



Assemblée générale

Distr. générale
10 août 2015
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Trentième session

Point 3 de l'ordre du jour

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

Rapport du Rapporteur spécial sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, M. Idriss Jazairy

Résumé

Le présent rapport annuel est le premier rapport que le Rapporteur spécial sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, M. Idriss Jazairy, soumet au Conseil des droits de l'homme.

Dans son rapport, le Rapporteur spécial décrit les activités qu'il a entreprises depuis qu'il a pris ses fonctions, le 1^{er} mai 2015, et donne son point de vue sur les fondements et le contexte de son mandat. Il présente des définitions visant à éclaircir la notion de mesures coercitives unilatérales et quelques éléments sur les directives découlant du droit international, du droit des droits de l'homme et du droit humanitaire. Enfin, il formule des observations préliminaires, expose la stratégie qu'il entend appliquer pour exécuter son mandat et présente certaines des activités qu'il prévoit d'entreprendre.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Activités du Rapporteur spécial	3
III. Pourquoi une procédure spéciale pour l'examen des effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur les droits de l'homme est nécessaire	4
IV. Définitions visant à éclaircir la notion de mesures coercitives unilatérales	5
V. Historique	7
A. Premières utilisations de mesures coercitives unilatérales	7
B. Tendances actuelles	9
VI. Effets négatifs sur l'exercice des droits de l'homme : comment les éliminer ou les réduire, offrir réparation aux victimes et élaborer des directives au titre du droit international, du droit des droits de l'homme et du droit humanitaire	10
A. Élimination des mesures coercitives unilatérales ou restriction du recours à de telles mesures	10
B. Cadre juridique international, y compris le droit des droits de l'homme et le droit international humanitaire	11
C. Voies de recours et réparation	14
VII. Activités prévues par le Rapporteur spécial	15
A. Collecte d'informations	15
B. Étude et évaluation des mesures coercitives unilatérales et de leurs effets néfastes sur les droits de l'homme	15
C. Élaboration de lignes directrices et formulation de recommandations	17
D. Examen et évaluation des mécanismes d'évaluation et de réparation	17
E. Contribution au renforcement de la capacité du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme de fournir aux pays touchés une assistance technique et des services consultatifs	18
VIII. Conclusion	18

I. Introduction

1. Dans sa résolution 27/21, le Conseil des droits de l'homme a décidé de nommer un Rapporteur spécial sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme. Le Rapporteur spécial a été nommé à la vingt-huitième session du Conseil et a pris ses fonctions en mai 2015.
2. Le présent rapport est soumis au Conseil par le premier Rapporteur spécial sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, M. Idriss Jazairy, conformément à la résolution susmentionnée. Dans son rapport, le Rapporteur spécial énumère les activités qu'il a menées du 1^{er} mai au 30 juillet 2015 et fait part de ses observations préliminaires concernant les fondements et le contexte de son mandat. Il présente également quelques autres observations préliminaires, la stratégie qu'il entend appliquer pour exécuter son mandat et quelques activités futures.

II. Activités du Rapporteur spécial

3. Le Rapporteur spécial mène ses activités conformément à la résolution 27/21 du Conseil des droits de l'homme.
4. Depuis qu'il a été nommé en mars 2015, le Rapporteur spécial a sollicité des invitations à se rendre à Cuba, aux États-Unis d'Amérique et en Iran (République islamique d'). Il a été invité au Soudan. Il remercie le Gouvernement soudanais de l'avoir invité et a confirmé son intention d'effectuer une mission dans le pays en novembre 2015.
5. Entre le 1^{er} mai et le 30 juillet 2015, le Rapporteur spécial a adressé une lettre à tous les États Membres et aux parties concernées, y compris la société civile, dans laquelle il demandait des informations sur la situation actuelle concernant les mesures coercitives unilatérales. Il a également adressé une lettre similaire à tous les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et aux organes conventionnels. Il a en outre demandé aux mécanismes de défense des droits de l'homme de fournir des informations sur leurs activités respectives concernant les questions relatives aux mesures coercitives unilatérales.
6. Du 8 au 12 juin 2015, le Rapporteur spécial a participé à la vingt-deuxième réunion des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, qui s'est tenue à Genève.
7. Depuis sa nomination, il a également rencontré des représentants des pays et territoires suivants : États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Iran (République islamique d'), Soudan et Union européenne. Il a tenu en outre des consultations informelles avec des universitaires dont les travaux portent sur les sanctions imposées par le Conseil de sécurité et les mesures coercitives unilatérales.
8. Le 6 juillet 2015, le Rapporteur spécial a publié un communiqué de presse dans lequel il saluait le rétablissement des relations diplomatiques entre Cuba et les États-Unis d'Amérique et demandait la levée de l'embargo.
9. Le 14 juillet 2015, il a publié un communiqué de presse dans lequel il saluait l'accord nucléaire conclu entre l'Iran (République islamique de) et le groupe 5+1 (Allemagne, Chine, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, France et Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord), et demandait la levée immédiate des sanctions.

III. Pourquoi une procédure spéciale pour l'examen des effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur les droits de l'homme est nécessaire

10. La Charte des Nations Unies dispose en son Article 55 c) que les Nations Unies doivent promouvoir « le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». De même, selon la Déclaration de Vienne, « [l]e caractère universel de ces droits et libertés est incontestable ». En outre, dans sa résolution 60/251, l'Assemblée générale a décidé que le Conseil des droits de l'homme serait « chargé de promouvoir le respect universel et la défense de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, pour tous, sans distinction aucune et de façon juste et équitable ».

11. L'accent est mis ici sur le terme « universel » : l'essentiel des dispositions des traités et conventions relatifs aux droits de l'homme porte principalement sur les juridictions nationales des États, bien que certaines Observations générales formulées par les organes conventionnels, comme les Observations générales nos 8, 12 ou 14 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, prévoient bien des « sanctions » extraterritoriales. Du point de vue des victimes de violations des droits de l'homme sur le terrain, si l'on ne s'attaquait qu'aux effets négatifs des mesures locales sur les droits de l'homme, des lacunes subsisteraient quant à la protection desdits droits et compromettraient leur caractère universel. Il va aussi de soi que la Charte internationale des droits de l'homme, qui condamne les violations des droits de l'homme commises par les autorités sur les territoires relevant de leur juridiction, condamne aussi les violations commises par ces mêmes autorités en dehors de leurs frontières. Les lacunes en matière de protection sont devenues tristement évidentes dans les années 1990, appelées « la décennie des sanctions »¹. À cette époque, les populations des États soumis à des « sanctions » extérieures, comme l'Iraq, et en particulier les femmes et les nouveau-nés, ont été les premières à souffrir des « sanctions » globales, qui ont entraîné la mort injustifiée de nombreux innocents. Le Représentant spécial, en tant que mécanisme de défense des droits de l'homme fondé sur la Charte, n'est pas contraint par les juridictions nationales et peut donc s'attaquer à ces lacunes en matière de protection. L'avantage comparatif que représente un organisme fondé sur la Charte par rapport à un organe conventionnel en ce qui concerne l'aspect extraterritorial des mesures qui ont une incidence sur les droits de l'homme a été bien mis en évidence par le Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme dans son rapport du 10 février 2015².

12. En remédiant à de possibles violations des droits de l'homme commises à la fois par des sources nationales et des sources étrangères, on encourage de fait le respect universel de la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales, comme le Conseil des droits de l'homme a été chargé de le faire par l'Assemblée générale dans sa résolution 60/251.

¹ David Cortright et George A. Lopez, *The Sanctions Decade, Assessing United Nations Strategies in the 1990s* (Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 2000).

² Rapport intérimaire fondé sur des travaux de recherche du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme comportant des recommandations relatives aux mécanismes visant à évaluer les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme et à promouvoir le principe de responsabilité (A/HRC/28/74). Voir en particulier par. 60.

IV. Définitions visant à éclaircir la notion de mesures coercitives unilatérales

13. On peut déduire de la résolution 27/21 du Conseil des droits de l'homme que les mesures coercitives unilatérales sont des mesures économiques, politiques ou autres qui sont imposées par des États ou des groupes d'États pour contraindre un autre État à leur subordonner l'exercice de ses droits souverains en vue d'apporter des changements spécifiques à sa politique générale.

