les moyens de prévenir, de réduire et de corriger les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur les droits humains ; attire l'attention de l'Assemblée sur certaines affaires et situations représentatives.

2. Dans le cadre des activités qui lui ont été confiées, y compris les recherches thématiques, les visites officielles dans les pays, les communications individuelles ainsi que les initiatives de renforcement des capacités et de sensibilisation avec différentes parties prenantes, la Rapporteuse spéciale a reçu des informations sur les incidences multiples de la surconformité associée aux sanctions secondaires et sur les risques que représentent les sanctions civiles ou pénales imposées en cas de contournement des régimes de sanctions primaires pour les droits fondamentaux de l'ensemble de la population dans les pays ciblés, avec des effets disproportionnés sur les plus vulnérables, sur la fourniture de l'aide humanitaire et sur le respect du droit au développement.

3. Dans le présent rapport, qui fait suite aux recherches sur les sanctions secondaires, les sanctions civiles ou pénales en cas de contournement des régimes de sanctions et l'excès de zèle dans l'application des sanctions ([A/HRC/51/33](#)), dont les résultats ont été présentés au Conseil des droits de l'homme en septembre 2022¹, on trouvera des informations actualisées sur la situation factuelle et législative en matière de surconformité, de sanctions civiles ou pénales en cas de contournement des régimes de sanctions et d'application extraterritoriale de ces régimes ; une évaluation de la compatibilité de certains types de comportement avec le droit international ; et un examen des répercussions des sanctions secondaires, de la responsabilité civile et pénale en cas de contournement des régimes de sanctions et des politiques de risque zéro et de la surconformité qui en découlent sur les interventions et l'assistance humanitaires, y compris dans les situations d'urgence.

4. La Rapporteuse spéciale reste préoccupée par les sanctions secondaires, les sanctions civiles ou pénales en cas de contournement des régimes de sanctions et la tendance à la surconformité qui en résulte, car ce sont autant de facteurs qui font souvent obstacle à la réalisation d'opérations par ailleurs autorisées, avec des effets négatifs sur la fourniture effective de biens et de services, tandis que leur nature extraterritoriale limite fortement l'autonomie des parties prenantes dans la prise de décision économique et opérationnelle. Elle insiste aussi sur le fait que l'intérêt accordé aux sanctions secondaires et à la surconformité ne saurait être interprété comme une reconnaissance ou une acceptation de la légalité ou de la légitimité des mesures coercitives unilatérales primaires.

5. Pour l'établissement du présent rapport, la Rapporteuse spéciale a demandé des contributions² aux États, aux entités des Nations Unies et à d'autres organisations internationales, à la société civile, aux universitaires, aux instituts de recherche et à

¹ [A/HRC/51/33](#)

² Voir <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/call-input-2023-thematic-reports-un-human-rights-council-and-un-general>.

d'autres parties prenantes. Des réponses ont été reçues des gouvernements de l'Arménie, du Bélarus, de la Chine, de Cuba, de la Fédération de Russie de l'Iraq, de la République arabe syrienne, de la République bolivarienne du Venezuela et de la République islamique d'Iran. Des réponses ont également été reçues de l'Union européenne, d'organisations et d'associations de la société civile, de juristes et d'universitaires. La Rapporteuse spéciale exprime sa gratitude à tous ceux qui ont répondu à son appel.

II. Aperçu des conclusions et travaux antérieurs de la Rapporteuse spéciale concernant la surconformité, les sanctions secondaires et les sanctions civiles ou pénales en cas de contournement des régimes de sanctions

6. Les sanctions secondaires et les sanctions civiles ou pénales en cas de contournement des régimes de sanctions ont fait l'objet de précédents rapports thématiques³ et rapports de visites de pays par la Rapporteuse spéciale. Dans son rapport intitulé « Sanctions secondaires, peines civiles ou pénales en cas de contournement des régimes de sanctions et application excessive des sanctions »⁴, la Rapporteuse spéciale a signalé que les sanctions secondaires, étaient utilisées pour faire respecter les sanctions unilatérales imposées à des États ou à des secteurs économiques essentiels, ou pour visant des entreprises, des organisations ou des personnes à l'étranger, en raison de leur coopération ou association présumée avec des parties sanctionnées ou de l'aide qu'elles auraient offerte à ces parties pour leur permettre de contourner les sanctions⁵. Ainsi, les entreprises étrangères qui font l'objet de sanctions secondaires peuvent être empêchées de faire des affaires dans l'État imposant les sanctions, d'accéder aux marchés financiers de cet État ou d'effectuer des opérations dans sa monnaie. En outre, des personnes étrangères peuvent se voir refuser l'entrée dans un pays imposant des sanctions et voir leurs avoirs saisis ou gelés.

7. Selon la Rapporteuse spéciale, la surconformité est le fait de s'imposer soi-même des restrictions plus strictes encore que celles prévues par les sanctions, dans le cadre d'un processus de réduction du risque ayant pour objet de minimiser le risque de contraventions involontaires ou d'éviter les risques d'atteinte à la réputation ou autres risques d'entreprise. Elle élargit donc le champ d'application des sanctions à un plus grand nombre de cibles effectives, notamment à des personnes, des entités et parfois des populations entières qui ne font pas l'objet de sanctions.

8. La Rapporteuse spéciale s'est aussi penchée sur la nature extraterritoriale des sanctions secondaires et des sanctions civiles ou pénales imposées à des États tiers, à leurs ressortissants et à leurs entreprises, qui les dissuadent de collaborer et de coopérer de manière significative avec les États, les entités ou les ressortissants sanctionnés. Il a été démontré que l'application extraterritoriale de sanctions secondaires portait atteinte à la souveraineté d'autres États en violant les principes juridiques de compétence et de non-intervention dans les affaires intérieures des États⁶ ainsi que les obligations découlant des traités bilatéraux et multilatéraux

³ [A/76/174/Rev.1](#).

⁴ [A/HRC/51/33](#).

⁵ Ibid, par. 11.

⁶ Julia Schmidt, « The legality of unilateral extra-territorial sanctions under international law », *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 27, n° 1 (2022), pp. 53-81 ; et Sascha Lohmann, « Extraterritorial U.S. sanctions: only domestic courts could effectively curb the enforcement of U.S. law abroad », *Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Comment*, n° 5 (2019) ».

(traités de commerce international, d'amitié et de commerce, accords internationaux d'investissement et traités internationaux relatifs aux droits de l'homme).

9. La Rapporteuse spéciale a également mis en évidence les principaux facteurs contribuant à la surconformité, tels que la multiplicité, la complexité, le manque de clarté, l'évolution rapide et le chevauchement des régimes de sanctions ; la terminologie et le libellé généraux, peu clairs et déroutants des règlements relatifs aux sanctions, qui créent des incertitudes quant à leur champ d'application, aux types de comportements interdits et aux retombées négatives sur des secteurs essentiels de l'État visé ; l'existence de sanctions secondaires et de dispositions pénales ou civiles en cas de contournement des régimes de sanctions ; les menaces directes de sanctions ; les campagnes de pression maximale ; l'incertitude entourant la portée des exemptions humanitaires et la complexité des procédures d'autorisation, même pour la livraison de biens humanitaires, ainsi que le fait de laisser aux acteurs humanitaire la charge de prouver le caractère humanitaire de leurs activités.

10. La Rapporteuse spéciale a en outre indiqué que l'effet global sur les droits humains de la seule surconformité pourrait être considérable, en particulier dans les situations sensibles sur le plan humanitaire et qu'il fallait prendre conscience qu'il s'agissait d'une nouvelle menace importante pour le droit international et les droits humains. Étant donné que la fourniture de biens et de services humanitaires autorisés aux États faisant l'objet de sanctions exigeait souvent l'intervention d'un grand nombre d'acteurs différents dans plusieurs pays, un excès de zèle dans l'application des sanctions par l'un d'entre eux, notamment les fabricants, les exportateurs, les prestataires de services financiers et les compagnies de transport et d'assurance, pouvait empêcher les biens essentiels de parvenir aux personnes qui en avaient besoin.

11. La Rapporteuse spéciale a également mis en avant certaines formes possibles de surconformité, y compris les décisions des entreprises de cesser toute relation d'affaires avec un pays, des entités ou des individus d'une certaine nationalité ou origine soumis à des sanctions ; la réduction excessive des risques par les banques et les autres acteurs financiers ; la surconformité observée dans les secteurs du transport et de l'assurance et chez d'autres prestataires de services connexes ; les refus d'effectuer des opérations autorisées ; l'obligation de présenter un grand nombre de documents ou de certificats, l'application de tarifs plus élevés ou de redevances supplémentaires ou l'imposition de délais pour dissuader la réalisation d'opérations autorisées ; le gel d'avoirs non visés par les sanctions ; le refus de donner à des individus la possibilité d'ouvrir ou de conserver des comptes bancaires ou d'effectuer des transactions au motif qu'ils ont, en cas de nationalités multiples, la nationalité d'un pays sanctionné ou qu'ils y sont nés ; l'exclusion de marchés ou de systèmes financiers critiques ; les atteintes à la réputation, les résiliations de contrats, la perte d'opportunités commerciales, entre autres.

12. La Rapporteuse spéciale a rappelé que lorsque les sanctions touchaient les droits d'une population entière, l'impact était davantage ressenti par les personnes en situation de vulnérabilité, notamment les femmes, les enfants, les personnes handicapées ou souffrant de maladies chroniques ou graves, les personnes âgées, les réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur du pays, les migrants, les personnes vivant dans la pauvreté et d'autres personnes dépendant de l'aide sociale ou humanitaire.

13. La surconformité et ses répercussions négatives sur les droits humains ont été abordées dans de nombreuses communications de la Rapporteuse spéciale, notamment celles mettant en avant les difficultés rencontrées dans l'acheminement

de médicaments essentiels⁷ et d'équipements médicaux⁸ ou dans le transfert d'argent pour des opérations médicales⁹ en direction ou en provenance de pays soumis à des sanctions ; les risques liés à l'acheminement de l'aide humanitaire pour atténuer les effets négatifs des catastrophes naturelles (République arabe syrienne et Türkiye¹⁰) ; les obstacles rencontrés dans la mise en œuvre des dispositions humanitaires des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies¹¹ ; les problèmes supplémentaires qui pourraient être rencontrés au vu des initiatives régionales en cours visant à incriminer les violations des régimes de sanctions unilatérales¹² (proposition de directive de l'UE) ; l'application extraterritoriale par les États-Unis de leur juridiction à l'encontre de ressortissants de pays tiers pour contournement de leurs régimes de sanctions¹³ ; les difficultés de la recherche et de la coopération universitaires¹⁴.

14. La Rapporteuse spéciale regrette que certains pays imposant des sanctions unilatérales ainsi que certaines entreprises privées qui, selon les informations disponibles, se conforment de manière excessive aux sanctions, refusent de collaborer avec elle et de répondre à ses nombreuses communications sur des cas spécifiques, alors même qu'elle s'est déclarée disposée à entamer un dialogue constructif avec eux. Elle souligne que, dans les résolutions relatives à son mandat, il est demandé aux États « de coopérer avec [elle], de l'aider à s'acquitter de sa tâche et de lui fournir tous les renseignements nécessaires qu'elle pourrait souhaiter obtenir »¹⁵. Elle tient à remercier les pays qui sont ouverts à la discussion et à un dialogue constructif.

III. Aperçu des évolutions et des mesures récentes

15. Malgré les mises en garde répétées de la Rapporteuse spéciale, de la société civile et des organisations et organismes internationaux concernant les répercussions humanitaires négatives des sanctions unilatérales, il faut noter que ces dernières années les régimes de sanctions se sont rapidement multipliés partout dans le monde ; il a de plus en plus souvent été fait recours à l'application de sanctions secondaires ; des dispositions relatives à des amendes ont été introduites dans les règlements sur les sanctions ; des documents non juridiques complexes tels que des lignes directrices, des foires aux questions et d'autres formes d'actes juridiques non normatifs interprétant de manière extensive les règlements, ont proliféré ; le nombre de désignations à des fins de sanctions et d'affaires pénales et civiles concernant des violations de sanctions, avec une application extraterritoriale des régimes de sanctions, s'est accru ; les chevauchements entre les différentes juridictions ont rendu la conformité très difficile ; les motifs de désignation à des fins de sanctions ont été élargis pour inclure la facilitation du contournement des régimes de sanctions ; les

⁷ Voir les communications de la Rapporteuse spéciale sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme n^{os} AL USA 25/2022 ; AL CHE 5/2022 ; AL OTH 135/2022 ; AL OTH 134/2022 ; AL FRA 5/2022 ; AL USA 19/2022 ; AL SWE 4/2022 ; AL OTH 95/2022 ; AL SWE 3/2021 ; et AL OTH 230/2021. Disponibles à l'adresse suivante : <https://spcommreports.ohchr.org/TmSearch/Mandates?m=263>.

