



Assemblée générale

Distr. générale
18 juillet 2024
Français
Original : anglais

Soixante-dix-neuvième session

Point 71 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

Accès à la justice en présence de sanctions unilatérales et de leur application excessive

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport présenté par Alena Douhan, Rapporteuse spéciale sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme en application de la résolution [78/202](#) de l'Assemblée générale et des résolutions [27/21](#) et [54/15](#) du Conseil des droits de l'homme.

* [A/79/150](#).



Rapport d'Alena Douhan, Rapporteuse spéciale sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme

Résumé

Dans le présent rapport, Alena Douhan, Rapporteuse spéciale sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, s'intéresse aux pratiques et entraves à l'exercice du droit à la justice par divers acteurs : notamment les États, les personnes physiques et morales directement visés par des régimes de sanctions primaires et secondaires, poursuivis au pénal et au civil pour contournement de régimes de sanctions, ainsi que ceux non visés par les sanctions, aux entraves à l'exercice de leur profession par les praticiens du droit, y compris les avocats et les juges et au bon fonctionnement du système de justice d'États sous le coup de sanctions unilatérales, aux modes d'exécution et à l'application excessive desdites sanctions.

I. Introduction

1. Soumis en application de la résolution 78/202 de l'Assemblée et des résolutions 27/21 et 54/15 du Conseil des droits de l'homme, le présent rapport vient renseigner utilement sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, étudier les tendances, les faits nouveaux et les problèmes touchant la question, rendre compte de l'exercice du droit d'accès à la justice en présence de sanctions unilatérales, des modes d'exécution et de l'application excessive desdites sanctions, formuler des recommandations sur les moyens de prévenir, de réduire et de corriger les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'accès à la justice comme moyen de protéger tous les autres droits humains affectés par les sanctions unilatérales et appeler l'attention de l'Assemblée générale sur les situations et affaires représentatives.

2. Dans l'accomplissement des activités relevant de son mandat, 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 pris connaissance d'informations concernant les entraves à l'accès à la justice en présence de sanctions unilatérales.

3. Aux fins de l'établissement du présent rapport, la Rapporteuse spéciale a sollicité des communications¹ des États, des entités des Nations Unies et d'autres organisations internationales, des représentants de la société civile, des universitaires, des juristes, des institutions de recherches et d'autres entités. Elle sait gré de leur contribution aux Gouvernements du Guatemala, de l'Iraq, de la République arabe syrienne, de la République bolivarienne du Venezuela, de la République dominicaine et de la Serbie, ainsi qu'aux représentants de la société civile, aux juristes et aux universitaires qui ont répondu à son appel.

4. Dans le présent rapport, les effets humanitaires des sanctions unilatérales s'entendent notamment des effets de sanctions, de leurs modes d'exécution et de leur application excessive, sauf indication contraire.

II. Notion et composantes de l'accès à la justice

A. Contenu de l'accès à la justice en présence de sanctions unilatérales

5. Nombre d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme garantissent le droit de toute personne à la protection de la loi en tant que moyen de pourvoir efficacement à la protection de tous les autres droits humains². Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques consacre expressément en son article 26 l'égalité de toutes les personnes devant la loi, celles-ci ayant le droit « sans discrimination à une égale protection de la loi ». De même, il énumère en son article 14 la liste des garanties auxquelles a droit toute personne poursuivie au pénal, l'accent étant mis en particulier sur la garantie de la présomption d'innocence de la personne.

¹ Voir <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2024/call-input-2024-thematic-report-79th-session-un-general-assembly>.

² Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 6 par. 1, art. 17 par. 2 et art. 18 par. 3 ; Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes art. 2 c).

6. La Rapporteuse spéciale relève que les États auteurs de sanctions voient dans les sanctions unilatérales un outil de politique étrangère, revêtu de caractère administratif et non pénal³, le but étant de s'affranchir des prescriptions de la légalité, de la présomption d'innocence et du procès équitable. La Rapporteuse spéciale a précédemment traité des sanctions secondaires, des peines pénales et civiles sanctionnant le contournement des régimes de sanctions à l'occasion de rapports thématiques⁴ et de visites de pays. Elle redit que les sanctions primaires étant illégales, leurs modes d'exécution le sont tout autant⁵. Les personnes physiques et morales étrangères ayant un lien quelconque avec les pays, les secteurs économiques, les régions, les personnes physiques ou morales visés s'exposent à de lourdes conséquences, pouvant notamment se voir interdire de faire des affaires dans l'État auteur des sanctions, d'effectuer des opérations dans sa monnaie ou d'accéder à ses marchés financiers, se voir confisquer leurs biens, ou encourir des poursuites au civil, au pénal ou par la voie administrative, sans se voir ménager le moindre recours.