14. Le Rapporteur spécial considère comme des mesures coercitives unilatérales toutes mesures autres que celles qui sont adoptées par le Conseil de sécurité au titre de l'Article 41 de la Charte des Nations unies, lesquelles sont les seules mesures véritablement multilatérales du point de vue de l'ONU, sous l'égide de laquelle le présent rapport est élaboré. On présume qu'une fois que le Conseil de sécurité a décidé d'imposer des sanctions, sans préjudice de l'exercice du droit de légitime défense énoncé à l'Article 51 de la Charte, les États Membres sont tenus de respecter cette décision sans y ajouter ni en retrancher quelque élément que ce soit, en vertu des articles 25, 48 (par. 2), et 103 de la Charte. Or, cela n'est pas toujours le cas.

15. Les mesures coercitives imposées par des institutions financières internationales et par des organismes régionaux à leurs propres membres ou à des candidats à l'adhésion ne sont généralement pas considérées comme des mesures « unilatérales », dans la mesure où elles font partie d'un ensemble de droits et d'obligations que les pays cibles doivent accepter au préalable pour devenir membres de ces organismes. On peut considérer à titre d'exemple une zone franche établie entre un groupe économique et un État partenaire. La décision du groupe économique de refuser l'entrée libre de produits provenant de zones qui ne font pas partie du territoire de l'État partenaire conformément au droit international ne constitue pas une mesure coercitive unilatérale, en ce sens qu'elle fait partie d'un accord international qui comporte une définition territoriale connue des cosignataires³. Toutefois, l'utilisation des institutions financières internationales par un ou plusieurs États Membres qui usent de leur droit de vote pondéré pour faire appliquer leurs politiques nationales sur les mesures coercitives unilatérales devrait relever du mandat du Rapporteur spécial⁴. Enfin, les mesures coercitives imposées par des groupes régionaux de pays ou par l'un de leurs États Membres à un pays tiers sont considérées comme des mesures unilatérales en ce sens qu'elles sont imposées en vertu de règles qui n'ont jamais été approuvées par le pays visé.

16. Les mesures coercitives unilatérales peuvent être globales ou ciblées. Les mesures ciblées sont aussi appelées mesures « intelligentes »⁵. Elles doivent cette épithète à l'idée selon laquelle elles réduiraient les dégâts collatéraux, notamment en évitant de compromettre l'exercice des droits de l'homme par les groupes les plus pauvres et les plus vulnérables des sociétés des pays cibles. Les mesures coercitives

³ Alex Barker et John Reed « European Union close to labelling Palestinian products », *Financial Times*, 20 juillet 2015.

⁴ Voir, par exemple, la loi des États-Unis d'Amérique sur la démocratie et le redressement économique au Zimbabwe (droit public 107-99-Dec.21, 2001), qui dispose que le Secrétaire au Trésor doit demander au directeur exécutif pour les États-Unis auprès d'une institution financière internationale de contester et de voter contre : a) l'octroi par l'institution concernée d'un prêt, d'un crédit ou d'une garantie au Gouvernement du Zimbabwe; ou b) l'annulation ou la réduction de la dette due par le Gouvernement du Zimbabwe aux États-Unis d'Amérique ou à toute institution financière internationale.

⁵ Thomas J. Biersteker, « Scholarly Participation in Transnational Policy Networks: The Case of Targeted Sanctions » dans Mariano E. Bertucci et Abraham F. Lowenthal (eds.) *Narrowing the Gap: Scholars, Policy-Makers and International Affairs* (Baltimore et Londres, Johns Hopkins University Press, 2012).

globales, quant à elles, visent l'économie ou le système financier d'un pays dans son ensemble. Elles sont indifférenciées et ont donc des effets négatifs sur les droits fondamentaux des catégories les plus pauvres et les plus vulnérables des sociétés des pays cibles. Leur efficacité est évaluée en fonction de leur capacité à imposer une véritable réorientation des politiques générales ou à créer dans le pays cible un climat de détresse économique suffisant pour inciter la population à se soulever contre ses dirigeants politiques. Les mesures coercitives « intelligentes » peuvent quant à elles cibler certains secteurs de l'activité économique d'un pays ou être plus larges mais viser un territoire circonscrit. Elles peuvent avoir pour effet de déstabiliser un secteur particulier de la production ou une certaine zone géographique. Les personnes qui tirent leur revenu du secteur ou de la région concernés peuvent voir leur droit au travail et à un niveau de vie décent compromis. Cependant, dans les deux cas, les incidences négatives sur les droits de l'homme sont, en théorie, plus limitées que dans les cas où des mesures coercitives globales sont imposées à un pays entier⁶. Dans la pratique, il peut être difficile de distinguer entre certaines mesures coercitives unilatérales « intelligentes » et les mesures coercitives globales, comme l'illustrent les exemples ci-après.

17. Que les mesures coercitives unilatérales soient globales ou « intelligentes », il est difficile de les concilier avec la Déclaration sur le droit au développement, en particulier l'article 3 de cette déclaration, qui dispose que « [l]es États ont le devoir de coopérer les uns avec les autres pour assurer le développement et éliminer les obstacles au développement ».

18. En bref, toute mesure coercitive unilatérale imposée à un pays est nécessairement contraire à certaines dispositions de la Charte internationale des droits de l'homme ou à des normes impératives et des dispositions du droit coutumier. Ces mesures ont, à des degrés différents, des conséquences négatives sur l'exercice des droits de l'homme de personnes innocentes. L'éventail des droits de l'homme qui peuvent être touchés est très large; il comprend les droits politiques, économiques, sociaux et culturels. L'évaluation des incidences doit continuer de porter en priorité sur le droit à la vie, à la santé et aux soins médicaux, à un niveau de vie suffisant, à l'alimentation, à l'éducation, au travail, au logement et au développement. L'argument employé pour justifier les mesures coercitives unilatérales est que ces mesures visent à améliorer la situation générale des droits de l'homme dans le pays cible. Cela revient à dire que le coût en termes de droits de l'homme est justifié par les avantages – également en matière de droits de l'homme – qui sont attendus de ces mesures. Reste à savoir si les droits de l'homme se prêtent à ce type de calcul.

19. Différentes expressions sont utilisées pour désigner les mesures coercitives unilatérales. Certains les appellent « sanctions », d'autres « mesures restrictives », et d'autres encore continuent d'employer les deux indifféremment ou conjointement, par exemple ainsi : « mesures restrictives (sanctions) ». L'expression « mesure restrictive » n'a pas la même connotation éthique de punition que le terme « sanction ». Cependant, elle évite la mention « unilatérale », qui soulève la question de la légitimité de telles mesures, étant donné que ce qui est unilatéral peut, dans certaines circonstances, être illégitime. L'expression « mesures coercitives unilatérales », bien que plus lourde, présente l'avantage de ne pas préjuger des questions, plutôt controversées, évoquées plus haut.

20. Le Rapporteur spécial emploiera l'expression « pays sources » pour désigner les pays qui décident et appliquent des mesures coercitives unilatérales, et l'expression « pays cibles » pour les pays qui ont fait l'objet de telles mesures, que celles-ci soient globales ou qu'elles visent un secteur, une zone ou des personnes en particulier.

⁶ Voir résolution 41/128 de l'Assemblée générale.

21. On pourrait dire que l'autorité qui impose des sanctions devrait, pour être légitime, être habilitée à exercer sa compétence à l'égard de l'État sanctionné. Il faudrait par exemple qu'elle soit chargée par la communauté internationale de faire respecter les normes internationales et de contraindre les États qui ne s'y conforment pas à appliquer un accord international ou des normes de conduite reconnues à l'échelle internationale. Elle peut même, dans certains cas, être en droit de le faire de sa propre initiative. Généralement, le Conseil de sécurité est l'autorité centrale en la matière. Toutefois, l'Article 41 de la Charte des Nations Unies qualifie les mesures coercitives prises par le Conseil de simples « mesures » plutôt que de « sanctions ». Pour prétendre que les États peuvent imposer des « sanctions » à d'autres États alors que le Conseil de sécurité n'impose lui-même que des « mesures » qui mériteraient en réalité d'être appelées des « sanctions multilatérales », et qui seront ainsi désignées par le Rapporteur spécial, il faudrait que les décisions des États qui imposent des mesures coercitives unilatérales aient au moins la même valeur juridique que celles du Conseil de sécurité. Cela suppose aussi une hiérarchie entre les États, entre ceux qui sanctionnent et ceux qui sont sanctionnés, ce qui est contraire à l'esprit de la Charte et plus particulièrement au paragraphe 1 de l'Article 2, qui reconnaît l'égalité souveraine de tous les États Membres de l'ONU.