⁸ Voir communication n^o AL USA 13/2022 du 7 septembre 2022.

⁹ Voir communications n^{os} AL USA 23/2021 et AL OTH 207/2021 du 12 juillet 2021.

¹⁰ Voir communications n^{os} OL USA 7/2023 ; OL GBR 6/2023 ; et OL OTH 21/2023 du 3 avril 2023.

¹¹ Voir communications n^{os} AL USA 21/2022 et AL OTH 106/2022 du 26 octobre 2022.

¹² Voir communication n^o OL OTH 75/2023 du 9 juin 2023.

¹³ Voir communications n^{os} AL USA 5/2023 du 2 mars 2023 ; AL USA 18/2021 du 6 avril 2021 ; et UA USA 9/2021 du 2 février 2021.

¹⁴ Voir communications n^{os} AL USA 9/2022 ; AL OTH 37/2022 ; AL OTH 38/2022 ; AL OTH 39/2022 ; et AL OTH 40/2022, du 22 juin 2022.

¹⁵ Voir résolution 52/13 du Conseil des droits de l'homme, par. 28.

sanctions ont été présentées comme des outils de politique étrangère de « premier recours » face aux crises¹⁶.

16. Les évolutions susmentionnées ont exacerbé les tendances à la surconformité et les politiques de réduction des risques des banques, des entreprises et d'autres acteurs, qui préfèrent souvent cesser leurs activités et exclure tout lien avec des juridictions sanctionnées par crainte de sanctions sévères. En raison de la surconformité et d'une réduction excessive des risques, les pays sanctionnés ont souvent du mal à maintenir leurs chaînes d'approvisionnement ou à en mettre en place de nouvelles et doivent faire face à des retards importants et à des coûts exorbitants pour la livraison de biens, même de base. Ainsi, des produits qui ne devraient normalement pas être soumis à des sanctions finissent dans la pratique par faire l'objet de restrictions comme s'ils étaient légalement interdits aux termes des règlements sur les sanctions¹⁷.

17. En outre, on a observé une prolifération importante des sanctions, dont certaines visant des États et des personnes qui représenteraient une menace pour la sécurité nationale, la politique étrangère ou l'économie des États qui les imposent. En particulier, selon la Treasury Sanctions Review d'octobre 2021, le nombre de sanctions imposées par les États-Unis a augmenté de 933 % entre 2000 et 2021, pour passer de 912 en 2000 à 9 421 désignations actives du Bureau de contrôle des avoirs étrangers en 2021 dans le cadre de 37 programmes de sanctions¹⁸, la liste des nationaux spécifiquement désignés et des personnes et entités dont les avoirs ont été gelés (liste des nationaux spécifiquement désignés) ainsi que d'autres listes de sanctions étant considérablement étoffées en 2022 et 2023¹⁹. Ne sont pas prises en compte ici d'autres mesures comme les restrictions en matière de visas et les contrôles des exportations. Les sanctions secondaires sont également fréquemment utilisées comme moyen de coercition afin de décourager et d'éliminer toute collaboration éventuelle avec les économies sanctionnées, indépendamment de la nature et de l'objectif réels de cette collaboration. Les procédures complexes de mise en conformité impliquant de multiples juridictions et leur application extraterritoriale ainsi que le risque de responsabilité pénale et de lourdes amendes pour les entreprises qui ne s'y conforment pas exacerbent la peur et l'incertitude, entraînant l'isolement complet des États sanctionnés et de leurs ressortissants.

18. La Rapporteuse spéciale souligne le caractère douteux, le manque de sécurité juridique et l'absence d'évaluation juridique des sanctions unilatérales existantes et nouvellement introduites. L'un des derniers exemples²⁰, à savoir l'imposition de sanctions contre deux banques du Myanmar par les États-Unis en juin 2023, relevait de motifs liés à des sanctions secondaires, mais a été mise en œuvre en tant que mesure primaire avec la demande de transférer les paiements adressés à ces banques vers des comptes bloqués²¹. L'incertitude quant à la nature juridique des sanctions

¹⁶ Wynn H. Segal et autres, « 2022 Economic Sanctions Year in Review and Outlook for 2023 », Akin, 10 février 2023.

¹⁷ Ali A. Asadi-Pooya, Majid Nazari et Nafiseh Mirzaei Damabi, « Effects of the international economic sanctions on access to medicine of the Iranian people: a systematic review », *Journal of Clinical Pharmacy and Therapeutics*, vol. 47, n° 12 (décembre 2022), p. 1945 à 1951.

¹⁸ États-Unis, Département du Trésor, « The treasury 2021 sanctions review » (octobre 2021) ; et Jessica Whyte, « The opacity of economic coercion », *Yale Journal of International Law*, 21 juin 2023.

¹⁹ États-Unis, Département du Trésor, Bureau du contrôle des avoirs étrangers, « Consolidated Sanctions List (Non-SDN Lists) », 19 mai 2023 ; et « Specially Designated Nationals and Locked Persons List (SDN) Human Readable Lists », 7 septembre 2023.

²⁰ États-Unis, Département du Trésor, Bureau du contrôle des avoirs étrangers, « Burma-related designations and designation removal ; Issuance of Burma-related general license », 21 juin 2023.

²¹ États-Unis, Département du Trésor, Bureau du contrôle des avoirs étrangers, Burma Sanctions Regulations 31 CFR part 525, General Licence n° 5 dans *Federal Register*, vol. 88, n° 136 (18 juillet 2023).

secondaires exacerbe encore la confusion et l'incohérence dans leur application et leur mise en œuvre.

19. La Rapporteuse spéciale est également préoccupée par le recours croissant à différentes organisations internationales pour garantir la mise en œuvre de sanctions unilatérales par des États ou des organisations régionales, cette pratique étant d'une légalité douteuse au regard du droit international²², viole les objectifs constitutifs des organisations et ne tient pas compte des effets négatifs sur le plan humanitaire et sur celui des droits humains, ce qui se traduit par l'expansion des politiques de risque zéro et une tendance à la surconformité²³.

A. Augmentation du nombre d'affaires pénales et civiles pour contournement des régimes de sanctions

20. La Rapporteuse spéciale est profondément préoccupée par le recours croissant aux sanctions civiles et pénales comme instrument général d'application des sanctions unilatérales et par l'incrimination de toute activité impliquant des pays sanctionnés, leurs entités et ressortissants. Dans le même temps, il y a lieu d'accroître la transparence en ce qui concerne ces politiques coercitives, les procédures judiciaires, les décisions et les désignations résultant de l'application de sanctions secondaires.

21. En particulier, les bases de données en ligne de l'Union européenne sur les sanctions ne contiennent aucune vue d'ensemble des poursuites pénales engagées par les États membres de l'Union. Les informations et les données sont rares et figurent de manière fragmentaire sur les pages Web des autorités compétentes. La Suisse, en particulier, fait état de « 29 procédures pénales administratives » pour contournement des sanctions imposées contre la Fédération de Russie²⁴, sans que la portée de ces procédures ne soit précisée. Des informations fragmentaires peuvent être trouvées concernant des procédures pénales contre des ressortissants des pays de l'Union européenne et de pays tiers (Allemagne²⁵, Danemark²⁶, France²⁷, Pays-Bas²⁸ et autres²⁹). De même, des informations sur plusieurs affaires pénales de contournement des sanctions imposées par les États-Unis ont été publiées sur le site Web du Ministère de la justice de ce pays³⁰.

²² Conseil de l'Europe, « TSI: effective and uniform implementation of the sanctions regime in EU member states ». Disponible à l'adresse suivante : <https://www.coe.int/en/web/corruption/projects/tsi-sanctions>.

²³ Conseil de l'Europe, « Closing Conference of the Technical Support Instrument (TSI) initiative on effective implementation of EU sanctions' regime », 13 juin 2023.

²⁴ Swissinfo, « Criminal proceedings filed against violations of Russia sanctions », 8 May 2023.

²⁵ Stewarts, « GIR Guide to Sanctions third edition »; Eurojust, Secrétariat du Réseau européen contre les génocides, *Prosecution of Sanctions (Restrictive Measures) Violations in National Jurisdictions* ; et Süddeutsche Zeitung, Haft für Verstoße gegen Russland-Embargo, 4 mars 2021.

²⁶ Charles Szumski, « Oil billionaire accepts verdict in Dan-Bunkering case », Euractiv, 3 janvier 2022 ; et Eurojust), Secrétariat du Réseau européen contre les génocides, *Prosecution of Sanctions (Restrictive Measures) Violations in National Jurisdictions*, p. 19 et 20.

²⁷ Sibylle Bauer et Mark Bromley, *Detecting, Investigating and Prosecuting Export Control Violations: European Perspectives on Key Challenges and Good Practices* (Solna, Suède, Stockholm International Peace Research Institute, 2019), p. 30 et 31.

²⁸ Stewarts, « GIR Guide to Sanctions third edition: EU sanctions enforcement Pt. 3, recent decisions and future of enforcement », 19 août 2022 ; et Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust), Secrétariat du Réseau européen contre les génocides, *Prosecution of Sanctions (Restrictive Measures) Violations in National Jurisdictions: A Comparative Analysis* (La Haye, 2021), p. 15 à 17.

²⁹ Eurojust, Secrétariat du Réseau européen contre les génocides, *Prosecution of Sanctions (Restrictive Measures) Violations in National Jurisdictions*.

³⁰ www.justice.gov.

22. La situation est similaire en ce qui concerne les sanctions civiles en cas de violation des régimes de sanctions. En particulier, le montant total des amendes pécuniaires fixées comme suite à des accords de règlement avec le Bureau du contrôle des avoirs étrangers pour des violations présumées des régimes de sanctions des États-Unis, uniquement pour le premier semestre 2023, s'est élevé à plus de 556 millions de dollars des États-Unis³¹, contre 42,7 millions de dollars des États-Unis en 2022³². La Rapporteuse spéciale admet que les entreprises préfèrent généralement parvenir à un accord plutôt que de contester les décisions administratives et de risquer des amendes plus lourdes et/ou des poursuites pénales. Uphold HQ, en particulier, une entreprise de services monétaires basée à Larkspur (États-Unis), a accepté de payer 72 230,32 dollars des États-Unis dans le cadre d'un accord de règlement avec le Bureau de contrôle des avoirs étrangers au lieu de l'amende civile maximale statutaire applicable de 44 468 494,00 dollars des États-Unis³³. Bittrex, une société privée basée à Bellevue (États-Unis), qui fournit des services financiers en ligne, a accepté de payer 24 280 829,20 dollars des États-Unis pour couvrir sa responsabilité civile potentielle pour 116 421 violations apparentes de plusieurs règlements sur les sanctions³⁴.

23. La Rapporteuse spéciale note également que pour parvenir à un règlement dans les affaires civiles et pénales, les entreprises doivent souvent se retirer complètement du marché concerné, refuser de fournir des services aux pays, individus et entités désignés à des fins de sanctions et revoir et modifier leurs politiques commerciales, y compris leurs règles et pratiques internes et les procédures internes de responsabilité des employés, entre autres. Le 18 août 2010, Barclays, une société basée au Royaume-Uni, a accepté de payer 298 millions de dollars des États-Unis dans le cadre d'un accord de règlement concernant des violations présumées de la loi relative aux pouvoirs économiques en situation d'urgence internationale et de la loi sur le commerce avec l'ennemi des États-Unis en lien avec des transactions effectuées par cette banque pour le compte de clients de Cuba, de la République islamique d'Iran, du Soudan et d'autres pays visés par les programmes de sanctions administrés par le Bureau du contrôle des avoirs étrangers. Le jugement d'expédient du Federal Reserve Board et du New York State Banking Department a exigé de Barclays qu'elle améliore son programme de conformité avec les règlements des États-Unis en matière de sanctions économiques à l'échelle mondiale³⁵.