7. Un certain nombre de textes des Nations Unies reviennent plus d'une fois sur la problématique de l'accès à la justice. Aux termes de la recommandation générale n° 33 du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, par accès à la justice on entend les éléments suivants « justiciabilité, disponibilité, accessibilité, bonne qualité, offre de voie de recours et obligation de rendre compte des systèmes de justice ». L'observation générale n° 32 du Comité des droits de l'homme retient comme éléments essentiels, l'accès à l'aide juridictionnelle, l'accès aux documents et autres éléments de preuve et à tous autres éléments à charge ; le droit de disposer du « texte écrit des jugements, dûment motivés, de la juridiction de jugement » ; l'accès à toute voie de recours⁶. Les directives concernant l'accès des femmes à la justice prescrivent en outre de garantir la non-discrimination, de sensibiliser tous les secteurs de la justice à la cause et de rapprocher la justice du justiciable, de pourvoir à la prestation de services de conseil et de représentation juridiques d'un coût abordable et de qualité, d'organiser des voies de droit qui permettent au justiciable de bénéficier, en toute célérité, efficacité, impartialité et fiabilité d'une offre de justice exempte de toute corruption, de respecter les normes relatives aux droits humains et d'instituer des mécanismes impartiaux d'exécution des décisions de justice⁷.

8. L'accès à la justice fait également partie intégrante du respect de l'état de droit. Dans son rapport intitulé « Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit » (S/2004/616), le Secrétaire général déclare que « l'état de droit implique des mesures propres à assurer le respect des principes de la primauté du droit, de l'égalité devant la loi, de la responsabilité au regard de la loi, de l'équité dans l'application de la loi... de la sécurité juridique, du refus de l'arbitraire, de la transparence des procédures et des processus législatifs », de capacité, de performance, d'intégrité et de responsabilité⁸.

³ Voir A/HRC/48/59. Voir également www.akingump.com/en/insights/alerts/2022-economic-sanctions-year-in-review-and-outlook-for-2023.

⁴ Par exemple A/76/174/Rev.1.

⁵ A/HRC/51/33, par. 11.

⁶ Voir CCPR/C/GC/32, Résolution 60/147 de l'Assemblée générale, annexe, par. 12 c) et d) ; Résolution 67/187 de l'Assemblée générale, par. 3.

⁷ Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) et Conseil de l'Europe, Note d'orientation – *Cadre pour mesurer l'accès à la justice, y compris les défis spécifiques auxquels les femmes sont confrontées* (New York, 2016), p. 7.

⁸ *The United Nations Rule of Law Indicators: Implementation Guide and Project Tools* (publication des Nations Unies 2011), p. v. The need for the existence of the right to appeal and legal certainty is supported even by those institutions which support sanctions (communication de l'Association pour la réintégration de la Crimée).

9. Le droit de toute personne à la protection de ses droits par la justice est garanti par la pratique et la doctrine juridiques internationales. Toutes les garanties de procédure, y compris le droit au respect de la légalité⁹ et le droit de ne pas être déclaré coupable de telle infraction qui n'en était pas une au moment de sa commission¹⁰ – sont considérées comme inaliénables par les institutions des droits de l'homme¹¹, la doctrine¹² et les traités internationaux¹³. Toute infraction à ces droits est qualifiée d'infraction grave au droit international humanitaire même en temps de guerre¹⁴.

10. La Rapporteuse spéciale invoque également le principe général selon lequel il faut ouvrir à tout titulaire d'un droit des voies de recours effectif pour lui permettre de s'en prévaloir¹⁵. Ce principe s'analyse non seulement en l'obligation faite à l'État d'ouvrir des voies de recours effectif à toute victime de crime ou d'abus de pouvoir tel que prescrit par la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir 1985¹⁶, mais également en la faculté offerte à toute personne de faire protéger les droits humains en tant qu'exercice de l'obligation¹⁷ de diligence raisonnable, y compris les droits économiques, sociaux et culturels, tel qu'il résulte d'un certain nombre d'observations générales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels¹⁸.

11. La Rapporteuse spéciale convient avec le Comité des droits de l'homme que le droit d'accès aux tribunaux et cours de justice, qui fait partie intégrante du droit à un procès équitable, doit être garanti à toutes personnes « qui se trouveraient sur le territoire de l'État partie ou relèveraient de sa juridiction »¹⁹. La même protection doit être accordée à toute personne même si ses droits sont violés par l'application

⁹ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 14 par. 2 à 7.

¹⁰ Ibid., art. 15 par. 1.

¹¹ [CCPR/C/21/Rev.1/Add.11](#), par. 16.