22. Les mesures coercitives unilatérales sont dites « extraterritoriales » parce qu'elles sont prises par un pays ou un groupe de pays et imposées en dehors de leur territoire national ou de leur juridiction. Les lois en vertu desquelles elles sont imposées peuvent avoir des effets extraterritoriaux non seulement sur les pays cibles, mais également sur des pays tiers, si ceux-ci sont contraints à appliquer également ces mesures au pays cible, sous peine de lourdes sanctions unilatérales.

V. Historique

A. Premières utilisations de mesures coercitives unilatérales

23. Le recours à des mesures coercitives unilatérales a augmenté de façon spectaculaire depuis les années 1990. Cependant, cette forme de pression, particulièrement préjudiciable pour l'exercice des droits de l'homme lorsqu'elle est imposée par des États ou groupes d'États plus puissants à des États plus faibles, n'est pas récente. Des documents montrent que, déjà dans la Grèce antique de 492 av. J.-C., la Cité-État d'Égine avait confisqué des navires athéniens et pris leurs passagers en otages pour riposter à Athènes qui gardait des Éginiens en captivité⁷.

24. Au Moyen Âge, pendant les Croisades, des chefs religieux et des conciles de l'Église en Europe appliquaient des mesures coercitives unilatérales en interdisant l'exportation de navires, d'armes et de munitions aux Sarrasins, comme les Arabes et les musulmans étaient appelés à cette époque⁸. Ces mesures étaient devenues la politique officielle du Saint-Siège du concile du Latran en 1179 jusqu'à ce qu'elles soient dénoncées, quatre siècles plus tard, par Martin Luther⁹. Il est intéressant de noter que, déjà à cette époque, on revendiquait le droit de contraindre des commerçants de pays tiers à appliquer un embargo à un pays cible. Ainsi, Pierre le Chantre, historien de

⁷ Pour un résumé des mesures coercitives unilatérales et des blocus dans l'Antiquité, voir C. Phillipson, *The International Law and the Custom of Ancient Greece and Rome* (Londres, MacMillan, 1911), vol. II, p. 349 à 384.

⁸ Voir par exemple, J. Muldoon, *Popes, Lawyers, and Infidels. The Church and the Non-Christian World 1250-1550* (Philadelphie, University of Pennsylvania Press, 1979); et S. K. Stantchev, *Embargo: The Origins of an Idea and the Implications of a Policy in Europe and the Mediterranean, ca. 1100 – ca. 1500* (Michigan, University of Michigan, 2009).

⁹ S. K. Stantchev, *Spiritual Rationality: Papal Embargo as Cultural Practice* (Oxford, Oxford University Press, 2014).

l'époque, rapporte le cas de Marseillais s'opposant à des commerçants étrangers amarrés dans leur port qui avaient l'intention de livrer du bois de construction et des armes à Alexandrie. Ils ont demandé à trois évêques d'intervenir. Ceux-ci ont répondu à l'appel en excommuniant les commerçants, qui se sont éloignés du port, impassibles. L'historien rapporte qu'ils s'étaient à peine éloignés de 1 600 mètres quand leur navire a coulé, emportant avec lui l'équipage et la cargaison¹⁰.

25. Plus près de nous, après la fin de la Première Guerre mondiale, le blocus de l'Allemagne avait pour but d'obliger le pays à revenir sur son opposition à certaines clauses léonines du Traité de Versailles. Les mesures coercitives unilatérales imposées à l'Allemagne ont infligé des souffrances indescriptibles à la population allemande, dont les droits fondamentaux ont été niés¹¹. De fait, les pères fondateurs de la Société des Nations considéraient les mesures coercitives comme l'épine dorsale des politiques de maintien de la paix de l'organisation, ce qui était déjà un grand pas en avant par rapport au passé, où de telles mesures, et plus particulièrement les blocus, annonçaient une guerre ou faisaient partie des stratagèmes de guerre.

26. On peut également citer les mesures coercitives unilatérales prises à l'initiative des pays occidentaux contre l'Union soviétique en 1949 – Comité de coordination pour le contrôle multilatéral des exportations – et contre la Chine en 1951 – Comité sur la Chine – et l'entrée du Conseil de sécurité dans le concert des sanctions, d'abord contre la Rhodésie du Sud en 1966, puis dix ans plus tard contre l'Afrique du Sud à l'initiative des pays en développement. L'incidence de ces dernières sur l'exercice des droits des populations visées a été relativement limitée car les sanctions ont été contournées par les pays sources eux-mêmes.

27. Hormis les cas de la Rhodésie du Sud et de l'Afrique du Sud pendant l'apartheid, la plupart des mesures coercitives unilatérales récentes prises avant 1975 ont été imposées dans le cadre de la rivalité idéologique Est-Ouest. Ensuite est arrivé l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, dont le principe VI traduisait la volonté des parties signataires de mettre un terme aux politiques autonomes en matière de mesures coercitives. En vertu de ce principe, les parties au traité « s'abstiennent de même, en toutes circonstances, de tout autre acte de contrainte... économique ou autre, visant à subordonner à leur propre intérêt l'exercice par un autre État participant des droits inhérents à sa souveraineté ». La pratique n'a pas été à la hauteur des attentes, puisque des mesures coercitives unilatérales ont de nouveau été imposées à des pays en développement avant de s'intensifier une nouvelle fois entre l'Occident et la Fédération de Russie à la suite des tensions liées à la Crimée et à l'Est de l'Ukraine.

28. La plupart des mesures coercitives unilatérales récentes ont été imposées à des pays en développement par des pays développés au détriment des droits de l'homme des groupes les plus pauvres et les plus vulnérables. Il existe quelques exemples de la situation inverse, à l'instar de l'embargo pétrolier arabe de 1973 contre les États occidentaux en réponse à la position prise par ces derniers lors de la guerre arabo-israélienne de 1973. Il y a également eu des cas où des pays en développement ont imposé des mesures coercitives unilatérales à des États voisins pendant de courtes périodes.

¹⁰ Voir John Baldwin, *Masters, Princes and Merchants; the Social View of Peter the Chanter and his Circle*, Vol. I, (Princeton, New Jersey, Princeton University Press 1970) p. 267.

¹¹ C. P. Vincent, *The Politics of Hunger: The Allied Blockade of Germany, 1915-1919* (Athènes, Ohio, Ohio University Press, 1985).

B. Tendances actuelles

29. Selon les tendances observées, les pays avancés n'abandonnent pas les mesures coercitives unilatérales, bien au contraire. Cela ne signifie pas pour autant que la situation est restée inchangée. Le Conseil de sécurité n'a plus recours à des sanctions globales depuis 1994, année où il a pour la dernière fois imposé de telles sanctions à Haïti. Suivant son exemple, les pays sources ont, de manière générale, renoncé aux sanctions globales pour recourir plutôt à des sanctions « intelligentes ». Celles-ci visent un territoire en particulier au sein du pays cible, une activité spécifique, par exemple la non-prolifération, ou une catégorie précise de biens échangés, comme le commerce des armes ou le commerce des produits de base. Les sanctions « intelligentes » visent aussi de plus en plus souvent des personnes physiques ou morales en raison de leur implication supposée dans les décisions politiques de leur État, décisions contestées par le pays ou le groupe de pays qui sont à l'origine des mesures coercitives unilatérales. Un recueil de règles juridiques a été conçu pour corriger les excès de ces mesures et soumettre leur utilisation à certaines conditions, tout en introduisant des garanties de procédure équitable et une évaluation indépendante permettant d'estimer leurs effets sur les droits de l'homme. Il s'agit là d'une évolution positive qui tend à réduire les dommages collatéraux que ces mesures peuvent infliger involontairement à certains groupes, et qui mérite par conséquent d'être applaudie.