24. En 2014, BNP Paribas, une banque enregistrée et organisée selon les lois françaises, a accepté de payer 9 milliards de dollars des États-Unis pour violation des sanctions américaines, d'engager une procédure de licenciement ou de séparation pour 13 salariés et de suspendre les opérations de compensation en dollars par l'intermédiaire de sa succursale de New York pendant un an pour plusieurs activités de financement³⁶.

³¹ Voir <https://ofac.treasury.gov/civil-penalties-and-enforcement-information>.

³² Voir <https://ofac.treasury.gov/civil-penalties-and-enforcement-information/2022-enforcement-information>.

³³ États-Unis, Département du Trésor, Bureau du contrôle des avoirs étrangers, « Settlement agreement between the U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control and Uphold HQ Inc. », 31 mars 2023.

³⁴ États-Unis, Département du Trésor, Bureau du contrôle des avoirs étrangers, « Settlement agreement between the U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control and Bittrex, Inc. », 11 octobre 2022.

³⁵ Barbara I. Keller, « Enforcement Actions for U.S. Sanctions Violations Offer Lessons for Compliance », Alacra Compliance Primer, n° 3 (2014), p. 7.

³⁶ États-Unis, Département du Trésor, « Settlement Agreement », Compl-2013-193659 (2014) ; et États-Unis, Ministère de la justice, Bureau des affaires publiques, « BNP Paribas agrees to plead guilty and to pay \$8.9 billion for illegally processing financial transactions for countries subject to U.S. economic sanctions », communiqué de presse, 30 juin 2014.

B. Exigences de conformité

25. La Rapporteuse spéciale s'alarme de l'augmentation du nombre de cas de surconformité en raison de la complexité et du manque de clarté des exigences en matière de diligence raisonnable et de respect des sanctions. Par exemple, la preuve de l'absence d'interaction avec l'une des 12 000 entités et personnes sanctionnées figurant sur la liste des nationaux spécifiquement désignés n'est pas suffisante pour démontrer la conformité, étant donné que le Bureau du contrôle des avoirs étrangers et d'autres autorités financières des États-Unis ont dressé plusieurs listes de sanctions³⁷. En outre, les entreprises sont tenues de démontrer l'absence de tout lien avec un pays ou un lieu sanctionné, y compris au moyen de la vérification des adresses IP des utilisateurs, des adresses postales et d'autres types de données relatives aux utilisateurs. Le non-respect de ces exigences est considéré comme une circonstance aggravante entraînant des sanctions supplémentaires.

26. De même, l'Union européenne exige des entreprises qu'elles fassent preuve de « diligence raisonnable à plusieurs niveaux », notamment en procédant à un filtrage par rapport aux listes de sanctions et en faisant des recherches dans les médias pour identifier les bénéficiaires et toute autre partie contractuelle ayant des liens avec une personne désignée, même si la partie concernée n'est pas elle-même désignée³⁸.

27. La Rapporteuse spéciale observe que la mise en œuvre des normes de conformité susmentionnées peut non seulement exacerber et encourager la surconformité, mais aussi contribuer à la violation des obligations de diligence raisonnable des entreprises et des États dont elles ont la nationalité (enregistrement, résidence, fonctionnement, etc.) et où se situe leur présence commerciale en vertu des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme: mise en œuvre du cadre de référence « protéger, respecter et réparer »³⁹. Les entreprises, en particulier, sont tenues de prendre des mesures pour prévenir les violations des droits de l'homme internationalement reconnus – à savoir, au minimum, ceux figurant dans la Charte internationale des droits de l'homme et les principes concernant les droits fondamentaux énoncés dans la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail de l'Organisation internationale du Travail (par. 11 à 13). Les États doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que les activités des entreprises privées placées sous leur juridiction et leur contrôle soient exercées en pleine conformité avec les normes relatives aux droits de l'homme (par. 3 à 6)⁴⁰. La Rapporteuse spéciale craint que la référence à la « diligence raisonnable » par les États appliquant les sanctions pour assurer une mise en œuvre maximale des stratégies de conformité ne soit contraire aux normes juridiques internationales et n'empêche le respect des obligations en matière de droits humains.

28. La Rapporteuse spéciale s'aligne sur le principe énoncé dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels selon lequel le fait de ne pas veiller à ce que les activités des entreprises ne donnent pas lieu à la violation des droits consacrés par le Pacte et de ne pas mettre en place de mécanismes pour prévenir de telles violations, y compris au niveau extraterritorial, constitue des

³⁷ États-Unis, Département du Trésor, Bureau du contrôle des avoirs étrangers, Sanctions programs and country information, « Where is OFAC's country list? What countries do I need to worry about in terms of U.S. sanctions? ». Disponible à l'adresse suivante : <https://ofac.treasury.gov/>.

³⁸ Voir https://finance.ec.europa.eu/system/files/2023-06/faqs-sanctions-russia-circumvention-due-diligence_en.pdf.

³⁹ A/HRC/17/31, annexe.

⁴⁰ Ibid., par. 11 à 13 et par 3 à 6.

violations du Pacte⁴¹ au titre des obligations de diligence raisonnable des États, quelle que soit leur forme (acte ou omission).

C. Accès à la justice et sanctions secondaires

29. La Rapporteuse spéciale considère que la présomption d'innocence, le droit à un procès équitable et l'accès à la justice sont les pierres angulaires de la protection et de la jouissance de tous les autres droits humains. Elle estime que la désignation rapide de personnes et d'entreprises et l'ouverture de procédures civiles et pénales pour violation des sanctions en l'absence d'un accès approprié à la justice et de garanties d'une procédure régulière et d'un procès équitable sont autant d'éléments qui contribuent à l'excès de zèle dans l'application des sanctions.

30. Les révisions administratives et les procédures de radiation, lorsqu'elles existent, peuvent être longues et avoir une incidence négative prolongée sur les droits fondamentaux des personnes concernées (« le Bureau du contrôle des avoirs étrangers s'efforce généralement d'envoyer le premier questionnaire dans un délai de 90 jours à compter de la date où il reçoit la requête, le délai d'examen dépendant d'une « série de facteurs »⁴²). Un avocat représentant une personne figurant sur la liste des nationaux spécifiquement désignées doit demander un agrément général pour pouvoir fournir des services, même « si la personne qui rémunère l'avocat ne figure pas sur la liste (comme un ami, un membre de la famille ou un autre tiers) ; si l'avocat doit malgré tout avoir un agrément pour agir et être rémunéré au nom d'une personne figurant sur la liste c'est parce que ses services présentent un intérêt pour cette dernière »⁴³. En outre, selon les estimations, les frais de justice commenceraient à 50 000 dollars et la procédure durerait entre 2 et 5 ans⁴⁴.

31. En outre, l'application extraterritoriale des sanctions secondaires et des procédures civiles et pénales pour contournement des régimes de sanctions entraîne des poursuites pour des actes qui, souvent, ne sont pas érigés en infraction dans le pays de nationalité ou de résidence. Cette réalité soulève une série de problèmes juridiques, notamment le faible niveau de preuve exigé, des difficultés d'accès à l'assistance juridique et, dans certains cas, l'absence de motifs légaux pour l'extradition⁴⁵. La Rapporteuse spéciale est alarmée par les risques d'interprétation erronée des critères de double incrimination traditionnellement utilisés dans les cas d'extradition⁴⁶. Les spécialistes évoquent le risque élevé d'interprétations arbitraires

⁴¹ Observation générale n° 24 (2017) sur les obligations des États en vertu de Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans le contexte des activités des entreprises, par. 12, 14 et 17 et 27 ; voir *documents officiels du Conseil économique et social*, 1999, supplément n° 3 (E/1999/23), chap. II, sect. A, p. 43 ; et Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits l'homme et Organisation mondiale de la Santé, *Le droit à la santé*, fiche d'information n° 31, 2008, p. 25 et 26.

⁴² États-Unis, Département du Trésor, Bureau du contrôle des avoirs étrangers, Specially Designated National List (SDN List), « Filing a petition for removal from an OFAC list », par. 4. Disponible à l'adresse suivante : <https://ofac.treasury.gov/>.

⁴³ Ibid., par.5.

⁴⁴ Alexander Martin, « US fails in bid to extradite Brit for helping North Korea evade sanctions with cryptocurrency », *The Record*, 30 septembre 2022 ; et Andrew Smith, « Enforcement of financial sanctions and extradition risk », Corker Binning, 23 janvier 2023.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Reuters, « North Korean appears in U.S. court on sanctions-evasion money-laundering charges », 22 mars 2021 ; Martin, « US fails in bid to extradite Brit for helping North Korea » ; Cristina Gallardo, « US seeks extradition of Brit over Russian sanctions breach », *Politico*, 11 octobre 2022 ; et Bureau du Procureur général des États-Unis, « Five Russian nationals and two oil traders charged in global sanctions evasion and money-laundering scheme », communiqué de presse, 19 octobre 2022.

de prétendus contournements des sanctions qui, après une analyse appropriée, ne constituent pas une infraction⁴⁷, même en vertu des règlements relatifs aux sanctions. Dans de tels cas, les sanctions pour contournement présumé des sanctions unilatérales et la désignation d'individus en raison de ce comportement présumé violent les normes d'un procès équitable, la présomption d'innocence et le droit de ne pas être puni pour des activités qui ne constituent pas un délit.

D. Prolifération de textes interprétatifs non contraignants

32. La Rapporteuse spéciale note avec inquiétude la prolifération des cadres juridiques prévoyant l'incrimination du contournement des sanctions unilatérales, des sanctions pénales, des poursuites en responsabilité civile et des sanctions secondaires ainsi que des textes interprétatifs complétant les règlements existants en matière de sanctions, dont beaucoup ne trouvent pas clairement leur place dans les systèmes juridiques nationaux.

33. En juin 2023, elle a fait part de ses préoccupations concernant la proposition de directive de la Commission européenne, qui vise à harmoniser et à renforcer le cadre juridique des États membres de l'Union européenne pour faire face aux incidents supposés ou signalés d'interactions entre des ressortissants, des personnes ou des entités de l'Union européenne et des personnes ou des entités désignées, ou des entités détenues ou contrôlées par des personnes ou des entités désignées⁴⁸. Elle a mis en garde contre les risques d'un zèle encore plus excessif dans l'application des sanctions à la suite d'une telle initiative, d'une éventuelle incrimination d'interactions avec des personnes désignées par erreur, de pressions supplémentaires sur les professionnels, y compris les juristes, s'occupant d'affaires liées aux sanctions, et d'autres restrictions possibles dans le travail des acteurs humanitaires intervenant dans les pays visés par des sanctions unilatérales. Elle s'est également inquiétée des graves atteintes possibles aux garanties d'une procédure régulière et d'un procès équitable ainsi qu'au principe de la présomption d'innocence consacré par les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment les articles 14 et 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

34. Le 28 juin 2023, le Bureau du contrôle des avoirs étrangers a publié l'« Humanitarian assistance and food security fact sheet: Understanding UK and U.S. Sanctions and their Interconnection with Russia », énonçant une position commune avec le Royaume-Uni⁴⁹. Cette fiche d'information est destinée aux acteurs humanitaires, aux organisations non gouvernementales, aux institutions financières et aux entreprises « qui participent à des opérations pouvant être touchées par des sanctions » dans le cadre d'échanges commerciaux agricoles ou de la fourniture d'une aide et de matériels médicaux. La Rapporteuse spéciale se félicite de l'effort fait pour clarifier la situation concernant les dérogations humanitaires, mais regrette que, comme dans tous les documents précédents, la question de la surconformité ne soit pas abordée dans la fiche d'information et qu'aucune garantie ne soit fournie aux acteurs humanitaires, alors que les besoins de base y sont envisagés de manière restrictive en ne prenant en compte que la nourriture et les médicaments.