¹² Roberta Arnold, « Human Rights in Times of Terrorism », *66 Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2006, p. 305 ; Yvon Dandurand, *Handbook on Criminal Justice and Responses to Terrorism*, Criminal Justice Handbook Series (New York: United Nations, 2009), p. 40 et 41.

¹³ Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (Quatrième Convention de Genève) (12 août 1949), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 75 p. 287 et ss., art. 72 et 73 et art. 146, quatrième paragraphe ; Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre, (Troisième Convention) (12 août 1949), *ibid.* p. 135 et ss, vol. 75, art. 105 à 108 et art. 129, quatrième paragraphe ; 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), Nations Unies, *Recueil des Traités* vol.1125 p. 3 et ss, art.75 ; Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949, relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II) *ibid.* p.609 et ss, art. 76.

¹⁴ Quatrième Convention de Genève, art. 147 ; Protocole I additionnel aux Conventions de Genève de 1949, art. 85 par. 4 e).

¹⁵ *Adjudicating Economic, Social and Cultural Rights at National Level, Practitioners Guide n° 8*, par. 24.

¹⁶ <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/declaration-basic-principles-justice-victims-crime-and-abuse>.

¹⁷ Voir [www.icj.org/wp-content/uploads/2021/09/Module-3-Access-to-justice-for-economic-social-and-cultural-rights.pdf](#) ; Commission internationale de juristes, *Adjudicating Economic, Social and Cultural Rights at National Level*, p. 14 ; et Commission internationale de juristes, « Principes et lignes directrices de personnes vivant avec des handicaps » (septembre 2021), p. 6.

¹⁸ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 9 (1998), par. 2, 3 et 10 ; *ibid.* Observation générale n° 12 (1999) ; *ibid.* Observation générale n° 20 (2009) ; voir également Commission internationale des juristes *Adjudicating Economic, Social and Cultural Rights at National Level* par. 24 ; et Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 2.

¹⁹ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 32 (2007) sur le droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice et à un procès équitable.

extraterritoriale de la loi²⁰. Même si tel État auteur de sanctions voit dans celles-ci un instrument de politique étrangère au service de la protection de sa sécurité et en fait une application administrative et non pénale, la Rapporteuse spéciale estime que, quels que soient les motifs que l'État auteur de sanctions unilatérales invoque pour en justifier l'imposition, leur nature, envisagée sous l'angle de la protection de la loi, ne s'en trouve nullement altérée.

12. Toute désignation et poursuites pénales ou civiles du chef de contournement de régimes de sanctions étant plus lourdes de conséquences que celles qu'emportent des infractions administratives mineures, l'État auteur de sanctions est tenu d'ouvrir à toute personne poursuivie au pénal, au civil ou devant une juridiction administrative ou autre, des voies de recours en justice. La Rapporteuse spéciale souscrit à l'opinion de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe consacrant l'obligation de garantir des normes procédurales, y compris le droit de toute personne d'être pleinement informée des accusations retenues contre elle et de la suite donnée à celles-ci, le droit d'être entendue et d'assurer sa propre défense, d'exercer des recours et de demander réparation et indemnisation lorsqu'elle est visée par des sanctions ciblées.

13. La Rapporteuse spéciale trouve alarmante la panoplie des sanctions unilatérales chevauchantes, le libellé confus des règlements relatifs aux sanctions, la sévérité des sanctions encourues pour leur violation qui viennent sérieusement compromettre l'accès à la justice et à toute voie de recours. Les personnes physiques ou morales visées par les sanctions sont souvent dans l'impossibilité de se pourvoir devant les tribunaux étrangers, et éprouvent du mal à s'assurer une bonne représentation en justice, à se déplacer pour défendre leur cause, à transférer de l'argent pour défrayer tous frais de justice ou dépenses afférentes à l'arbitrage commercial. L'application extraterritoriale de sanctions secondaires, l'exercice de poursuites au civil et au pénal du chef de contournement de régimes de sanctions conduit à poursuivre des faits souvent non réprimés dans le pays de nationalité/de résidence.