30. Les avancées n'ont pas été homogènes dans les pays sources. Il est donc nécessaire d'examiner les progrès accomplis dans différents pays sources et d'envisager la possibilité de promouvoir les « meilleures pratiques » des pays ou groupes concernés au profit d'autres pays ou groupes, en vue de l'élaboration des « pratiques futures ».

31. Cependant, il n'est pas toujours facile, dans la réalité, de traduire les bonnes intentions formulées dans les capitales des pays avancés en mesures qui protègent, au quotidien, les droits de l'homme des communautés reculées des pays en développement. Ainsi, l'adoption de mesures coercitives à caractère financier, comme l'interdiction d'utiliser les télécommunications financières interbancaires internationales ou d'autres mesures compromettant le principe d'immunité des actifs d'une banque centrale, peut, en raison du caractère indiscriminé des mesures, revenir à réintroduire des sanctions globales. De même, la superposition de mesures coercitives unilatérales ciblées et de sanctions du Conseil de sécurité peut dénaturer le but de ces dernières et les déséquilibrer. Le risque est de transformer des mesures coercitives qui se voulaient « intelligentes » en mesures coercitives globales. De la même manière, lorsqu'un certain nombre de différentes mesures coercitives unilatérales « intelligentes » se concentrent sur le même pays, l'ensemble de ces mesures peut former une mesure coercitive globale. Le caractère global de ces mesures, dont le coût est particulièrement élevé pour les droits de l'homme, ne les rend pas nécessairement plus efficaces. Citons à cet égard les mesures coercitives imposées à Cuba et à la République islamique d'Iran. Il est heureux que, sous l'impulsion du Président des États-Unis d'Amérique, les mesures ciblées, qui, ajoutées les unes aux autres, deviennent globales, soient désormais remises en cause. La question a été évoquée par la Secrétaire d'État des États-Unis d'Amérique, qui a indiqué qu'une transition dans les relations entre les États-Unis d'Amérique et Cuba était en cours parce que le Président « avait pris la décision personnelle et fondamentale de changer une politique inefficace qui était restée en place, en l'état, bien trop longtemps »¹².

32. De manière plus générale, des écarts persistent encore entre les garanties entourant les politiques relatives aux mesures coercitives unilatérales et les incidences

¹² Voir www.state.gov/secretary/remarks/2015/07/244542.htm.

négatives, dans la pratique, de telles mesures sur les droits de l'homme. Il convient d'étudier ces écarts, de les recenser et d'y remédier.

33. Les progrès accomplis par les pays sources en ce qui concerne l'ajustement des politiques relatives aux mesures coercitives unilatérales ont eu pour résultat, notamment, d'amener l'Union européenne à abandonner tout recours à des sanctions globales autonomes. Toutefois, lorsque des mesures « ciblées » portent sur un secteur essentiel comme l'exportation de pétrole et de produits pétroliers, elles ont des effets, au moins indirects, sur l'économie ou le système financier du pays dans son ensemble. Il est de plus en plus admis que, contrairement aux usages du passé, le but des mesures coercitives unilatérales ne doit pas être de faire progresser les intérêts économiques des pays sources. Leur objectif proclamé est désormais de « promouvoir le droit international, le droit des droits de l'homme et le droit humanitaire ».

VI. Effets négatifs sur l'exercice des droits de l'homme : comment les éliminer ou les réduire, offrir réparation aux victimes et élaborer des directives au titre du droit international, du droit des droits de l'homme et du droit humanitaire

A. Élimination des mesures coercitives unilatérales ou restriction du recours à de telles mesures

34. La réponse la plus évidente à la première question est qu'il faut renoncer aux mesures coercitives unilatérales en tant qu'outil de politique étrangère par respect pour le principe général d'autodétermination énoncé à l'article premier du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. En outre, le droit international coutumier reconnaît le principe selon lequel les mesures économiques qui ne sont pas interdites par ailleurs deviennent illégales si elles contraignent un État à prendre des mesures dans un domaine dans lequel il a le droit de décider librement. Dans la Déclaration de Vienne elle-même (partie I, par. 31), les États sont invités à « ne prendre unilatéralement aucune mesure incompatible avec le droit international et la Charte des Nations unies qui fasse obstacle aux relations commerciales internationales et s'oppose à la pleine réalisation des droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et les instruments internationaux en la matière, en particulier à la réalisation du droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé et son bien-être, y compris en ce qui concerne l'alimentation, les soins médicaux, le logement et les services sociaux nécessaires ». De même, selon la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies¹³, ainsi que l'article 32 de la résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale, aucun État ne peut recourir ni encourager le recours à des mesures économiques, politiques ou de toute autre nature pour contraindre un autre État à lui subordonner l'exercice de ses droits souverains. Cela donne une légitimité à la position prise par les pays en développement, qui s'opposent à l'application de lois et de règlements ayant des incidences extraterritoriales, ainsi que de toute autre forme de mesures coercitives économiques, y compris des sanctions unilatérales, à des pays en développement, et demandent leur élimination¹⁴.

¹³ Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, annexe.

¹⁴ Voir en particulier la Déclaration de Santa Cruz du Groupe des 77 et la Chine, par. 239 à 241.

35. La Déclaration de Vienne engage également les États à ne prendre aucune mesure unilatérale contraire au droit international ou à la Charte des Nations Unies. Du point de vue des pays sources, il s'agit dans cette injonction de déterminer quelles sont les mesures coercitives qui sont effectivement contraires à ces dispositions et lesquelles ne le sont pas. Les Lignes directrices de l'Union européenne sur l'application et l'évaluation des mesures restrictives soulignent que « l'adoption et la mise en œuvre de mesures restrictives doivent toujours être conformes au droit international. Elles doivent respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales »¹⁵. Ces lignes directrices indiquent que les décisions du Conseil de l'Union européenne dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune à cet égard sont même soumises à un examen judiciaire par la Cour de justice européenne¹⁶. Dans l'affaire *Kadi*¹⁷, la décision du Conseil européen d'inscrire une personne sur une liste de terroristes a été annulée par la Cour de justice européenne, bien que le Conseil européen ait appliqué une procédure d'inscription du Conseil de sécurité qui est une procédure sans appel. Cet arrêt était fondé sur l'argument selon lequel, en vertu des normes impératives du droit (*jus cogens*), l'inscription du requérant sur cette liste constituait une violation de ses droits de l'homme et ne respectait pas le principe de légalité. À en juger par ce précédent audacieux, on peut compter sur les mécanismes indépendants pour protéger les personnes visées par des mesures coercitives unilatérales contre tout effet préjudiciable sur leurs droits de l'homme dans le cadre de l'Union européenne. Dans une série d'affaires récentes dans lesquelles le Tribunal de l'Union européenne a annulé des « mesures restrictives » pour des motifs liés aux droits de l'homme, les entreprises visées auraient été cependant souvent réinscrites quelques jours plus tard sur la liste par l'Union européenne, pour des raisons différentes¹⁸. Aux États-Unis d'Amérique, une personne ou une entité soumise à un gel des avoirs sur décision de l'administration chargée des sanctions économiques, à savoir le Bureau du contrôle des avoirs étrangers, n'a que peu de possibilités de contester une telle décision¹⁹. À ce jour, aucune décision judiciaire annulant une décision de gel des avoirs prise par le Bureau n'a été rendue aux États-Unis.

B. Cadre juridique international, y compris le droit des droits de l'homme et le droit international humanitaire

36. La deuxième question à laquelle il convient de répondre est de savoir de quelle manière le droit international, le droit international des droits de l'homme et le droit humanitaire peuvent guider les actions visant à éliminer ou à atténuer les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, à faire en sorte que les pays sources soient tenus de rendre des comptes, et à accorder réparation aux victimes.