35. Elle plaide en faveur de dérogations effectives, globales et inconditionnelles en faveur des organisations humanitaires, au lieu des régimes d'exemption actuels, étroits et souvent déroutants, qui n'éliminent pas la surconformité et peuvent dissuader les acteurs humanitaires et d'autres acteurs concernés de poursuivre leurs

⁴⁷ Smith, « Enforcement of financial-sanctions and extradition risk ».

⁴⁸ Communication n° OL OTH 75/2023 du 9 juin 2023.

⁴⁹ Disponible à l'adresse suivante : <https://ofac.treasury.gov/media/931946/download?inline>.

opérations de secours par crainte de répercussions potentielles. Il lui a été rapporté à de nombreuses reprises que l'excès de zèle dans l'application des sanctions avait empêché, retardé ou rendu plus coûteux l'achat et la livraison de biens, y compris de biens et de services humanitaires, tels que la nourriture, les médicaments, le matériel médical et les pièces détachées pour ce matériel, même dans les situations d'urgence⁵⁰.

36. La Rapporteuse spéciale est également préoccupée par le nombre croissant de documents « explicatifs » non contraignants élaborés et diffusés par les autorités compétentes des États appliquant les sanctions, qui peuvent influencer sur les décisions et les politiques. Malgré leur nature non contraignante de jure, leurs dispositions sont appliquées comme si elles étaient contraignantes et normatives⁵¹. Par exemple, dans une affaire pénale concernant un citoyen des États-Unis qui avait envoyé plus de 10 millions de dollars en cryptomonnaie d'une bourse américaine vers un compte utilisateur dans un pays faisant l'objet de sanctions de la part des États-Unis, le juge a expliqué sa décision en reconnaissant que les monnaies virtuelles pouvaient ne pas être soumises aux sanctions américaines en raison de l'absence de tout lien avec les juridictions nationales, mais que la pratique du Bureau du contrôle des avoirs étrangers « appelait les tribunaux fédéraux à en décider autrement »⁵². Ce phénomène soulève potentiellement les questions du contrôle normatif, de l'examen en bonne et due forme des documents non contraignants et de la réparation en cas de violation et peut porter atteinte à l'état de droit compte tenu des risques d'atteintes aux droits humains associés à des incohérences dans l'interprétation des textes en question.

37. Le 2 mai 2019, le Bureau du contrôle des avoirs étrangers a publié un cadre pour les engagements de conformité afin de fournir des orientations sur le respect des sanctions aux entités soumises à la juridiction des États-Unis ainsi qu'aux entités étrangères qui font des affaires avec les États-Unis ou aux États-Unis ou avec des citoyens américains, ou qui utilisent des biens ou des services exportés des États-Unis⁵³. En plus de ce cadre, le Bureau a publié des communiqués de conformité⁵⁴, qui revêtent le caractère de recommandations. Ces documents font néanmoins référence aux obligations des entreprises de se conformer aux « attentes de base du Bureau des avoirs étrangers ». S'agissant de la conduite à tenir par les entreprises, la complexité est encore accrue par les directives données par le Ministère de la justice aux procureurs fédéraux pour les guider dans leurs actions pénales à l'encontre de sociétés et leur évaluation de la conformité des activités de ces dernières avec les règlements⁵⁵. En outre, des documents du même type sont élaborés et adoptés par d'autres institutions des États-Unis sous la forme notamment d'alertes, de fiches de lecture, de questions-réponses, pour n'en citer que quelques-uns⁵⁶. Dans le même temps,

⁵⁰ Haut-Commissariat aux droits de l'homme, « Guidance note on overcompliance with unilateral sanctions and its harmful effects on human rights: Special Rapporteur on unilateral coercive measures ». Disponible à l'adresse suivante : www.ohchr.org/en/.

⁵¹ Voir États-Unis, Ministère de la justice, Bureau du contrôle des avoirs étrangers « Sanctions compliance guidance for instant payment systems: settlement agreement between OFAC and Tango Card, Inc. – issuance of Libyan sanctions regulations », 30 septembre 2022.

⁵² Spencer S. Hsu, « U.S. issues charges in first criminal cryptocurrency sanctions case », *The Washington Post*, 16 mai 2022 ; et Farhad Alavi, « US Department of Justice can pursue criminal charges for sanctions evasion by cryptocurrency, court rules », *Akrivis*, 21 mai 2022.

⁵³ Voir <https://ofac.treasury.gov/media/931556/download?inline>.

⁵⁴ Voir <https://ofac.treasury.gov/media/928316/download?inline>.

⁵⁵ États-Unis, Ministère de la justice, Division des affaires pénales, « Evaluation of Corporate Compliance Programs », 1^{er} juin 2020 (mise à jour en mars 2023).

⁵⁶ États-Unis, Département du Trésor, Réseau pour la répression des crimes financiers, « Supplemental alert: FinCEN and the U.S. Department of Commerce's Bureau of Industry and Security urge continued vigilance for potential Russian export control evasion attempts », FIN-2023-Alert004, 19 mai 2023.

certaines règlements sont réédités avec « des définitions et des orientations interprétatives supplémentaires [...] et d'autres dispositions fournissant de nouvelles indications au public »⁵⁷.

38. Dans l'Union européenne, les règlements (actes juridiques) relatifs aux sanctions sont complétés par un large éventail de « documents et outils interprétatifs et de recommandations, qui « doivent être lus conjointement »⁵⁸. La « note d'orientation de la Commission européenne relative à la fourniture d'une aide humanitaire en accord avec les mesures restrictives de l'Union européenne (sanctions) » publiée le 30 juin 2022, énumère « les documents d'orientation les plus pertinents », y compris les notes d'orientation, les questions-réponses, les foires aux questions, etc.⁵⁹. La note d'orientation de la Commission comprend une liste de contrôle non exhaustive des points que les opérateurs humanitaires devraient prendre en considération lorsqu'ils effectuent les vérifications requise par le devoir de diligence à l'égard du respect des sanctions, en faisant appel à des sources contraignantes et non contraignantes, qu'il est finalement recommandé de suivre en combinaison, sans donner de conseils sur l'approche à adopter.

39. La Rapporteuse spéciale est préoccupée par la prolifération, la portée et la technicité des documents, par l'association de termes juridiques compliqués à des termes non juridiques pouvant prêter à confusion tels que « attentes », « interprétations », « signaux d'alerte comportementaux » et « indicateurs de signaux d'alerte potentiels »⁶⁰ ainsi que par l'utilisation de termes approximatifs qui nécessitent davantage de clarté (« les plus pertinents », exigences « non exhaustives », « doivent être lus en combinaison »), qui peuvent tous exacerber l'incertitude et entraîner des incohérences dans l'application et les mesures d'exécution. Par exemple, les règlements ajoutés récemment aux régimes des sanctions de l'UE et interdisant l'entrée de véhicules de transport international immatriculés au Bélarus et en Fédération de Russie auraient été mal interprétés par les autorités de certains États membres de l'Union européenne, ce qui aurait eu de graves conséquences pour les ressortissants russes et biélorussiens entrant dans ces pays avec des véhicules privés⁶¹.

⁵⁷ États-Unis, Ministère de la justice, Bureau du contrôle des avoirs étrangers, « Sanctions compliance guidance for instant payment systems ».

⁵⁸ Commission européenne, « Note d'orientation relative à la fourniture d'une aide humanitaire en accord avec les mesures restrictives de l'Union européenne (sanctions) » (Bruxelles, 2022).

⁵⁹ Commission européenne, Direction générale de la stabilité financière, des services financiers et de l'union des marchés des capitaux, « Sanctions: Commission guidance note on the provision of humanitarian aid in compliance with EU restrictive measures », 30 juin 2022 ; Commission européenne, « Commission frequently asked questions on EU restrictive measures in Syria » (septembre 2017) ; Commission européenne, « Commission publishes guidance on key provisions of EU Global Human Rights Sanctions Regime », communiqué de presse, 18 décembre 2020 ; Commission européenne, « Guidance on the implementation of specific provisions of Council regulation (EU) No. 401/2013 concerning restrictive measures in view of the situation in Myanmar/Burma », communiqué de presse, 11 mai 2021 ; Commission européenne, « Commission opinion, of 8 June 2021, on article 2 (2) of Council regulation (EU) No. 269/2014 » (Bruxelles, 2021) ; Commission européenne, Union européenne et monde, Sanctions (mesures restrictives), sanctions adoptées à la suite de l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine « Frequently asked questions concerning sanctions adopted following Russia's military aggression against Ukraine and Belarus' involvement in it ». Disponible à l'adresse suivante : <https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/> ; et Commission européenne, « Q&A due diligence on restrictive measures for EU businesses dealing with Iran ». Disponible à l'adresse suivante : <https://finance.ec.europa.eu/>.

⁶⁰ États-Unis, Réseau pour la répression des crimes financiers, « FinCEN and the United States Department of Commerce's Bureau of Industry and Security urge increased vigilance for potential Russian and Belarusian export control evasion attempts », 28 juin 2022.

⁶¹ Russia Today, « Germany seizing private Russian cars: RBK », 2 juillet 2023.

40. Il n'existe pas de mécanisme juridique établi pour contester la légalité de ces documents interprétatifs et la portée de leur application, autant d'éléments qui font entrer les régimes de sanctions actuels dans une « zone grise » où l'obligation de rendre compte n'existe plus.

IV. Accentuation des effets des sanctions secondaires et de la surconformité

A. Acteurs concernés

41. La Rapporteuse spéciale souligne l'incidence de plus en plus marquée de l'excès de zèle dans l'application des sanctions par différents acteurs, tels que les États, les entreprises, les institutions financières, les organisations de la société civile et les acteurs humanitaires, qui choisissent de couper les liens avec les pays sanctionnés par crainte de répercussions, même pour des activités par ailleurs autorisées⁶², ce qui a d'importantes répercussions nationales, régionales et internationales⁶³. En particulier, l'Union européenne, qui est elle-même à l'origine des sanctions, a souligné les effets dévastateurs de l'embargo des États-Unis sur Cuba, sur les intérêts économiques de l'Union et sur les relations économiques et commerciales des citoyens et des entreprises de l'Union avec Cuba, en raison de son application extraterritoriale « en violation des règles communément acceptées du commerce international », y compris les obligations contractées à l'Organisation mondiale du commerce⁶⁴.

42. Les entreprises évoquent souvent les « effets paralysants » des sanctions⁶⁵ et leur réticence à s'engager dans des transactions (y compris à caractère humanitaire) par crainte de sanctions sévères, d'éventuelles restrictions ou interdictions d'accès au système financier, aux routes commerciales et aux marchés des pays sanctionnés et de leurs partenaires.

43. La Rapporteuse spéciale a reçu des témoignages d'entreprises et de banques étrangères ayant suspendu leurs activités au Zimbabwe, y compris 87 banques correspondantes, en se défaisant de leurs intérêts et en transférant des fonds hors du pays peu après l'adoption de la loi sur la démocratie et le redressement économique du Zimbabwe par le Congrès des États-Unis en 2001. Actuellement, seule une poignée d'institutions financières sont autorisées à agir en tant que correspondants (6 des 27 banques commerciales⁶⁶). En République bolivarienne du Venezuela, les entreprises ont quitté le marché, comme cela a été le cas d'Uphold, une plateforme d'échange d'actifs numériques, qui a annoncé son retrait du Venezuela en raison de la complexité croissante de la mise en conformité avec les sanctions des États-Unis.

⁶² Haut-Commissariat aux droits de l'homme, « Over-compliance with secondary sanctions adversely impacts human rights of millions globally: UN expert », communiqué de presse, 14 septembre 2022.

⁶³ Organisation des Nations Unies, « Adopting annual resolution, delegates in General Assembly urge immediate repeal of embargo on Cuba, especially amid mounting global food, fuel crises », communiqué de presse, 3 novembre 2022 ; et Union européenne, « EU explanation of vote: UN General Assembly resolution on the embargo imposed by the USA against Cuba », 3 novembre 2022.

⁶⁴ Union européenne, « Explication de vote de l'Union européenne ».