14. Cette pratique suscite toute une série de problèmes d'ordre juridique, qui résident notamment dans la faiblesse des normes de preuve, la non-justiciabilité des affaires, voire des cas d'extradition en l'absence de tout motif juridique²¹. Les praticiens du droit parlent du risque élevé d'interprétation arbitraire des textes en présence de violations présumées de sanctions unilatérales qui, à proprement parler, ne caractérisent pas quelque infraction²² même au regard de la réglementation considérée. En pareil cas, les peines encourues du chef de violation présumée et la désignation des auteurs de la conduite alléguée violent les principes du procès équitable, de la présomption d'innocence, et le droit de ne pas être puni pour des faits non infractionnels. La Rapporteuse spéciale s'alarme également de ce qu'en dépit du caractère manifestement illégal des mesures coercitives unilatérales et de la thèse officielle des États auteurs de sanctions selon laquelle les sanctions unilatérales ne

²⁰ Commission internationale de juristes *Adjudicating Economic, Social and Cultural Rights at National Level*, p. 64 à 67 ; voir également Consortium ETO « Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights » (FIAN International, Heidelberg, 2013), principes 8 et 9 ; Olivier de Schutter and others, « Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights », *Human Rights Quarterly*, vol. 34, n° 4 (novembre 2012), p. 1089 ; Jessica Almqvist, « Human rights critique of European judicial review: Counter-terrorism sanctions », *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 57 n° 2 (9 mai 2008), p. 308.

²¹ Voir <https://therecord.media/us-fails-in-bid-to-extradite-brit-for-helping-north-korea-evade-sanctions-with-cryptocurrency> ; voir également <https://corkerbinning.com/enforcement-of-financial-sanctions-and-extradition-risk/>.

²² Voir <https://corkerbinning.com/enforcement-of-financial-sanctions-and-extradition-risk/>.

constituent pas des peines criminelles, lesdites sanctions n'en sont pas moins appliquées par des États tiers, des entreprises et voire des organes de l'ONU.

15. La Rapporteuse spéciale se préoccupe également de ce que de multiples informations font état des coûts élevés des contestations nées des sanctions qui font que les grandes entreprises sont seules à pouvoir supporter les frais de contentieux devant les tribunaux, au les petites et moyennes entreprises et les particuliers se trouvant sans défense²³. Elle rappelle que le droit à la protection devant les tribunaux et à des voies de recours en plein respect du principe du procès équitable et des normes procédurales appartient à tout individu sans discrimination. Par suite, l'État auteur de sanctions a pour obligation de veiller à ce que toute personne affectée par des sanctions unilatérales puisse faire valoir de ses droits devant un tribunal dans des délais raisonnables et à des coûts raisonnablement abordables, y compris s'assurer une assistance juridique à un coût abordable²⁴.

16. La Rapporteuse spéciale relève en le déplorant ceci que les États auteurs de sanctions tiennent de plus en plus un discours conçu pour défendre la légalité des sanctions unilatérales en en contestant le caractère punitif, violant ainsi la présomption d'innocence des personnes visées²⁵ et cherchant à faire reporter la charge de la preuve sur ces dernières. Elle souligne que la présomption d'innocence a valeur de norme impérative des droits de l'homme à laquelle il ne peut être dérogé même en situation d'urgence, ainsi qu'il est dit à l'article 4, par. 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

17. Selon le droit international, ni la loi interne ni les impératifs de politique intérieure ne peuvent justifier l'inobservation d'obligations internationales²⁶. L'État ne peut prendre de mesures unilatérales sans l'autorisation du Conseil de sécurité de l'ONU que si lesdites mesures ne violent pas quelque obligation internationale ou ne peuvent être qualifiées de contremesures illégales. C'est donc à l'acteur qui impose ou exécute telle mesure unilatérale, et non à l'État, à la personne physique ou morale visés qu'il incombe de rapporter la preuve de la légalité de ladite mesure. On ne peut invoquer des « objectifs nobles » ou des « intérêts communs » pour conférer quelque légalité, légitimité ou justification à telle mesure autrement illégale et s'en autoriser pour entraver l'accès à la justice. Comme les motifs invoqués aux fins de désignation n'ont souvent rien à voir avec quelque éventuelle violation et sont souvent extrêmement généraux et vagues – comme par exemple « l'impératif de sécurité nationale »²⁷ – et comme les sanctions secondaires sont imposées pour « contournement/contournement présumé/aide au contournement de régimes de sanctions », la charge de la preuve est de fait reportée sur ceux qui sont visés par les sanctions unilatérales, quand bien même ils n'auraient pas été expressément désignés et que les sanctions unilatérales précisent simplement avec le territoire ou l'entité sous le coup de sanctions un lien fondé sur la nationalité, la résidence, l'enregistrement ou tout autre lien de rattachement, ce qui caractérise notamment la discrimination en raison de la nationalité, du lieu de résidence ou de naissance.

18. La Rapporteuse spéciale relève que les États-Unis consacrent dans leur réglementation relative aux sanctions la notion de « présomption simple » de faute

²³ A/HRC/57/55/Add.1, par. 57 et 86.