37. Il existe, sur le plan juridique et dans le contexte du droit international, des différences entre les notions de rétorsion (retorsion), de riposte (retaliation) et de représailles (reprisals), même si la terminologie n'est pas établie de façon définitive et

¹⁵ Voir par. 9 du document 11205/12 de l'Union européenne daté du 15 juin 2012, disponible à l'adresse : www.statewatch.org/news/2012/jun/eu-council-un-sanctions-guidelines-11205-12.pdf.

¹⁶ Ibid., par. 7.

¹⁷ Cour de justice européenne, *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil de l'Union européenne et Commission des communautés européennes*, arrêt de 2008.

¹⁸ « Who are you calling a rogue? », *The Economist*, 20 juin 2015.

¹⁹ Voir, par exemple, W. B. Hoffman, « How to Approach a new Office of Foreign Assets Control Sanctions Program », *Stetson Law Review*, Vol. 27, n° 4 (Spring 1998), p. 1413 à 1424.

peut être fluctuante²⁰. En résumé, les mesures de rétorsion consistent à exercer une pression sur un pays cible, que celui-ci viole ou non ses obligations internationales, sans pour autant que le pays source ne suspende ses obligations internationales envers le pays cible²¹. Les représailles (retaliation) renvoient à la *lex talionis* (loi du talion), qui veut que l'auteur d'un acte illicite se voie infliger le même préjudice que celui qu'il a causé à autrui. On peut donc utiliser ce terme pour décrire la suspension par un pays source, au moyen d'une mesure coercitive unilatérale, de ses engagements internationaux à l'égard du pays cible, dans une mesure proportionnée à l'acte illicite commis par celui-ci, en restant ainsi dans les limites présumées de la légitimité. Enfin, la notion de riposte (reprisals), traditionnellement utilisée pour désigner une action qui autrement serait illicite, notamment la coercition, appliquée par autoprotection en réponse à un acte illicite, est maintenant principalement utilisée pour désigner une mesure prise en période de conflit armé international. Dans ce contexte, les mesures de riposte ont été définies comme « des mesures coercitives qui, en temps normal, seraient contraires au droit international mais qui sont prises en représailles par une partie à un conflit afin d'empêcher son adversaire de commettre des violations du droit international »²². Les mesures coercitives unilatérales peuvent être mises en œuvre en tant que mesures de substitution ou prélude au recours à la force. Elles peuvent être invoquées pour des motifs politiques ou pour des raisons liées aux droits de l'homme. Il est admis qu'elles ne sont pas légitimes si elles visent à atteindre un objectif économique du pays ou du groupe de pays source. Le droit international ne considère ces mesures comme légitimes que si : a) elles sont une réaction à un non-respect des obligations internationales du pays cible; b) le non-respect de ces obligations occasionne un préjudice à un État ou à un groupe d'États, ce qui l'autorise à prendre des mesures de rétorsion ou de représailles. La notion de source extraterritoriale du préjudice autorisant à prendre des mesures de rétorsion ou de représailles est claire s'agissant des différends politiques ou commerciaux; elle l'est moins pour les allégations de violations des droits de l'homme à l'étranger. Quoi qu'il en soit, les mesures prises par l'État lésé (ou les États lésés) pourraient être qualifiées d'illicites si elles n'étaient pas une réaction proportionnée au non-respect par le pays cible de ses obligations internationales. Pour que les mesures soient légitimes, il faut aussi que les pays sources aient averti en temps voulu le pays cible qu'il devait se conformer à ses obligations internationales. Cependant, la légitimité des mesures de rétorsion ou de représailles peut être mise en doute si les mesures coercitives unilatérales portent atteinte aux droits de l'homme fondamentaux ou si elles sont maintenues indéfiniment sans qu'aucun progrès ne soit observé dans la réalisation de leur objectif proclamé. Par conséquent, le droit des droits de l'homme atténue le caractère rigoureux du droit international.

38. Il peut arriver que les États légitiment des mesures coercitives unilatérales en leur appliquant le régime juridique des contre-mesures au sens du projet d'articles de la Commission du droit international sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite²³, dont l'article 22 dispose que l'illicéité du fait d'un État non conforme à l'une de ses obligations internationales à l'égard d'un autre État, comme peut l'être le recours à des mesures coercitives unilatérales, « est exclue si, et dans la mesure où, ce fait constitue une contre-mesure prise à l'encontre de cet autre

²⁰ Voir E. S. Colbert, *Retaliation in International Law* (New York, King's Crown Press, 1948), p. 2 et 3, note 1.

²¹ Voir « Commentaire de la CDI sur le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite » (2001) *ILC Yearbook*, Vol. II, deuxième partie, p. 128.

²² Voir S. Oeter, « Methods and Means of Combat », *Handbook of International Humanitarian Law* (Oxford, Oxford University Press, 2008), p. 232, n° 476. Voir aussi S. Darcy, « Retaliation and Reprisals », *Oxford Handbook of the Use of Force in International Law* (Oxford, Oxford University Press, 2015), p. 879.

²³ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-cinquième session, Supplément n° 10* (A/56/10).

État ». Toutefois, il existe des limites à l'exercice des contre-mesures, comme le prévoit l'article 50 du même texte. Les contre-mesures seraient donc illicites si elles portaient atteinte aux obligations concernant la protection des droits de l'homme fondamentaux, aux obligations de caractère humanitaire excluant les représailles, ou aux autres obligations découlant de normes impératives du droit international général.

39. Lorsque les mesures sont appliqués dans le cadre d'une procédure internationale autre que celle du Conseil de sécurité, ou par des organisations régionales, le projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales²⁴ est pertinent.

40. Si le droit des droits de l'homme est souvent considéré comme relevant du « droit mou », par opposition au droit international, dans son Observation générale n° 31, le Comité des droits de l'homme affirme que tout État partie au Pacte international relatif aux droits civils et politiques est « tenu envers chacun des autres États parties de s'acquitter des engagements qu'il a pris en vertu dudit traité » et considère que toute violation par des États parties des droits énoncés dans le Pacte entraîne l'obligation pour les autres États parties d'engager les contrevenants à « se conformer à leurs obligations au titre du Pacte ». Dans ce cas, le droit des droits de l'homme est plus strict à l'égard des États qui ne se conforment pas à leurs obligations en vertu des instruments relatifs aux droits de l'homme que ne l'est le droit international concernant les obligations découlant d'autres traités, car il n'exige pas de l'État (ou des États) imposant des mesures coercitives unilatérales qu'il(s) fasse(nt) la preuve du préjudice causé par le non-respect par le pays cible de ses obligations en vertu de la Charte internationale des droits de l'homme. Selon ces normes, tout État partie peut intervenir – certains diraient interférer – pour engager un État qui a commis une violation à se conformer à ses obligations, même si la violation par celui-ci d'une disposition relative aux droits de l'homme ne lui cause aucun préjudice. Cela soulève la question de savoir si cette Observation générale ouvre la voie à la légitimation du recours à des mesures coercitives unilatérales contre les États ne respectant pas leurs obligations en matière de droits de l'homme. On peut en douter, étant donné qu'elle indique que le fait d'appeler un État à se conformer à ses obligations « ne devrait nullement être tenu pour un acte inamical, mais pour l'illustration de l'intérêt légitime de la communauté ». Les mesures coercitives unilatérales ne sont pas des actes amicaux envers les pays cibles. Elles sont punitives et les États y ont généralement recours après l'échec des négociations diplomatiques. Si cela devait être considéré comme une source de légitimité des mesures coercitives unilatérales, alors tout État pourrait à tout moment décider de se faire justice et prendre de telles mesures s'il estimait qu'un autre État ne respecte pas les droits de l'homme. C'est précisément pour éviter que les États ne se rendent ainsi justice de manière unilatérale, ce qui mettrait rapidement en péril la paix dans le monde, que les États ont adopté la Charte des Nations Unies et ont confié au Conseil de sécurité des responsabilités centralisées en matière de recours aux sanctions. Le paragraphe 1 de l'article 53 de la Charte dispose qu'« aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité ». La version française de l'article 53 fait référence à une « action coercitive », qui pourrait inclure les mesures coercitives unilatérales, bien que l'on puisse soutenir que cet article se réfère uniquement au recours à la force militaire. La question de savoir si l'article 53 exclut tout recours à des mesures coercitives unilatérales sans l'autorisation du Conseil de sécurité est controversée. C'est un point de litige qui mérite d'être étudié plus avant par les juristes²⁵.