⁶⁵ Ioannis Prezas, « From targeted states to affected populations: exploring accountability for the negative impact of comprehensive unilateral sanctions on human rights », dans *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Charlotte Beaucillon, ed. (Cheltenham, Royaume-Uni ; Northampton, Massachusetts, États-Unis, Edward Elgar Publishing, 2021), p. 388.

⁶⁶ [A/HRC/51/33/Add.2](#)

44. La Rapporteuse spéciale note également avec inquiétude l'application de plus en plus stricte des régimes de sanctions des États-Unis sur les paiements en dollars et le renforcement du contrôle par l'intermédiaire de banques correspondantes américaines qui soit sont enregistrées aux États-Unis et y exercent leurs activités, soit ont des actionnaires qui sont des ressortissants des États-Unis. Il en résulte des risques de réputation pour les entreprises et les ressortissants, les empêchant d'ouvrir ou de détenir des comptes bancaires. En particulier, le Bureau du contrôle des avoirs étrangers a infligé de lourdes amendes, pouvant aller jusqu'à 3,8 milliards de dollars des États-Unis, à plusieurs banques zimbabwéennes pour contournement présumé des sanctions et a saisi 4,1 millions de dollars des États-Unis auprès d'une agence publique spécialisée dans les investissements industriels. Cette intervention a nui à la capacité des banques zimbabwéennes d'effectuer des opérations internationales, pour le compte d'acteurs publics et privés⁶⁷, et a bloqué leur accès aux lignes de crédit et aux services d'assurance. Les mesures restrictives prises à l'encontre du Zimbabwe ont également bloqué l'accès au dollar américain et, compte tenu du statut du dollar en tant que principale monnaie de réserve et de paiement au niveau mondial, ont entraîné l'exclusion de facto du Zimbabwe du marché mondial.

45. La Rapporteuse spéciale regrette que la surconformité compromette la coopération internationale, ce qui a de graves conséquences non seulement sur la situation socioéconomique des pays sanctionnés, mais a aussi des implications régionales plus larges touchant des pays qui ne sont pas directement visés par les sanctions. La surconformité perturbe et remodèle les chaînes d'approvisionnement, influe sur les itinéraires commerciaux et les relations économiques établies, y compris pour les biens essentiels, et exacerbe les effets négatifs des sanctions unilatérales primaires qui violent l'ensemble des droits humains, y compris le droit inaliénable au développement.

B. Sanctions secondaires, surconformité et accès à la nourriture

46. Malgré l'existence formelle, dans de nombreux régimes de sanctions, de dérogations à des fins humanitaires concernant l'alimentation, l'accès à la nourriture et son acheminement sont gravement compromis par les sanctions secondaires et la surconformité, portant ainsi atteinte au droit de chacun d'être à l'abri de la faim et à la possibilité « d'assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins »⁶⁸. Dans son observation générale n° 12 (1999), le Comité des droits économiques, sociaux et culturels estime que le droit à une nourriture suffisante comprend au moins l'accès à une ration minimum de calories, de protéines ou d'autres nutriments spécifiques « exempts de substances nocives et acceptables dans une culture déterminée, en quantité suffisante et d'une qualité propre à satisfaire les besoins alimentaires de l'individu »⁶⁹. Dans la pratique, cependant, les sanctions font gravement obstacle à l'acheminement effectif des denrées alimentaires, même dans les situations d'urgence, en raison des restrictions financières et de paiement, ou de l'excès de zèle dans l'application des sanctions par les différents acteurs de la chaîne d'approvisionnement (producteurs ou compagnies de transport et d'assurance, entre autres).

47. L'accès limité aux devises étrangères et aux marchés alimentaires internationaux a considérablement réduit la disponibilité de produits alimentaires et de machines pour la production agricole à Cuba. Même la mise en œuvre des

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 11.

⁶⁹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 12 (1999) sur le droit à une nourriture suffisante, par. 6, 8.

programmes alimentaires par les entités des Nations Unies serait entravée par l'augmentation du coût des importations, les annulations de contrats de transport maritime et les retards dans la livraison des marchandises, ou les rejets et les retards dans les transactions bancaires avec les fournisseurs. En outre, les restrictions imposées aux entreprises cubaines pour commercer en dollars des États-Unis et dans d'autres devises entravent les paiements pour la certification des produits cubains, tandis que l'impossibilité pour les fournisseurs de livrer à Cuba des produits achetés auprès d'entreprises des États-Unis entraîne une augmentation des coûts d'approvisionnement par d'autres voies⁷⁰.

48. En particulier, la livraison de lait en poudre par l'UNICEF a pris plusieurs mois en 2022⁷¹. Les compagnies maritimes ont réduit leur capacité et le volume des marchandises transportées vers Cuba. De même, seules 9 des 518 demandes de tracteurs, de moteurs, de batteries, de chariots élévateurs et de pièces détachées pour machines agricoles présentées par le secteur agricole cubain sur le marché international ont été approuvées en 2022, en raison de la « crainte d'être puni »⁷². La sécurité alimentaire reste fragile dans le pays, malgré divers efforts d'atténuation au niveau national.

49. En outre, la Rapporteuse spéciale est préoccupée par le comportement de certaines sociétés de transport et de certaines banques en réponse aux sanctions unilatérales des États-Unis et d'autres concernant la potasse biélorussienne. Le 1^{er} février 2022, le Gouvernement lituanien a décidé de bloquer le transit d'engrais potassiques biélorusses à travers le territoire lituanien et a déclaré nuls les contrats de transport, mettant en avant le risque que les chemins de fer lituaniens ne soient visés par des sanctions secondaires des États-Unis⁷³.

50. La décision unilatérale du Gouvernement lituanien de faire obstacle au transport des engrais potassiques biélorusses (20 % de la production mondiale d'engrais potassiques viennent du Bélarus) résulte des mesures restrictives mises en œuvre actuellement à l'encontre du Bélarus et peut avoir de graves effets négatifs sur la production agricole dans les pays qui utilisent ces engrais, avec pour conséquence une hausse des prix des denrées et une aggravation de l'insécurité alimentaire⁷⁴. La Rapporteuse spéciale prend note de l'observation récente du Comité des droits économiques, sociaux et culturels selon laquelle les mesures prises par la Lituanie, qui ont empêché le transport de potasse en provenance du Bélarus et destinée à des pays tiers d'Afrique et d'Amérique latine, ont entraîné une pénurie d'engrais et porté atteinte à la sécurité alimentaire dans ces pays, et elle se fait l'écho de la recommandation du Comité invitant la Lituanie à réexaminer ces mesures⁷⁵.

C. Sanctions secondaires et surconformité dans le domaine des médicaments et des équipements médicaux

51. La Rapporteuse spéciale s'alarme également des répercussions croissantes de la surconformité sur le droit à la santé, bien que les médicaments et les biens médicaux soient officiellement exemptés des régimes de sanctions unilatérales, au même titre

⁷⁰ [A/75/81](#).

⁷¹ Fonds des Nations Unies pour l'enfance, « UNICEF Cuba continues support in response to the health emergency », 29 mars 2022.

⁷² France 24 anglais, « Cuba embargo: why does the US continue to reject UN moves to end it? », vidéo, 2 novembre 2022.

⁷³ Erika Alonderytė, « Lithuanian railways risk falling under US sanctions for transporting Belarusian cargo: PM », LRT, 21 décembre 2021.

⁷⁴ Voir communication LTU 1/2022 du 4 mai 2022

⁷⁵ [E/C.12/LTU/CO/3](#), par. 20 et 21.

que les denrées alimentaires. Elle note que l'application trop zélée des règlements par le secteur privé empêche l'accès aux médicaments, même en l'absence de sanctions globales ou sectorielles (Zimbabwe⁷⁶), ce qui entraîne une pénurie ou une absence totale de médicaments et de traitements essentiels, des diagnostics tardifs, une baisse de la qualité des médicaments⁷⁷, une augmentation des taux de mortalité, une réduction de l'espérance de vie en raison des obstacles à la livraison ou au paiement ainsi qu'un retrait total des sociétés médicales et pharmaceutiques des pays sanctionnés. Même si elles ne sont pas intentionnelles, ces conséquences constituent des violations flagrantes du droit au meilleur état de santé possible et, dans de nombreux cas, du droit à la vie⁷⁸, auxquelles s'ajoutent les craintes des entreprises de voir les régimes de sanctions unilatérales violés par inadvertance.

52. En République bolivarienne du Venezuela, dans l'année qui a suivi l'adoption du décret présidentiel 13692 des États-Unis, plus de la moitié des entreprises pharmaceutiques étrangères ont quitté le pays (Bayer, Sanofi, Novartis, Janssen, Astra Zéneca, Glaxo, Boehringer, Merck, Servier, Galderma, Novonosdisk, Grunenthal, Abbvie Bristol, Roche et Lundbeck). En République arabe syrienne, le secteur pharmaceutique s'est considérablement contracté depuis 2011 et, depuis l'adoption de la loi César en 2019, la production et les importations médicales ont cessé « en raison des interdictions d'importation, d'interdictions technologiques et de difficultés bancaires ».

53. La Rapporteuse spéciale s'alarme du nombre croissant de cas signalés de refus par des sociétés pharmaceutiques de livrer des médicaments, des équipements médicaux, des pièces détachées et des technologies et d'assurer des services après-vente à des pays sanctionnés, rompant ainsi des contrats de plusieurs dizaines d'années. Elle note également les difficultés rencontrées par les banques des pays faisant l'objet de sanctions pour émettre des lettres de crédit et effectuer des paiements pour les importations de produits médicaux ainsi que les refus opposés par les sociétés de livraison et d'assurance⁷⁹, obligeant ainsi les pays faisant l'objet de sanctions et leurs entités à trouver d'autres voies d'approvisionnement plus risquées et plus coûteuses, avec d'éventuelles répercussions négatives sur la qualité des produits médicaux achetés⁸⁰, notamment du fait du non-respect des conditions de stockage des médicaments et des vaccins sensibles. Il a été signalé qu'au début de 2022, en raison de l'embargo des États-Unis contre Cuba, la banque multinationale néerlandaise Internationale Nederlanden Groep avait décidé de bloquer tous les dons qui devaient être remis à ce pays par une délégation internationale dans le cadre d'une initiative visant à soutenir l'accès aux vaccins contre la COVID-19 partout dans le monde⁸¹.

54. De même, les sanctions unilatérales et la surconformité empêchent les pays de mettre en œuvre des plans d'intervention d'urgence, notamment dans le contexte de la pandémie de COVID-19. Les producteurs cubains, en particulier, ont fait état de difficultés dans la production de vaccins en raison de l'excès de zèle des banques et du refus des entreprises étrangères de poursuivre les livraisons de matières premières et d'équipements médicaux⁸², en particulier ceux qui contiennent plus de 10 % et plus

⁷⁶ [A/HRC/51/33/Add.2](#), par. 38.

⁷⁷ Federico Germani and others, « Economic sanctions, healthcare and the right to health », *BMJ Global Health*, vol. 7, n° 7 (2022).

⁷⁸ [A/HRC/54/23](#)

⁷⁹ Dahlia Nehme, « Syria sanctions indirectly hit children's cancer treatment », Reuters, 15 mars 2017.

⁸⁰ [A/HRC/54/23](#) et [A/HRC/54/23/Add.1](#).

⁸¹ Ed Augustin, « Living through a war': in Cuba, a race to vaccinate as COVID surges », NBC News, 10 août 2021.

⁸² Ibid.

de composants des États-Unis, ce qui aurait entraîné des perturbations dans diverses opérations, y compris les livraisons d'intrants, de réactifs, de pièces détachées et de matériel de filtration⁸³.

D. Sanctions secondaires et surconformité dans le domaine de l'éducation

55. Les sanctions et la surconformité touchent également le droit à l'éducation. Elles ont un impact horizontal et indiscriminé sur les étudiants des établissements scolaires et des universités, les universitaires, les enseignants et les professionnels de l'éducation en interrompant les programmes d'études, en restreignant les déplacements, en limitant l'accès au matériel de formation, aux manuels et aux fournitures scolaires⁸⁴ ainsi qu'aux bases de données en ligne en raison des blocages d'adresses IP⁸⁵. On peut aussi citer dans ce contexte le refus ou l'incapacité de traiter les paiements de frais universitaires et les adhésions à des associations universitaires et scientifiques, le refus d'examiner les articles d'auteurs originaires de pays sanctionnés⁸⁶, le retrait d'universitaires originaires de pays sanctionnés des comités de rédaction de revues scientifiques ou la réticence des universitaires des pays sanctionnés à s'engager avec des institutions de pays soumis à des sanctions en raison de crainte pour leur réputation, avec les autres implications pouvant en découler.