²⁴ Conseil de l'Europe, *Cadre pour mesurer l'accès à la justice, y compris les défis spécifiques auxquels les femmes sont confrontées*, p. 7 ; Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, recommandation générale n° 33 (2015).

²⁵ Communications du Guatemala et de la République bolivarienne du Venezuela.

²⁶ Convention de Vienne sur le droit des traités, art. 26 et 27.

²⁷ États-Unis d'Amérique, décret dit Executive Order on Addressing the Threat From Securities Investments That Finance Communist Chinese Military Companies, 12 novembre 2020 ; United States, Countering American's Adversaries Through Sanctions Act, H.R. 3364 (2 août 2017).

qui vient remplacer la présomption d'innocence et reporter la charge de la preuve de la légalité de l'activité incriminée sur l'individu ou l'entité en cause²⁸. En particulier, la loi dite *Uyghur Forced Labor Prevention Act* pose comme présomption simple que « tous biens, produits, articles et marchandises, extraits, produits ou fabriqués en tout ou partie dans la région autonome Ouïghour de Xinjiang de la République Populaire de Chine » par toutes entités désignées sont le produit du travail forcé (section 3), reportant ainsi sur les entités visées la charge de la preuve contraire²⁹, à l'exemple de la section 321 de la loi dite *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act* contre la Corée du Nord³⁰, la nature des éléments de preuve pouvant être produits n'étant nullement précisée.

19. La Rapporteuse spéciale se préoccupe également des nombreuses informations faisant état de l'opacité des motifs et des éléments de preuve fondant tout type de désignation ou de peine à l'occasion de la saisie de biens ou de l'imposition de sanctions administratives et civiles. Les réglementations relatives aux sanctions sont souvent rédigées en des termes généraux et ambigus quant à leur portée, et leur mode d'application et souvent interprétées par référence à des textes n'ayant pas valeur contraignante et des déclarations contradictoires. Lors de la visite de pays qu'elle a effectuée en Chine, une entreprise chinoise a informé la Rapporteuse spéciale avoir cherché à dialoguer avec les autorités des États-Unis à la faveur de la loi dite *Administrative Procedure Act*³¹ en leur soumettant une demande de modification tendant à sa radiation de la liste de sanctions et en produisant un dossier de plus de 10 000 pages venant démontrer que les Xinjiang n'intervenaient nullement dans sa chaîne d'approvisionnement ; les autorités des États-Unis ont rejeté la demande sans lui indiquer si elles avaient examiné le dossier présenté ni motiver la décision de rejet de sa demande³², violant ainsi manifestement le droit d'avoir pleinement accès aux éléments de preuve ayant fondé les accusations retenues contre l'entreprise.

20. La Rapporteuse spéciale souligne que la présomption d'absence de lien quelconque avec tel pays, région, secteur d'activité économique, entreprise ou individu va à l'encontre de l'idée même de la présomption en droit pénal ou administratif. Elle rappelle que la charge de la preuve de l'illégalité de telle action incombe à l'accusation et fait partie intégrante de la présomption d'innocence ainsi qu'il résulte des observations générales n° 13 (par. 7) et n° 32 (par. 30), l'État devant ainsi établir l'existence de la violation au-delà de tout doute raisonnable³³. En droit administratif c'est à l'État qu'il incombe de produire des éléments de preuve clairs et suffisants à l'appui de toute accusation.³⁴ En matière douanière, c'est aux autorités douanières que cette charge incombe³⁵. S'agissant de l'accès à l'information et des

²⁸ Voir www.afslaw.com/perspectives/alerts/uyghur-forced-labor-prevention-act-coming-are-you-ready-cbp-issues-hints-the ; Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, sec. 321.

²⁹ United States, An act to ensure that goods made with forced labor in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region of the People's Republic of China do not enter the United States market, and for other purposes, Public Law 117-78 (23 décembre 2021), sect. 3.

³⁰ Ibid., Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, sec. 32.

³¹ Ibid., Administrative Procedure Act, Public Law 404 (11 June 1946).

³² A/HRC/57/55/Add.1, par. 55 et 59.

³³ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 13 (1984), par. 7 ; ibid., observation générale n° 32 (2007), par. 30.

³⁴ États-Unis, Code of Federal Regulations, title 5, chap. XIV, sub-chap. C, part 2423, subpart C, sect. 2423.32, Burden of proof before the Administrative Law Judge. Disponible à l'adresse suivante : www.law.cornell.edu/cfr/text/5/2423.32.