²⁴ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-quatrième session, Supplément n° 10* (A/64/10) p. 39 à 177. Voir aussi à ce propos Pierre-Emmanuel Dupont, « Countermeasures and Collective Security: The Case of the European Union Sanctions against Iran », *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 17 (2012), p. 301 à 336.

²⁵ Voir A. Abass, *Regional Organisations and the Development of Collective Security: Beyond Chapter VIII of the UN Charter* (Oxford, Hart Publishing 2004), p. 46 à 52. Voir aussi U. Villani, « The

41. Le droit international humanitaire permet, en temps de guerre, de lever les interdictions d'exportation et de mettre en place des canaux sûrs d'approvisionnement afin de protéger les droits de l'homme fondamentaux de la population civile²⁶. La Convention de Genève interdit également les mesures de représailles collectives²⁷.

42. Les pays sources font valoir que le matériel médical, les médicaments et les autres fournitures nécessaires pour garantir le respect des droits de l'homme fondamentaux ne sont pas soumis aux mesures restrictives appliquées en temps de paix. Cependant, pour diverses raisons, 85 000 patients atteints de cancer dans un pays visé par des mesures coercitives unilatérales ne sont pas en mesure de se procurer au niveau local le traitement dont ils ont besoin, pour des raisons indépendantes de la volonté du pays concerné. Les titulaires de droits des pays cibles dans lesquels les effets néfastes de telles mesures sont particulièrement graves pourraient être considérés comme vivant dans une zone de guerre et bénéficier de la protection prévue par le droit humanitaire, qui a l'avantage d'être neutre alors que le contexte des mesures coercitives unilatérales est politiquement très sensible. Des organismes d'approvisionnement indépendants de pays tiers pourraient être associés en temps de paix à l'acheminement dans les pays cibles de fournitures humanitaires dont la livraison, bien qu'autorisée par les pays sources, est parfois indirectement entravée en raison d'un gel sur les paiements ou d'une interdiction de l'utilisation des mécanismes de paiement par télécommunications internationales. De même, les mesures coercitives unilatérales du type de celles qui empêchent l'accès à des médicaments vitaux sont comparables à des mesures de représailles collectives et seraient donc interdites par le droit humanitaire.

C. Voies de recours et réparation

43. En ce qui concerne la réparation offerte aux victimes innocentes de mesures coercitives unilatérales, la Cour de justice européenne a, à plusieurs reprises, annulé des décisions prises par l'Union européenne concernant de telles mesures. Dans de très rares cas, elle a décidé d'indemniser symboliquement chaque victime. Étant donné que près de la moitié des États membres de l'ONU ont, à un moment ou un autre, été la cible de mesures coercitives unilatérales dans un passé récent, la forme la plus réaliste de réparation pourrait être des excuses aux victimes innocentes pour les « dommages collatéraux » occasionnés à leurs droits fondamentaux en raison de ces mesures, ainsi qu'un engagement à déployer davantage d'efforts en vue, sinon de mettre fin aux mesures, du moins de continuer à chercher des moyens d'atténuer les effets néfastes involontaires qu'elles ont sur les droits de l'homme de la population civile.

44. Compte tenu des carences des procédures judiciaires mises en place aux niveaux national et régional et des réels problèmes posés par les mesures coercitives unilatérales au niveau mondial, la question de la création d'un mécanisme indépendant relevant du dispositif des Nations Unies pour les droits de l'homme devra sans doute être examinée un jour, afin de promouvoir la reddition de comptes et de favoriser la réparation.

Security Council's Authorization of Enforcement Action by Regional Organizations », *Max Planck Yearbook of United Nation's Law* (2002), p. 535 et 538 à 540.

²⁶ Voir Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), 8 juin 1977, art. 70.

²⁷ Voir Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 12 août 1949, art. 33.

VII. Activités prévues par le Rapporteur spécial

A. Collecte d'informations

45. Conformément à son mandat, le Rapporteur spécial s'efforcera de recueillir des informations pertinentes, notamment auprès des gouvernements, des ONG et d'autres parties intéressées ou concernées, sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme.

46. Les premières informations nécessaires sont les données permettant de comprendre l'ampleur du problème actuel. Des lettres ont été adressées à cette fin à toutes les parties prenantes, les invitant à fournir les données requises. Les réponses obtenues à la date d'échéance du 30 juin 2015 ont été au mieux fragmentaires, comme l'ont été également la participation des « pays sources » invités par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) aux deux ateliers sur les mesures coercitives unilatérales tenus en 2013²⁸ et en 2014²⁹ et les réponses écrites des mêmes États au Secrétaire général dans le cadre de l'établissement du rapport analytique sur ce thème qu'il soumet régulièrement à l'Assemblée générale³⁰. La collecte de données complètes à ce sujet est une question à laquelle le Rapporteur spécial devra accorder une attention accrue.

B. Étude et évaluation des mesures coercitives unilatérales et de leurs effets néfastes sur les droits de l'homme

47. Sur la base des informations fragmentaires qu'il a recueillies, le Rapporteur spécial étudiera les tendances actuelles, qui indiquent que les mesures coercitives unilatérales sont de plus en plus utilisées, malgré les préoccupations exprimées par l'ONU à ce sujet. Il convient de mentionner que la Commission des droits de l'homme avait déjà fait part de son inquiétude à cet égard dans sa résolution 1995/45 en date du 3 mars 1995 et l'avait régulièrement rappelée par la suite. Le Conseil des droits de l'homme lui-même a adopté deux décisions et sept résolutions³¹ exprimant entre autres une « profonde préoccupation » quant au fait que des mesures coercitives continuent d'être adoptées. Cette tendance n'a en outre pas été infléchie par les nombreux documents finaux et résolutions adoptés par l'Assemblée générale³², la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement³³ et d'autres grandes conférences internationales³⁴ exhortant les États à s'abstenir d'adopter et de mettre en œuvre des mesures coercitives unilatérales. On peut se demander si la multiplicité des résolutions adoptées par l'ONU au sujet de ces mesures n'est pas le reflet d'un droit coutumier émergent et de normes impératives en pleine évolution remettant en question les tendances actuelles telles qu'elles s'expriment sur le terrain.

²⁸ Voir résolution 19/32 du Conseil des droits de l'homme.

²⁹ Voir résolution 24/14 du Conseil des droits de l'homme.

³⁰ Voir A/69/97 et A/68/211.

³¹ Décisions 4/103 et 18/120, et résolutions 6/7, 9/4, 12/22, 15/24, 19/32, 24/14 et 27/21 du Conseil des droits de l'homme.

³² Résolutions de l'Assemblée générale 69/180, 68/162, 67/170, 66/156, 65/217, 64/170, 63/179, 62/162, 61/170, 60/155, 59/188, 58/171, 57/222, 56/179, 56/148, 55/110, 54/172, 53/141, 52/120, 51/103, 50/96, 48/168, 46/210, 44/215, 42/173, 41/165, 40/185, 39/210 et 38/197.

³³ Voir TD/500/Add.1, par. 25.

³⁴ Voir par exemple la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, tenue à Vienne en juin 1993.

48. Bien que le Conseil de sécurité applique actuellement des sanctions à 16 cibles³⁵, le nombre de cibles s'élève à 37³⁶ pour l'Union européenne et à 32³⁷ pour les États-Unis; plusieurs d'entre elles sont les mêmes que celles du Conseil de sécurité, et l'immense majorité des cibles de l'Union européenne et des États-Unis sont les mêmes pays. Sept de ces cibles sont des entités terroristes, des trafiquants de drogue et de diamants du sang, des organisations criminelles transnationales et des cybercriminels; l'action menée à leur encontre aurait été plus efficace dans le cadre d'une concertation au niveau de l'ONU. De nombreux autres pays appliquent des mesures coercitives unilatérales et il serait très utile qu'ils fournissent au Représentant spécial les informations nécessaires à l'élaboration de ses futurs rapports.