56. La Rapporteuse spéciale note également que la surconformité dans ce domaine est également due à la pratique de la désignation directe d'établissements d'enseignement des pays sanctionnés, afin d'exercer une pression sur des secteurs spécifiques bénéficiant de la recherche scientifique. En 2023, cinq établissements d'enseignement basés en Fédération de Russie ont été « désignés conformément au décret 14024 parce qu'ils intervenaient ou étaient intervenus dans le secteur technologique de l'économie russe » afin de « cibler des terrains d'entraînement pour les futurs spécialistes du secteur de l'énergie de la Russie »⁸⁷.

57. La surconformité entrave même les capacités opérationnelles des organisations internationales actives dans le domaine de l'éducation et menant des projets dans les pays sanctionnés. Par exemple, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) à Cuba doit faire face à des retards pour les transferts bancaires, l'achat de biens et de services, et les demandes de licences pour les outils et logiciels en ligne, même pour la réalisation de ses propres activités. Certaines des entreprises avec lesquelles elle a signé des accords à long terme à des prix inférieurs ne peuvent pas soumissionner à Cuba. En outre, en raison de l'indisponibilité du marché des États-Unis, l'UNESCO à Cuba est obligée de payer des frais de transport plus élevés pour les envois en provenance de lieux éloignés. Les obstacles à

⁸³ Cuba, Ministère des affaires étrangères, « Cuba's report on resolution 75/289 of the United Nations General Assembly entitled "Necessity of ending the economic, commercial and financial blockade imposed by the United States of America against Cuba », 19 octobre 2022 ; et Cuba Solidarity Campaign, « Cuba blames sanctions for the delay in WHO authorisation of its COVID-19 vaccine », 16 janvier 2023.

⁸⁴ Le porte-parole du Ministère de l'éducation de Cuba a signalé avoir dépensé 1 245 000 dollars des États-Unis pour couvrir les frais d'expédition supplémentaires du matériel et des fournitures dont Cuba avait besoin pour maintenir son système éducatif (Yenia Silva Correa, « Damage caused by the U.S. blockade to education in Cuba », *Granma* (La Havane), 28 septembre 2016).

⁸⁵ A/HRC/51/33/Add.1, par. 57 ; A/HRC/48/59/Add.2, par. 73 ; A/HRC/51/33/Add.2, par. 86

⁸⁶ Communications nos AL USA 9/2022 ; AL OTH 37/2022 ; AL OTH 38/2022 ; AL OTH 39/2022 ; et AL OTH 40/2022 ; .

⁸⁷ États-Unis, Département du Trésor, « With over 300 sanctions, U.S. targets Russia's circumvention and evasion, military-industrial supply chains, and future energy revenues », communiqué de presse, 19 mai 2023.

l'acquisition de nouvelles technologies et d'équipements augmenteraient le coût des services Internet sur l'île, tout en constituant un obstacle à l'accès à l'information et à la connaissance⁸⁸.

58. La Rapporteuse spéciale note avec regret que l'excès de zèle dans l'application des sanctions unilatérales restreignant la recherche universitaire et scientifique viole un large éventail de droits humains, notamment l'accès à l'information, la liberté d'expression, le droit à l'éducation et le droit de bénéficier du progrès scientifique⁸⁹ ainsi que le droit au développement.

V. Extraterritorialité « rampante » et surconformité

59. La Rapporteuse spéciale est très préoccupée par le caractère « rampant » de l'extraterritorialité dans l'application des sanctions secondaires. Les motifs invoqués pour l'application extraterritoriale sont exagérés, sans lien direct avec l'objet ou une personne et interprétés délibérément pour étendre le champ d'application des sanctions primaires et obliger à la surconformité. L'extraterritorialité rampante oblige les entreprises étrangères ayant un lien financier ou opérationnel ténu avec les États ou entités ciblées à mettre fin à toute relation afin d'éviter les allégations de contournement des sanctions.

60. L'« extraterritorialité » dans l'application des sanctions étend la juridiction de l'État aux personnes, aux biens ou aux activités situés au-delà de son territoire. Même les pays imposant des sanctions admettent que la pratique de l'extraterritorialité viole le droit international et que le concept d'extraterritorialité en matière de sanctions soulève des questions de compatibilité avec le droit international, y compris le droit international des droits de l'homme.

61. La Rapporteuse spéciale rappelle la position de l'Organe de règlement des différends du prédécesseur de l'OMC, le GATT, qui avait estimé que « les embargos tels que celui imposé par les États-Unis, qu'ils soient ou non justifiés au titre de l'article XXI, [allaient] à l'encontre des objectifs fondamentaux du GATT, à savoir encourager des politiques commerciales non discriminatoires et ouvertes, favoriser le développement des parties contractantes les moins développées et réduire l'incertitude dans les relations commerciales »⁹⁰. Les traités bilatéraux et d'autres règles internationales spécifiques peuvent également être menacés⁹¹. Le faible niveau du seuil proposé pour l'établissement d'un lien « substantiel » avec le territoire (approche du lien territorial substantiel) n'est pas soutenu par d'autres pays que les États-Unis.

62. En adoptant une large approche géographique pour l'application des règlements relatifs aux sanctions, le Bureau du contrôle des avoirs étrangers impose un certain nombre de sanctions pour des activités interdites en raison de liens présumés avec les États-Unis, notamment a) une succursale étrangère d'une banque des États-Unis⁹², b) l'utilisation de dollars des États-Unis comme monnaie de transaction principale ou toute autre transaction en dollars ou processus de compensation par l'intermédiaire

⁸⁸ A/73/85.

⁸⁹ Voir, par exemple, Wiley, « Editorial office guidelines for applying international sanctions ».

⁹⁰ Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, États-Unis : mesures commerciales affectant le Nicaragua : rapport du groupe spécial, document L/6053, par. 5 et 6.

⁹¹ Mathias Audit, « Les sanctions contre BNP Paribas : l'extraterritorialité du droit américain est-elle conforme au droit international ? », Les Echos, 25 juin 2014.

⁹² États-Unis, Département du Trésor, Bureau du contrôle des avoirs étrangers, « Accord de règlement entre le Bureau du contrôle des avoirs étrangers du Département du Trésor des États-Unis et Essentra FZE Company Limited », 16 juillet 2020.

d'institutions financières des États-Unis⁹³, c) des infrastructures informatiques situées aux États-Unis⁹⁴, d) des biens d'origine américaine (en plus des contrôles des États-Unis à l'exportation)⁹⁵.

63. Par exemple, la British Arab Commercial Bank (BACB), qui n'a ni bureau, ni activité, ni présence sous la juridiction des États-Unis, a été jugée responsable de 72 violations du règlement américain sur les sanctions à l'égard du Soudan pour un montant de 190 700 000 dollars des États-Unis⁹⁶. Le Bureau du contrôle des avoirs étrangers attend des institutions non américaines telles que la BACB qu'elles veillent à ce que leurs transactions financières en dollars des États-Unis impliquant le système financier américain, y compris celles effectuées par l'intermédiaire d'autres partenaires bancaires non américains, soient conformes à la réglementation des États-Unis en matière de sanctions. Les autorités des États-Unis ont ouvert une enquête sur la BACB pour avoir effectué des transactions avec le Soudan en utilisant un compte dans une autre banque non américaine financé par deux autres banques non américaines, qui ont effectué des transactions avec des banques basées aux États-Unis ou des succursales aux États-Unis de banques non américaines⁹⁷.

64. La Société internationale de télécommunications aéronautiques (SITA), fournisseur mondial de services informatiques pour l'industrie du transport aérien civil, a accepté de payer 7 829 640 dollars des États-Unis pour couvrir sa responsabilité civile potentielle au titre de 9 256 violations apparentes du Règlement sur les sanctions contre le terrorisme mondial⁹⁸. Cette société est détenue conjointement par environ 400 entreprises, dont les plus grandes compagnies aériennes internationales et parmi ses propriétaires figuraient auparavant Mahan Air et Caspian Air, toutes deux des compagnies de la République islamique d'Iran, ainsi que la compagnie Syrian Arab Airlines basée en République arabe syrienne. Le Bureau du contrôle des avoirs étrangers a sanctionné SITA pour avoir fourni des services à ces trois compagnies aériennes/propriétaires, ainsi qu'à deux autres compagnies aériennes ayant des liens avec la République islamique d'Iran.

65. Comme de nombreuses entreprises non américaines, SITA aurait pu fournir des services aux compagnies aériennes sanctionnées sans enfreindre la législation des États-Unis. L'enquête des autorités américaines a été motivée par « la localisation des ressources informatiques » utilisées par la société pour fournir ces services, les principaux systèmes de gestion en ligne étant hébergés sur des serveurs aux États-Unis. Les autres raisons avancées sont notamment le logiciel d'origine américaine pour la gestion de l'enregistrement, des bagages et d'autres processus que SITA a fourni aux compagnies aériennes sanctionnées ou utilisé à leur profit, bien que, dans son annonce de sanctions, le Bureau du contrôle des avoirs étrangers ne précise pas

⁹³ États-Unis, Département du Trésor, Bureau du contrôle des avoirs étrangers, « Accord de règlement entre le Bureau du contrôle des avoirs étrangers du Département du Trésor des États-Unis et la National Commercial Bank », 28 décembre 2020.

⁹⁴ États-Unis, Département du Trésor, Bureau du contrôle des avoirs étrangers, « Accord de règlement entre le Bureau du contrôle des avoirs étrangers du Département du Trésor des États-Unis et la Société internationale de télécommunications aéronautiques », 26 février 2020.

⁹⁵ États-Unis, Département du Trésor, Bureau du contrôle des avoirs étrangers, « Accord de règlement entre le Bureau du contrôle des avoirs étrangers du Département du Trésor des États-Unis et Berkshire Hathaway, Inc. », 20 octobre 2020.

⁹⁶ États-Unis, Département du Trésor, Bureau du contrôle des avoirs étrangers, « Accord de règlement entre le Bureau du contrôle des avoirs étrangers du Département du Trésor des États-Unis et la British Arab Commercial Bank plc », 17 septembre 2019.

⁹⁷ Meredith Rathbone et Peter Jeydel, « OFAC's Case Against British Aab Commercial Bank and Offshore Use of US Dollar », 7 octobre 2019.

⁹⁸ États-Unis, Département du Trésor, Bureau du contrôle des avoirs étrangers, « Accord de règlement entre le Bureau du contrôle des avoirs étrangers du Département du Trésor des États-Unis et la Société internationale de télécommunications aéronautiques ».

la manière dont SITA a acheté et livré le logiciel. Le Bureau a donc interdit l'utilisation de serveurs américains pour des activités non américaines avec des pays et des personnes sanctionnés. Toutefois, des affaires récentes (dont l'affaire contre SITA⁹⁹) témoignent d'une nouvelle extension de frontière de la juridiction extraterritoriale en visant des entreprises étrangères du secteur des technologies de l'information. SITA est devenue la première société informatique non américaine à être sanctionnée par le Bureau du contrôle des avoirs étrangers pour avoir « fait transiter » des opérations par ailleurs légales via des serveurs informatiques situés sur le territoire des États-Unis.

66. Les règlements des sanctions s'appliquent également aux sociétés mères américaines possédant des filiales à l'étranger, qui sont tenues pour responsables des violations des sanctions prétendument commises par ces filiales. Par exemple, la société américaine Berkshire Hathaway a conclu un accord avec le Bureau du contrôle des avoirs étrangers pour un montant de 4,1 millions de dollars des États-Unis après que l'une de ses filiales turques a vendu des outils de coupe à l'Iran, tandis que la société américaine Keysight¹⁰⁰ a conclu un accord avec le Bureau pour un montant de 470 000 dollars des États-Unis après que sa filiale finlandaise a vendu à la République islamique d'Iran des équipements de test pour réseaux mobiles.