³⁵ Calcutta High Court, *Commissioner Of Customs (Preventive) Vs Rajendra Kumar Damani @ Raju Damani*. CUSTA No. 16 of 2023, Judgment, 15 May 2024. Voir <https://taxguru.in/custom-duty/case-analysis-burden-proof-customs-law-commissioner-customs-vs-rajendra-kumar-damani.html> ; European Commission, « Guidelines on the consequences of the Judgment of the Court of 9 March 2006 in Case C-293/04 "Beemsterboer" », working paper, 24 juin 2008.

limitations imposées aux médias, c'est également à l'État qu'il incombe de rapporter la preuve de la fausseté de telle information³⁶.

21. La Rapporteuse spéciale s'alarme du fait que les États auteurs de sanctions ont tendance à reporter la charge de la preuve sur les États tiers, les organisations régionales et les entreprises en présence de cas de violation des droits de l'homme par suite de l'application par exemple par des entreprises européennes de sanctions imposées par les États-Unis³⁷. Les acteurs humanitaires sont tenus de rapporter la preuve du caractère purement humanitaire des livraisons humanitaires à des pays sous le coup de sanctions³⁸ ; les entreprises devant prouver qu'elles respectent pleinement tous régimes de sanctions unilatérales. D'où la difficulté d'identifier l'acteur responsable ou le tribunal compétent, si bien que les violations des droits humains restent impunies et les victimes sont privées de tout recours effectif et voies de droit.

B. Accès à la justice ménagé à différentes cibles de sanctions unilatérales

22. La Rapporteuse spéciale souligne que l'accès à la justice en présence de sanctions unilatérales est garanti à tous les groupes d'acteurs : personnes physiques et morales, y compris celles directement visées par des sanctions primaires ou secondaires ; celles poursuivies au civil et au pénal pour contournement de régimes de sanctions, celles touchées par des sanctions imposées à tel État, secteur économique ou région, les populations de pays sous le coup de sanctions ; les personnes affectées par les campagnes de pression attentatoires à leur réputation exercées comme mode d'exécution de sanctions, les acteurs humanitaires et les praticiens du droit.

23. Manifestes, les effets des sanctions unilatérales primaires et secondaires sur les personnes physiques et morales directement visées s'exercent notamment sur « le droit à la propriété, à la liberté de circulation, à la liberté et à la sécurité, à la vie privée et à la vie familiale, à la liberté d'expression, au travail, les droits à la santé et à la vie », et la réputation³⁹. Les sanctions privent toute personne visée de l'ensemble des droits à elle garantis par la légalité, dont celui de bénéficier d'un procès équitable, celui d'être présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité soit établie, celui d'être pleinement informée de la nature de toutes accusations portées contre elle, celui d'assurer sa propre défense, celui de défendre sa réputation et de se voir ménager un recours effectif et celui d'avoir l'assistance juridique d'un défenseur⁴⁰.

24. Il est fait largement état des difficultés que les personnes physiques et morales éprouvent à se pourvoir en justice devant les tribunaux internes, en ce qu'elles ont notamment du mal à déterminer le for compétent et les voies de droit à emprunter, à naviguer dans les méandres de la législation administrative, civile, pénale, douanière et constitutionnelle interne, à supporter les dépenses élevées à engager et la longueur des procédures à suivre pour s'assurer le concours d'avocats⁴¹ ; qu'elles doivent faire face à l'opacité des motifs de désignation, à la réticence que le contentieux des

³⁶ [A/HRC/29/32](#), par. 32 à 35 et [A/67/357](#), par. 41 et 45 ; [A/66/290](#), par. 24 ; [A/67/357](#), par. 45 et [A/77/296](#), par. 70 et 83.

³⁷ Voir par exemple, communications n° AL USA 25/2023, AL SWE 3/2023 et AL OTH 108/2023.

³⁸ [A/78/196](#), par. 9, 71 et 77.

³⁹ [A/76/174](#), par. 19.

⁴⁰ Communications de la République bolivarienne du Venezuela et de Partners for transparency.

⁴¹ Communications de la République arabe syrienne et de Partners for transparency.

sanctions inspire aux avocats des pays auteurs de sanctions comme des pays visés⁴² ; qu'il ne leur est pas facile d'obtenir des visas pour se rendre dans le pays auteur des sanctions aux fins de tout contentieux devant la justice et que les banques sont peu enclines à effectuer toutes opérations pour permettre à des clients sous le coup de sanctions de régler les honoraires de leurs conseils⁴³ ou à lever le gel de fonds pour leur permettre de défrayer leurs frais de justice.

25. La Rapporteuse spéciale relève en le déplorant que, lorsqu'il est sans compétence pénale pour agir, tel État use de sanctions unilatérales ciblées en lieu et place de peines pénales en assouplissant les normes de preuve applicables. Elle souligne qu'en présence de toute infraction pénale, tout état ayant la compétence requise doit exercer des poursuites au pénal dans le plein respect des prescriptions de la légalité, et ce afin d'éviter l'impunité de l'infraction, d'une part, et de prévenir toute atteinte aux droits humains et à la réputation des suspects présumés, d'autre part⁴⁴.