49. À ces sanctions et mesures coercitives unilatérales il convient d'ajouter les mesures coercitives appliquées par des organisations régionales à leurs propres membres, comme évoqué au paragraphe 15 ci-dessus. La Ligue des États arabes, l'Union africaine, l'Organisation des États américains et d'autres organisations régionales ont ainsi appliqué des mesures coercitives à plusieurs de leurs États membres. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe a elle aussi appliqué quelques mesures de ce type au commerce des armes lié au Haut-Karabakh³⁸ et à plusieurs personnes de nationalité russe identifiées comme cibles³⁹.

50. Outre les entités criminelles, les cibles des sanctions sont des États, pour la plupart des pays en développement où les droits de l'homme ont souvent été bafoués, ainsi que certaines personnes au sein de ces États. Le Rapporteur spécial axera ses travaux en priorité sur ces cibles, en prenant acte du fait que les quelques pays plus développés qui sont également la cible de mesures coercitives unilatérales ont davantage d'options, dont le remplacement des importations ou l'adoption de mesures de représailles, pour atténuer les effets néfastes de telles mesures sur l'exercice des droits de l'homme par la population⁴⁰.

51. Les chiffres mentionnés plus haut n'incluent pas les mesures coercitives unilatérales utilisées individuellement par d'autres pays, qu'ils soient ou non membres de l'Union européenne, notamment les mesures sévères qui portent atteinte aux droits les plus fondamentaux du peuple palestinien. En prenant en compte ces mesures individuelles supplémentaires, et même en excluant les entités criminelles visées à juste titre, il est probable qu'il y ait actuellement plus de 75 cibles visées par de telles mesures, mais le nombre de pays touchés s'élève bien sûr à moins de la moitié, parce que les pays occidentaux imposant des mesures ont tendance à viser les mêmes pays. Cependant, en l'absence de données centralisées, ces chiffres ne sont au mieux qu'une estimation. Derrière ces données quantitatives, ce sont des millions de personnes qui se voient privées de leurs droits fondamentaux. À noter qu'il faut exclure de ce

³⁵ La liste des régimes de sanctions appliqués par le Conseil de sécurité, accompagnée d'une référence aux comités des sanction institués par le Conseil afin de contrôler chacun de ces régimes de sanctions, est disponible à l'adresse suivante : www.un.org/sc/committees/.

³⁶ Voir http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf.

³⁷ Voir www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/Programs.aspx.

³⁸ Voir Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), décisions basées sur le Rapport d'activité sur le Haut-Karabakh, Comité de hauts fonctionnaires, Journal n° 2, Annexe 1, Septième Comité sur la réunion de hauts fonctionnaires, Prague, 27 et 28 février 1992.

³⁹ Voir OSCE, Déclaration de Monaco et résolutions adoptées par l'Assemblée parlementaire de l'OSCE à la vingt et unième session annuelle (2012), résolution sur l'état de droit dans la Fédération de Russie : cas de Sergueï Magnitsky, disponible à l'adresse suivante : www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2012-monaco-annual-session/2012-monaco-final-declaration/1676-07.

⁴⁰ La Fédération de Russie a par exemple récemment décidé d'interrompre l'importation des produits agricoles en provenance de l'Union européenne, et plus particulièrement de la viande porcine, en réponse aux sanctions imposées. Voir <http://epthinktank.eu/2014/04/23/russias-import-ban-on-eu-pork-meat/>. Voir aussi [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/536291/IPOL_BRI\(2014\)536291_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/536291/IPOL_BRI(2014)536291_EN.pdf).

nombre les trafiquants de drogue, les terroristes et les « kleptocrates », qui sont également des cibles.

52. Le Rapporteur spécial adoptera une approche globale d'établissement des faits à l'égard de toutes les parties prenantes afin d'évaluer de façon pragmatique l'ampleur des effets néfastes des mesures coercitives unilatérales, tout en essayant de déterminer la nature des droits de l'homme menacés, qu'ils soient civils, politiques, culturels, sociaux ou liés au développement. Il encouragera ensuite l'adoption, à l'échelle de l'ONU, de mesures fondées sur des règles et visant à prévenir, réduire et corriger les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur les droits de l'homme.

C. Élaboration de lignes directrices et formulation de recommandations

53. L'élaboration du projet de lignes directrices sur les moyens de prévenir, de réduire et de corriger les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur les droits de l'homme sera une activité importante du Rapporteur spécial. Il y a à cet égard une divergence de vues entre les États membres quant à la question de savoir si les pays sources devraient simplement mettre « immédiatement fin aux mesures coercitives unilatérales », ce qui est l'opinion des pays cibles et des pays en développement de manière générale, ou si ces mesures doivent rester un élément clef de la politique étrangère et, dans le meilleur des cas, nécessitent quelques ajustements visant à en atténuer les effets néfastes sur les droits de l'homme, ce qui est l'avis de la plupart des pays sources. Cette divergence de vues trouve son expression dans la polarisation des votes qui prévaut jusqu'à présent lors de l'adoption des résolutions relatives aux mesures coercitives unilatérales. Pour les pays en développement, l'adoption de lignes directrices ne doit pas signifier une reconnaissance de la légitimité de telles mesures en tant qu'outil de politique étrangère, car ils ne cautionnent pas cette position. Pour les pays sources, pour la plupart des États développés, dont un groupe a d'ores et déjà adopté des lignes directrices très complètes, la question pourrait se limiter simplement à mettre ces lignes directrices en commun avec d'autres pays.

54. Le Rapporteur spécial s'efforcera de promouvoir, au moyen de recommandations appropriées, une approche consensuelle de cette question, en accordant la priorité aux options pragmatiques qui peuvent efficacement prévenir, réduire et corriger les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur les groupes vulnérables sur le terrain.

D. Examen et évaluation des mécanismes d'évaluation et de réparation

55. Le Rapporteur spécial passera également en revue les mécanismes indépendants mis en place pour évaluer les effets néfastes des mesures coercitives unilatérales et les procédures judiciaires permettant d'octroyer une réparation ou une indemnisation aux parties lésées, et il cherchera à recenser les meilleures pratiques et les nouvelles pratiques à adopter, compte tenu de la nécessité d'encourager la responsabilisation des pays sources et d'accroître la crédibilité des études d'impact menées dans les pays cibles.

56. Afin de prendre en considération les progrès réalisés en matière de politique de sanctions des Nations Unies dans l'approche adoptée concernant les mesures coercitives unilatérales, le Rapporteur spécial passera en revue les travaux menés actuellement à cet égard dans le cadre de l'étude de haut niveau des sanctions imposées par l'ONU et par le Groupe de travail interorganisations des Nations Unies

sur les sanctions, et examinera les leçons à tirer du processus d'Interlaken sur les sanctions financières⁴¹, du processus de Bonn-Berlin sur la conception et la mise en œuvre des embargos sur les armes et des sanctions imposées sur les déplacements et les voyages aériens⁴², du processus de Stockholm pour l'efficacité des sanctions ciblées – Lignes directrices pour la mise en œuvre des options stratégiques de l'Organisation des Nations Unies⁴³, et du processus grec pour le renforcement de la mise en œuvre des sanctions des Nations Unies⁴⁴.

E. Contribution au renforcement de la capacité du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme de fournir aux pays touchés une assistance technique et des services consultatifs

57. Conformément à son mandat, le Rapporteur spécial contribuera à renforcer la capacité du HCDH de fournir aux pays touchés une assistance technique et des services consultatifs. Des consultations ont été engagées avec le HCDH pour déterminer les modalités de sa participation dans ce domaine important.

58. Le Rapporteur spécial étudiera s'il est possible et acceptable d'inclure dans le processus d'Examen périodique universel l'établissement de rapports sur les mesures coercitives unilatérales et sur leurs effets sur les droits de l'homme, et d'organiser une session intersectorielle et transversale du Conseil des droits de l'homme sur cette question.