67. La Rapporteuse spéciale a signalé à plusieurs reprises¹⁰¹ que ces politiques extraterritoriales avaient une incidence sur un large éventail de droits humains, notamment les droits du travail, la liberté de circulation, les droits des personnes étrangères pouvant être associées aux entreprises concernées et ciblées, les droits de propriété ainsi que les droits civils et politiques, en particulier le droit à une procédure régulière et à des garanties de procès équitable (Pacte international relatif aux droits civil et politiques, articles 14 et 15). Aucun des motifs susmentionnés ni aucun des motifs avancés du même type ne saurait établir une quelconque compétence de l'État appliquant les sanctions, faute d'un lien légitime avec le territoire (compétence territoriale) et avec les ressortissants (compétence personnelle) ou d'une compétence universelle.

VI. Exemptions humanitaires

68. La Rapporteuse spéciale s'alarme de l'inefficacité signalée des exemptions humanitaires dans les régimes de sanctions unilatérales. Cette inefficacité a été reconnue par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, qui, dès 1997, dans son observation générale n° 8 (1997), a estimé que ces exemptions n'avaient pas les effets positifs escomptés et ne permettaient pas la circulation sans entrave des biens et services essentiels destinés à des fins humanitaires, même en ce qui concernait les sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies¹⁰². La Rapporteuse spéciale se fait l'écho du rapport du Secrétaire général de l'ONU de 1996 où est souligné le caractère ambigu des exemptions humanitaires, qui offrent de larges possibilités d'interprétation arbitraire et contradictoire, entraînant des retards, de la

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ États-Unis, Département du Trésor, Bureau du contrôle des avoirs étrangers, « Accord de règlement entre le Bureau du contrôle des avoirs étrangers du Département du Trésor des États-Unis et Keysight Technologies, Inc. », 24 septembre 2020.

¹⁰¹ Haut-Commissariat aux droits de l'homme, « United States: efforts to use sanctions to expand jurisdiction abroad violate human rights says UN expert », communiqué de presse, 9 mars 2023.

¹⁰² Observation générale n° 8 (1997) sur la relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels, par. 3-5.

confusion et le refus de demandes d'importation de biens humanitaires essentiels et conduisant ainsi à des pénuries de ressources dans les pays ciblés par les sanctions¹⁰³.

69. La Rapporteuse spéciale note avec inquiétude qu'en raison des spécificités des sanctions unilatérales et de la tendance grandissante des banques, des entreprises, des donateurs et d'autres acteurs à la surconformité, les exceptions humanitaires se heurtent à des obstacles administratifs et opérationnels qui les rendent inefficaces et inefficaces en raison d'obstacles administratifs et opérationnels, avec des effets négatifs sur l'approvisionnement et la livraison de biens qui sont expressément exemptés des régimes de sanctions¹⁰⁴. Les organisations humanitaires signalent que « la surconformité peut empêcher, retarder ou augmenter les coûts d'achat et d'expédition vers les pays sanctionnés des biens nécessaires à la fourniture de l'aide humanitaire, ce qui peut avoir de graves conséquences pour les personnes dans le besoin »¹⁰⁵. Elles évoquent les difficultés induites par les sanctions dans la période qui a suivi le séisme en République arabe syrienne « pour accéder aux biens essentiels, entraînant une réduction du financement des organismes d'aide, une restriction des voyages et des déplacements, une augmentation des obstacles bureaucratiques et, de manière plus générale, une entrave à l'activité économique »¹⁰⁶.

70. L'excès de zèle dans l'application des sanctions unilatérales empêcherait, retarderait ou rendrait plus coûteux l'achat et l'expédition vers les pays sanctionnés de biens, y compris de biens et services humanitaires tels que les denrées alimentaires essentielles, les médicaments, les équipements médicaux et les pièces détachées pour ces équipements, alors même que ces biens ne relèvent pas des listes de sanctions ou sont exemptés des régimes de sanctions, que les besoins sont urgents et qu'ils sont de nature à sauver des vies¹⁰⁷. La surconformité a donc de tels effets préjudiciables qu'elle empêche même les biens exemptés, tels que les vivres et les médicaments, d'atteindre les personnes dans le besoin¹⁰⁸.

71. La Rapporteuse spéciale est également préoccupée par la façon dont les dérogations sont formulées dans les documents et par les enjeux structurels et administratifs à surmonter, qui nuisent à l'objectif humanitaire, en maintenant un sentiment d'incertitude et de peur quant à la portée réelle des interdictions et de l'application des sanctions et en exacerbant ainsi la surconformité. Les difficultés signalées sont les suivantes : a) des règlements sur les sanctions compliqués, peu clairs, se chevauchant et prêtant à confusion ; b) la complexité des conditions et des procédures confuses pour l'octroi des agréments nécessaires aux opérations humanitaires conformément aux exceptions, exemptions ou dérogations existantes¹⁰⁹ ; c) les agréments multiples exigés pour une seule activité ou un seul bien humanitaire¹¹⁰ ; d) des retards notables dans le traitement des demandes d'agrément (jusqu'à 1 à 1,5 an¹¹¹) ; e) des frais juridiques importants pour l'interprétation des règlements et l'aide juridique ; f) l'obligation pour les acteurs humanitaires de prouver le caractère humanitaire de leurs activités (charge de la

¹⁰³ [A/51/306](#).

¹⁰⁴ Caritas Internationalis et Institut de hautes études internationales et du développement (Genève), *Assessing the Impact of Sanctions on Humanitarian Work* (décembre 2022), p. 15 et 16.

¹⁰⁵ Ibid, p. 16.

¹⁰⁶ Human Rights Watch, « Questions and answers: how sanctions affect the humanitarian response in Syria », 22 juin 2023.

¹⁰⁷ Haut-Commissariat aux droits de l'homme « Guidance note on overcompliance with unilateral sanctions and its harmful effects on human rights ».

¹⁰⁸ [A/74/65](#), par. 45.

¹⁰⁹ Communication n° AL USA 21/2022.

¹¹⁰ [A/HRC/54/23/Add.1](#), par. 51.

¹¹¹ Ibid., par. 54.

preuve)¹¹² ; g) l'impossibilité de livrer des produits médicaux, même avec les agréments nécessaires, en raison de sanctions sur les activités bancaires, financières, d'assurance et de livraison ; h) l'embargo sur la livraison de biens à double usage (notamment le dentifrice, les réactifs de purification de l'eau, le matériel de laboratoire et les radio-isotopes utilisés en radiomédecine pour le diagnostic et le traitement de maladies spécifiques¹¹³) ; et i) l'absence de mécanismes de protection des acteurs humanitaires dans les efforts qu'ils font pour mener leurs interventions dans le respect de leurs principes. Du fait de ces problèmes, l'« évaluation des risques » aurait pris le pas sur l'« évaluation des besoins » dans le travail humanitaire¹¹⁴.

72. De nombreux rapports font état des difficultés rencontrées par les acteurs humanitaires, même dans les situations d'urgence, pour fournir des médicaments essentiels, des vaccins, des tests de laboratoire, des équipements et des logiciels pour combattre la pandémie de COVID-19¹¹⁵ et la dengue (Cuba)¹¹⁶, pour acheter des matières premières et des équipements pour la fabrication du vaccin contre la COVID-19 (Cuba¹¹⁷) ou pour financer le mécanisme COVAX (République islamique d'Iran et République bolivarienne du Venezuela). Le rétablissement après des catastrophes naturelles, telles que l'ouragan Ian à Cuba en 2022 ou les tremblements de terre en République arabe syrienne et en Türkiye en 2023, est gravement compromis par les sanctions et la surconformité. L'acquisition et la livraison d'équipements, de matériel ou de services sont plus coûteuses, car les entreprises étrangères compensent le risque d'un contournement des sanctions des États-Unis en augmentant les prix, sans parler des divers obstacles logistiques et financiers induits par les sanctions¹¹⁸. Malgré le soutien exprimé par la communauté internationale aux survivants des tremblements de terre en République arabe syrienne, pays où les habitants font face à d'immenses souffrances humaines dans le contexte d'un conflit qui dure depuis 12 ans et qui a eu des répercussions catastrophiques sur le droit à la vie, à la santé, au logement, à l'accès à l'eau, à l'absence de torture, entre autres¹¹⁹, les exemptions humanitaires accordées temporairement au titre des efforts d'aide aux

¹¹² Communication n° AL USA 21/2022 ; et Commission européenne, « Commission guidance note on the provision of humanitarian aid in compliance with EU restrictive measures (sanctions) », par. 3.9 et 3.10.

¹¹³ Contribution du Student Research Development Council (SRDC) de la Gujarat National Law University ; Agence internationale de l'énergie atomique, « IAEA Director General's Introductory Statement to the Board of Governors », 14 septembre 2020.

¹¹⁴ Human Rights Watch, « Put people's rights first in Syria sanctions », 22 juin 2023.

¹¹⁵ [A/75/209](#).

¹¹⁶ Cuba, Ministère des affaires étrangères, « Rapport de Cuba sur la résolution [75/289](#) de l'Assemblée générale des Nations Unies ».

¹¹⁷ Cuba, Ministère des affaires étrangères, « Rapport de Cuba sur la résolution [75/289](#) de l'Assemblée générale des Nations Unies » ; [A/75/209](#), par. 37 et 38, 49 à 57 ; Isabella Oliver et Mariakarla Nodarse Venancio, « Understanding the failure of the U.S. embargo on Cuba », Bureau de Washington pour l'Amérique latine, 4 février 2022 ; et Augustin, « Living through a war ».

¹¹⁸ Mikael Wolfe, « Hurricane Ian highlights the devastating effects of the U.S. blockade on Cuba », Congrès nord-américain sur l'Amérique latine, 15 novembre 2022.

¹¹⁹ Voir Haut-Commissariat aux droits de l'homme, « UN expert calls for lifting of long-lasting unilateral sanctions 'suffocating' Syrian people », 10 novembre 2022 ; Syrian Arab News Agency, « Syrian Arab Red Crescent calls for lifting siege on Syria to support rescue efforts », 7 février 2023 ; Al Mayadeen English, « Middle East Council of Churches: lift sanctions off Syria immediately », 6 février 2023 ; et American-Arab Anti-Discrimination Committee, « ADC calls on lifting sanctions to allow aid into Syria », 6 février 2023.

victimes du tremblement de terre par les États-Unis¹²⁰, l'UE¹²¹ et le Royaume-Uni¹²² par le biais de l'adoption d'agréments généraux n'ont apparemment pas permis de remédier à la persistance d'une réduction excessive des risques par les banques, les prestataires de services monétaires et d'autres entreprises. Dans le même temps, la distinction expresse entre, d'une part, les « secours en cas de tremblement de terre », qui sont autorisés, et, de l'autre, les activités de reconstruction, qui sont interdites, a entretenu l'incertitude quant à la portée et à la nature de l'aide humanitaire autorisée, compliqué les procédures administratives avec les autorités compétentes, entraîné des retards importants dans la fourniture de l'aide vitale et dissuadé les opérateurs humanitaires qui ne disposaient pas des ressources humaines et financières nécessaires pour s'y retrouver dans les dispositions de ces agréments généraux et exemptions temporaires, et de les interpréter, de lancer des interventions dans des circonstances aussi critiques. En outre, ces agréments généraux limités dans le temps ne prévoient aucune garantie protégeant les acteurs humanitaires contre toute responsabilité liée à leur travail sur le terrain, y compris en ce qui concerne les sanctions secondaires. Les rapports de la société civile au printemps-été 2023 indiquent que les banques en dehors de la Syrie bloquaient toujours la plupart des opérations liées à la Syrie¹²³.

VII. Conclusions et recommandations

A. Conclusions

73. La Rapporteuse spéciale maintient une position de principe selon laquelle la grande majorité des sanctions unilatérales ne correspondent pas aux critères de légalité des sanctions et constituent donc des mesures coercitives unilatérales condamnées dans de nombreuses résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies et du Conseil des droits de l'homme. Elle exprime de vives inquiétudes quant aux effets cumulés des sanctions secondaires, des sanctions civiles et pénales pour contournement présumé des régimes de sanctions unilatérales et de la surconformité en découlant, qui nuisent à l'action humanitaire à l'échelle mondiale et qui compromettent le respect d'un large éventail de droits humains dans les pays soumis à des sanctions de tous types (y compris les sanctions ciblées), en particulier ceux qui se trouvent dans des situations vulnérables. Dans le même temps, ces mesures perturbent les relations commerciales et la coopération avec ces pays, ce qui a des répercussions régionales plus vastes. Il importe de mentionner qu'elles touchent également les ressortissants des pays qui imposent des sanctions ainsi que les ressortissants de pays tiers.