26. La Rapporteuse spéciale est alarmée par les informations faisant état de ce que les listes de personnes physiques et morales visées par des sanctions secondaires faisant l'objet de poursuites administratives et pénales ou civiles ou encourant des mesures de saisie douanière en exécution de sanctions ne cessent de s'allonger⁴⁵. D'après les informations qu'elle a reçues, ces désignations et accusations se prêtent à des interprétations extensives⁴⁶, aucune place n'étant faite à la moindre sécurité juridique. Les informations concernant les accusations civiles, pénales ou autres sont très fragmentaires et opaques.

27. La Rapporteuse spéciale met en garde contre les atteintes à la réputation d'individus, d'avocats et d'autres personnes directement affectés⁴⁷ et de toutes autres personnes contraintes de concourir à l'exécution de sanctions sous peine de voir remettre en cause leur réputation⁴⁸. Pour l'heure, il n'existe à sa connaissance aucune action en justice en protection de la réputation de quiconque, mais comme les campagnes d'atteinte à la réputation de personnes en lien avec telles sanctions sont menées pour l'essentiel dans les réseaux sociaux, il serait sans doute très difficile d'intenter quelque action en diffamation contre leurs auteurs. Quiconque voudrait intenter une action en justice en protection de sa réputation ne peut l'exercer que civilement par la voie de l'action en protection de sa dignité et de sa réputation, devant faire face à toutes les entraves à l'accès à la justice évoquées plus haut.

28. La Rapporteuse spéciale se préoccupe de constater que les régimes de sanctions ciblées à l'encontre de hauts responsables de l'État sont interprétés extensivement souvent sur le fondement de considérations d'ordre géopolitique⁴⁹ et visent l'ensemble des domaines/secteurs relevant de la responsabilité de la personne ciblée ou le pays tout entier. En particulier, une juridiction de première instance du Royaume-Uni a déclaré que les sanctions ciblées prononcées contre le Président russe s'appliquaient à toute activité menée en Fédération de Russie, ce pays vivant sous un

⁴² Observations soumises par Broken Chalk et McNair International ; Eastern Caribbean Supreme Court, « *JSC VTB Bank v (1) Sergey Taruta (2) Arrowcrest Ltd* », BVIHC (COM) 2014/0062, par. 16.

⁴³ Observations soumises par McNair International et M. Swainston ; Solicitors Regulation Authority, « Complying with the UK Sanctions Regime », 28 novembre 2022.

⁴⁴ [A/77/296](#), par. 56 à 59.

⁴⁵ [A/78/196](#), par. 20 à 24.

⁴⁶ Communication n° AL DEU 1/2024.

⁴⁷ Josh Salisbury, « MP names 'amoral' British lawyers silencing press for Vladimir Putin's "henchmen" », *Evening Standard*, 4 mars 2022.

⁴⁸ Yale School of Management, « Over 1,000 Companies Have Curtailed Operations in Russia – But Some Remain », 28 janvier 2024.

⁴⁹ Observation soumise par A. D. Bolivar.

régime « économique dirigiste »⁵⁰. Aux demandes tendant à le voir examiner telle ou telle situation de contrôle⁵¹, le Gouvernement britannique ne répond pas clairement, demandant aux tribunaux de procéder à de très longs réexamens complémentaires et n'autorise pas les entreprises et personnes affectées à se pourvoir en justice au motif qu'elles ne seraient pas directement désignées.

29. La Rapporteuse spéciale constate que d'autres types de sanctions unilatérales, notamment d'ordre économique, commercial, financier, sectoriel, ou concernant les transports et les sanctions imposées aux biens publics et aux avoirs de banques centrales éprouvent sérieusement les populations. Elle considère que l'accès à la justice est très limité en pareil cas. En particulier, un contentieux concernant l'or du Venezuela détenu par la banque d'Angleterre a été requalifié de litige de droit international public concernant l'immunité de biens de l'État en contestation de droit privé touchant l'autorité⁵². Les États-Unis ont levé l'immunité des réserves de banque centrale dès lors que les tribunaux internes ont qualifié tel État de parrain du terrorisme, violant ainsi le principe de l'égalité souveraine des États⁵³. Des juges de district ont refusé de reconnaître les immunités de diplomates en violation de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961, à la suite de quoi Alex Nain Saab Morán, envoyé spécial du Venezuela a été arrêté, extradé du Cabo Verde et soumis à une longue détention aux États-Unis, nonobstant la décision rendue par la Cour de justice de la Communauté économique des l'État de l'Afrique de l'Ouest ordonnant la remise en liberté immédiate de ce dernier et les recommandations de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples⁵⁴.