VIII. Conclusion

59. **Seules les sanctions multilatérales approuvées par le Conseil de sécurité respectent la lettre et l'esprit de la Charte des Nations Unies, qui constitue le lien entre tous les États Membres de l'ONU. Cependant, la réalité politique s'est éloignée des idéaux des pères fondateurs, qui reposaient sur la vision d'une communauté d'objectifs des vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale. Ainsi, il est vite devenu manifeste que le droit de veto dont disposent les cinq membres permanents du Conseil de sécurité aurait pour effet, dans certaines circonstances, d'empêcher le Conseil d'adopter des sanctions alors qu'elles étaient nécessaires, ne fût-ce que pour protéger des populations innocentes contre les violations des droits de l'homme, et que la procédure du Conseil pour l'adoption des sanctions était trop longue alors que le recours à des mesures coercitives ne pouvait souffrir aucun délai. Il était à prévoir que des mesures coercitives unilatérales seraient adoptées pour remédier à ces déficiences.**

⁴¹ Confédération suisse, Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et Watson Institute for Strategic Studies à la Brown University, « Targeted Financial Sanctions: A Manual for Design and Implementation – Contributions from the Interlaken Process » (Providence, Rhode Island, Thomas J. Watson Institute for International Studies, 2001). Disponible à l'adresse suivante : www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/home/Handbuch-zu-gezielten-Finanzsanktionen_EN.pdf.

⁴² M. Brzoska, éd., « Design and Implementation of the Arms Embargoes and Travel and Aviation Related Sanctions: Results of the 'Bonn-Berlin Process' » (Bonn, Centre international de Bonn pour la conversion, 2001). Disponible à l'adresse suivante : www.watsoninstitute.org/tfs/CD/booklet_sanctions.pdf.

⁴³ P. Wallensteen, C. Staibano et M. Eriksson, éd. *Making Targeted Sanctions Effective: Guidelines for the Implementation of UN Policy Options* (Uppsala : Université d'Uppsala, Département de la paix et du règlement des conflits, 2003). Disponible à l'adresse suivante : www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/L-External-publications/2003/2003%20Uppsala%20Targeted%20sanctions%20effective.pdf.

⁴⁴ S/2007/734, annexe.

60. Toutefois, il reste à savoir si de telles mesures seraient encore légitimes si le Conseil de sécurité avait déjà pris des mesures et adopté des sanctions appropriées en temps utile. Le débat reste ouvert, mais il existe de solides arguments juridiques en faveur d'une réponse négative. On a fait valoir que :

Dès lors que le Conseil se charge de l'adoption de sanctions obligatoires, les États membres se transforment en agents d'exécution de ces sanctions, leur devoir étant de les appliquer de bonne foi sans compromettre leur application effective. Pour les États qui ne sont pas lésés à titre individuel, cela implique l'obligation de suspendre les mesures déjà adoptées au niveau individuel si elles sont incompatibles avec les mesures décidées par le Conseil ou différentes de celles-ci, ou en tout cas, de les modifier afin de les mettre en conformité avec les sanctions adoptées par l'ONU. A fortiori, les États en question ne devraient pas adopter de contre-mesures collectives après que des sanctions obligatoires ont été adoptées, mais seulement les mesures nécessaires et suffisantes pour l'exécution de ces sanctions obligatoires. En bref, à moins que le Conseil n'invite les États à aller plus loin que ses propres mesures – ce qui est rare dans la pratique – le déclenchement d'une action au titre du Chapitre VII retire aux États qui ne sont pas lésés individuellement le pouvoir de réagir comme ils l'entendent à titre individuel⁴⁵.

61. Le débat sur la question de savoir si des politiques autonomes de rétorsion/représailles ou de contre-mesures menées par des États ou des groupes d'États justifient des mesures coercitives unilatérales dans de telles circonstances, et si ces mesures sont conformes ou non au droit international, au droit coutumier et aux normes impératives de conduite, est essentiellement un débat politique entre les pays sources et les pays cibles. La solution pragmatique pour sortir de l'impasse qui en résulte a été de mettre l'accent sur l'efficacité et l'efficacité de telles mesures et sur leurs effets sur les droits de l'homme. L'argument est que si les mesures atteignent rapidement leurs objectifs et si ces objectifs sont considérés comme souhaitables par la communauté internationale, alors les mesures peuvent être considérées comme légitimes. Toutefois, cette légitimité est compromise si les mesures ont occasionné, intentionnellement ou non, des violations flagrantes des droits de l'homme fondamentaux.

62. La recherche d'une légitimité internationale a donc conduit à une pléthore d'initiatives visant à ce que les mesures visent des cibles universellement acceptées et à ce qu'elles soient surveillées de près et adaptées en fonction de l'évolution des circonstances. Les objectifs des mesures qui visent des pays doivent se limiter à modifier la conduite du pays cible si, et seulement si, celui-ci commet une violation d'un traité, d'un pacte ou d'un accord international, ou à montrer la désapprobation de la communauté internationale concernant la conduite du pays cible. Les mesures devraient être assorties de délais et, compte tenu des résultats modestes obtenus jusqu'à présent par les mesures coercitives unilatérales en ce qui concerne la réalisation des objectifs fixés⁴⁶, elles devraient

⁴⁵ L. A. Sicilianos, « Countermeasures in Response to Grave Violations of Obligations Owed to the International Community », *The Law of International Responsibility* (Oxford, Oxford University Press, 2010), p. 1142.

⁴⁶ Le taux de réussite des mesures coercitives unilatérales à l'époque de la prémondialisation était de 34 % et a diminué depuis, car la coopération Sud-Sud, principalement avec les nouvelles puissances économiques mondiales, a atténué les effets contraignants des embargos imposés par des pays industrialisés avancés. Voir Heather Chingono, Medial Hove et Steven James Danda, « Sanctions Effectiveness in a Globalized World », *International Journal of Humanities and Social Studies*, Vol. 3, n° 21, décembre 2013. Le taux de réussite des mesures coercitives unilatérales est cependant plus élevé lorsque leurs effets sont renforcés, non seulement par des mesures d'incitation mais aussi

être associées à une série d'autres efforts complémentaires, notamment des mesures d'incitation et des négociations, afin d'augmenter les chances de succès.

63. Toutefois, si les effets des mesures coercitives unilatérales sur les droits de l'homme des groupes les plus vulnérables sont inacceptables et si aucun progrès n'est perceptible dans la réalisation de l'objectif proclamé, la légitimité de ces mesures sera remise en cause, même si l'action est défendable sur le plan juridique.

64. Pour recourir à des mesures coercitives unilatérales dans ces circonstances, il n'est pas obligatoire que l'État ou le groupe d'États source prouve l'existence d'un préjudice direct. Le Rapporteur spécial, qui garde à l'esprit, comme un fil conducteur, le sort des titulaires de droits dans les pays cibles, qui doivent être protégés aussi bien par leurs autorités que par les pays sources, suggère de faire en sorte que les enquêtes soient essentiellement pragmatiques, c'est-à-dire qu'elles visent à obtenir un tableau complet des mesures coercitives unilatérales en cours d'exécution, à élaborer des paramètres permettant d'évaluer leurs effets sur les droits de l'homme, en opérant une distinction entre corrélation et lien de causalité, et à recenser les meilleures pratiques institutionnelles en vigueur dans les pays sources; il est en outre proposé d'élaborer des lignes directrices des Nations Unies applicables à de telles mesures afin d'en corriger et d'en atténuer les effets néfastes. Cette approche conceptuelle devra être mise en regard d'études de cas, afin de mettre en permanence les recherches en cours dans ce domaine à l'épreuve de la réalité.

par une conjoncture internationale favorable. Ainsi, les mesures coercitives unilatérales de 2012 imposant un embargo sur les exportations de pétrole iranien, ajoutées à la baisse des prix du pétrole en 2015, ont renforcé la pression visant à conclure l'accord nucléaire entre le groupe 5+1 et la République islamique d'Iran. Ces faits nouveaux ayant trait à la République islamique d'Iran ainsi que ceux relatifs à la politique visant à mettre fin à l'éventail de mesures coercitives unilatérales contre Cuba pourraient être les signes avant-coureurs d'une nouvelle tendance future consistant à chercher des solutions aux conflits d'intérêts internationaux par la négociation et la diplomatie plutôt que par la violence économique ou militaire.