74. La Rapporteuse spéciale note que les entreprises ont de plus en plus tendance à la surconformité en raison de l'application croissante de sanctions secondaires et de sanctions pénales et civiles pour des violations présumées des régimes de sanctions, qui se traduisent toutes par des procédures administratives et judiciaires complexes à l'encontre de toute activité pouvant être perçue comme violant les régimes de sanctions. Dans le même temps, l'évolution constante de l'environnement des

¹²⁰ États-Unis, Département du Trésor, Bureau du contrôle des avoirs étrangers, « General License No. 23 on authorizing transactions related to earthquake relief efforts in Syria », Syrian Sanctions Regulations 31 CFR part 542, 9 février 2023.

¹²¹ Règlement du Conseil (UE) 2023/407 modifiant le règlement (UE) n° 36/2012 concernant des mesures restrictives eu égard à la situation en Syrie (Journal officiel de l'Union européenne, L 56 I, 23 février 2023, p. 1-3.

¹²² Royaume-Uni, Office of Financial Sanctions Implementation, General Licence INT/2023/2711256.

¹²³ Voir Human Rights Watch, « Put people's rights first in Syria sanctions ».

sanctions et le renforcement des cadres nationaux et internationaux d'incrimination des violations et du contournement des sanctions, ainsi que le recours de plus en plus fréquent à des documents interprétatifs non juridiques ou quasi juridiques et la réaffirmation et l'élargissement de la portée de la compétence extraterritoriale exacerbent l'incertitude et la peur parmi tous les acteurs concernés, en particulier les opérateurs humanitaires. La Rapporteuse spéciale observe également le resserrement de la coordination entre les États-Unis, l'Union européenne et le Royaume-Uni en matière de politiques de sanctions, leur plaidoyer concerté en faveur de la légitimité de l'application de sanctions unilatérales primaires et secondaires en tant qu'instrument de politique étrangère, ainsi que la détermination et l'élargissement des motifs et des critères de désignation à des fins de sanctions, y compris pour faciliter la désignation en cas de contournement des régimes de sanctions.

75. En raison de l'illégalité de l'écrasante majorité des sanctions unilatérales, l'application de la compétence extraterritoriale, en tant que moyen de coercition, par le biais de sanctions secondaires et de sanctions civiles et pénales pour le contournement présumé de ces régimes de sanctions unilatérales, est contraire au droit international. Les États ne peuvent exercer leur autorité que sur la base d'une compétence universelle, territoriale ou personnelle. Aucun autre lien avec la cible (intérêts nationaux, préoccupations en matière de sécurité, paiement en monnaie nationale, etc.) ne justifie l'application extraterritoriale de la juridiction nationale. La Rapporteuse spéciale estime qu'en raison de l'illégalité de la pratique actuelle des sanctions secondaires ainsi que des poursuites au pénal en cas de manquement aux sanctions unilatérales, aucune extradition ne peut être demandée et/ou accordée dans les affaires pénales liées aux sanctions.

76. L'excès de zèle dans l'application des sanctions unilatérales par les États, les organisations internationales, les entreprises, les banques, les autres entreprises, les donateurs, la société civile, y compris les organisations humanitaires, entraîne la violation de la quasi-totalité des droits civils, économiques, sociaux et culturels, ainsi que du droit au développement des peuples, y compris ceux du pays sanctionné et ceux dont les pays entretiennent des relations économiques et autres avec les pays sanctionnés. Les politiques de risque zéro et de surconformité peuvent être qualifiées de pratiques discriminatoires à l'encontre des ressortissants et des résidents des pays faisant l'objet de sanctions en raison de leur nationalité, de leur ascendance, de leur origine ou de leur résidence, et violent les principes des droits de l'homme consacrés par les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. La crainte de sanctions secondaires, de sanctions civiles et pénales, la complexité, le caractère confus et le manque de clarté des règlements des sanctions et des interprétations, les coûts élevés de l'aide juridique dans les affaires de sanctions, les risques de charges supplémentaires contre les professionnels du droit empêchent les personnes ciblées d'accéder à la justice, de bénéficier de la présomption d'innocence et du droit à un procès équitable.

77. L'excès de zèle dans l'application des sanctions unilatérales empêche l'acheminement de l'aide humanitaire, même dans les situations d'urgence, en raison du manque de clarté, du chevauchement et du caractère confus et complexe des règlements en matière de sanctions ; des difficultés d'obtention des agréments pour les activités humanitaires (complexité administrative, coûts et retards) ; d'une terminologie trop générale et mal définie ; des frais juridiques élevés pour l'interprétation des règlements et l'aide juridique ; de l'obligation faite aux acteurs humains de faire la preuve du caractère humanitaire de leurs activités ; de l'impossibilité de livrer des produits médicaux même avec les agréments nécessaires

du fait des sanctions pesant sur les activités bancaires, financières, d'assurance et de livraison ; de l'embargo sur la livraison de produits à double usage ; et de l'absence de tout mécanisme de protection pour les acteurs humanitaires.

78. Les politiques de risque zéro et l'excès de zèle dans l'application des sanctions par les entreprises ainsi que l'incapacité des États de garantir que ces pratiques ne violent pas les droits humains sont incompatibles avec les principes et les normes internationaux en matière de droits humains. Les références aux conséquences humanitaires « involontaires » des sanctions primaires et secondaires unilatérales et les déclarations selon lesquelles les entreprises sont les seules responsables des cas de surconformité et de réduction excessive des risques ne légalisent ni ne légitiment en rien l'adoption et l'application des sanctions primaires et secondaires unilatérales ou l'imposition de sanctions civiles et pénales pour leur contournement présumé.

79. Les sanctions unilatérales et l'excès de zèle dans l'application de ces sanctions entravent la mise en œuvre des résolutions humanitaires du Conseil de sécurité des Nations Unies. L'aide humanitaire, même si elle est fournie, peut être rendue inefficace en raison de retards importants, d'obstacles opérationnels, d'obstacles financiers et, enfin, de la surconformité par les acteurs concernés.

B. Recommandations

80. **Les États et les organisations régionales devraient :**

a) **passer en revue les mesures prises sans l'autorisation du Conseil de sécurité des Nations Unies ou qui outrepassent cette autorisation et lever celles qui ne peuvent être qualifiées de mesures de rétorsion ou de contre-mesures au regard du droit de la responsabilité internationale, car elles constituent des mesures coercitives unilatérales. Les préoccupations humanitaires doivent toujours être prises en compte par les États lorsqu'ils décident d'imposer des mesures unilatérales, y compris des contre-mesures (précaution humanitaire), ainsi qu'au cours de leur exécution et de leur mise en œuvre ;**

b) **éviter d'imposer des sanctions secondaires, des mesures civiles et pénales pour faire appliquer les sanctions primaires unilatérales, qui sont contraires au droit international, et lever celles qui ont déjà été appliquées ;**

c) **mettre fin à la pratique consistant à publier des documents interprétatifs non contraignants relatifs aux sanctions, qui sont assimilés à des textes de loi et qui sont notamment à l'origine de l'incertitude et de la confusion entraînant la surconformité ;**

d) **rejeter toute demande d'extradition dans des poursuites pénales engagées pour contournement de sanctions unilatérales ;**

e) **veiller à ce que les sanctions unilatérales et l'excès de zèle dans leur application n'aient pas d'incidence sur les infrastructures et les services essentiels en matière de soins de santé, d'alimentation, d'agriculture, d'électricité, d'approvisionnement en eau, d'irrigation, d'assainissement, de semences et d'engrais, autant d'éléments nécessaires à la survie et au bien-être des populations ;**

f) **prendre toutes les mesures législatives, institutionnelles et administratives requises pour éliminer ou atténuer les cas de surconformité et veiller à ce que les activités des entreprises qui sont placées sous leur juridiction et leur contrôle ne violent pas les droits humains de manière extraterritoriale. Le non-respect de cette obligation peut être invoqué pour engager la responsabilité**

des États concernés pour violation des engagements conventionnels de protection de droits humains spécifiques et de coopération dans ce domaine ;

g) assurer la protection des acteurs humanitaires pour éviter que leur responsabilité ne soit engagée et que des charges ne soient portées contre eux dans le cadre de leur travail humanitaire dans les pays faisant l'objet de sanctions ;

h) veiller à ce que les personnes ayant à pâtir des sanctions unilatérales et d'un excès de zèle dans leur application puissent accéder à la justice en mettant à leur disposition des ressources appropriées et une représentation juridique. Les risques de sanctions secondaires ou d'autres pénalités ne peuvent pas être mis en avant par les tribunaux nationaux pour justifier la surconformité ;

i) interpréter de bonne foi les principes de diligence raisonnable afin de garantir le respect du droit international et des droits humains. L'utilisation du terme « diligence raisonnable » dans le contexte de l'amélioration de l'efficacité de la mise en œuvre des sanctions unilatérales est trompeuse et contraire au droit international.

81. Les entreprises doivent éviter les politiques de risque zéro et de surconformité qui sont incompatibles avec les obligations qui leur incombent en vertu des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, en particulier en ce qui concerne les biens et services essentiels.

82. Étant donné que l'action des entités des Nations Unies est de plus en plus entravée par les sanctions unilatérales et la surconformité, les empêchant d'exercer efficacement leurs fonctions et leur mission de promotion et de protection des droits humains dans leur domaine de compétences, la Rapporteuse spéciale demande que l'évaluation de l'impact humanitaire des sanctions unilatérales et de la surconformité soit inscrite au programme de travail de tous les organes et institutions spécialisées des Nations Unies, y compris le Bureau des affaires humanitaires, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, le Fonds des Nations Unies pour la population, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, le Haut-Commissariat pour les réfugiés, l'Organisation de l'aviation civile internationale, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, l'Organisation internationale du Travail, l'Organisation mondiale de la santé et le Programme alimentaire mondial.

83. Il est recommandé aux États touchés par des sanctions secondaires et par l'application trop zélée des sanctions unilatérales de fournir des informations détaillées sur tous les types de problèmes liés aux sanctions et à la surconformité dans le cadre de leur collaboration avec tous les mécanismes compétents des Nations Unies, y compris les institutions spécialisées des Nations Unies, l'examen périodique universel, les organes conventionnels et les procédures spéciales.

84. Compte tenu des répercussions indiscriminées et horizontales de l'application trop zélée des sanctions unilatérales, les organes conventionnels devraient envisager d'aborder dans leurs travaux la question de l'impact des mesures coercitives unilatérales sur les droits humains, le droit à l'égalité et le principe de non-discrimination dans le droit international des droits de l'homme.

85. Toute discrimination fondée sur la nationalité, l'origine ou le lieu de résidence devrait être éliminée et évitée dans les futures législations et politiques des États ainsi que dans les règlements et politiques des banques, des entreprises et des autres acteurs concernés.

86. Les entités des Nations Unies, notamment le Haut-Commissariat aux droits de l'homme et le Groupe de l'état de droit, devraient envisager de réfléchir au

problème de l'application de sanctions secondaires et de sanctions civiles et pénales et de leur légalité dans le contexte des discussions plus larges sur l'extraterritorialité, sur l'utilisation croissante de documents complexes non contraignants et non juridiques dans le cadre des mécanismes de sanctions unilatérales et sur les difficultés d'accès à la justice et la menace que cela fait peser sur l'état de droit.

87. Les États, les organisations de défense des droits de l'homme, la société civile et les défenseuses et défenseurs des droits humains, les universitaires et les professionnels du droit sont invités à évaluer l'impact de l'application des sanctions sur l'indépendance des avocats et des juges et la compatibilité avec les normes internationales en matière de droits humains, y compris le droit à une procédure régulière et à un procès équitable.