30. La Rapporteuse spéciale redit que les régimes de sanctions ont des effets totalement dévastateurs sur l'ensemble des populations des pays visés⁵⁵, venant porter atteinte à toute une série de droits civils, économiques, socioculturels, aggraver la mortalité et réduire l'espérance de vie des habitants⁵⁶. Vu la gravité de ces effets, elle considère qu'il est des cas où les personnes affectées pourraient être qualifiées de victimes de violations graves des droits humains⁵⁷, et rappelle l'obligation bien reconnue faite à l'État de ménager un recours utile aux victimes de telles violations, notamment en organisant des procédures législatives et administratives idoines et effectives et en prenant d'autres mesures voulues en vue de ménager à toute victime un accès équitable effectif et rapide à la justice, en instituant des voies de recours suffisants, effectifs, rapides et convenables, notamment aux fins de réparations et en ménageant aux victimes une protection équivalant au moins à celle prescrite par les obligations internationales mises à leur charge.

31. La Rapporteuse spéciale relève en s'en préoccupant que le citoyen ordinaire soit d'ordinaire privé de tout moyen propre à lui permettre de protéger ses droits, dès lors qu'il ne serait pas directement visé par telle mesure de sanctions précise. Il ne peut se pourvoir devant aucune juridiction contre les effets extraterritoriaux de telles ou telles

⁵⁰ *High Court of Justice, PJSC National Bank Trust and Bank Otkritie Financial Corporation v. Mint* [2023] EWHC 118 (Comm), Judgment, 27 janvier 2023 ; *ibid.*, *Litasco SA v. Der Mond Oil & Gas Africa SA & another* [2023] EWHC 2866 (Comm), Judgment, 15 novembre 2023.

⁵¹ Foreign, Commonwealth and Development Office, « Statement following the judgment in *Mints & others v. PJSC National Bank Trust & another* », 16 octobre 2023.

⁵² Communications de la République bolivarienne du Venezuela n° JAL GBR 12/2021 and JAL OTH 259/2021.

⁵³ Communications n° JAL USA 6/2022 et JAL USA 31/2023.

⁵⁴ Communications n° JAL USA 23/2023.

⁵⁵ Voir [A/78/196](#), [A/HRC/51/33](#), [A/HRC/54/23/Add.1](#) ; [A/HRC/51/33/Add.1](#), [A/HRC/51/33/Add.2](#), et [A/HRC/48/59/Add.2](#).

⁵⁶ Voir [A/HRC/54/23](#).

⁵⁷ Résolution [60/147](#) de l'Assemblée générale du 15 décembre 2005, par. 2 b) à d), 3 c) et d), 11 et 13.

sanctions unilatérales⁵⁸. Des Iraniens atteints de thalassémie et d'épidermolyse bulleuse souffrant sérieusement du manque de médicaments, qui ont tenté de saisir les tribunaux des États-Unis d'action en protection de leurs droits, en ont été déboutés motif pris « d'incompétence *rationae materiae* »⁵⁹.

C. Effets des sanctions unilatérales sur les juges et les avocats

32. La Rapporteuse spéciale relève que les sanctions unilatérales ont un double effet sur les juges et les avocats, en ce qu'elles viennent affecter directement les praticiens du droit et entraver l'exercice du droit à l'assistance juridique des personnes affectées par des sanctions unilatérales. L'indépendance des juges et des avocats constitue une importante institution inaliénable venant garantir le droit du justiciable à un procès équitable et son droit d'accès à la justice. Les privilèges et immunités accordés aux juges et aux avocats ont pour but de garantir l'indépendance de la justice et de ménager un accès véritable à la justice à tout justiciable dont les droits auraient été remis en cause. Les principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale prescrivent expressément aux États de veiller à ce que les prestataires d'assistance juridique ne fassent pas l'objet « de poursuites ou de sanctions économiques, administratives ou autres pour toutes mesures prises conformément à leurs obligations et normes professionnelles reconnues et à leur déontologie »⁶⁰.

33. La Rapporteuse spéciale souligne que les sanctions prises par les États-Unis à l'encontre des juges et responsables de la Cour pénale internationale (CPI)⁶¹ violent les privilèges et immunités accordés à ces derniers, viennent contrarier cette juridiction en ce qu'elle fait pour mener des enquêtes, poursuivre et réprimer les crimes internationaux, entraver l'accès des victimes à toute justice, favoriser l'impunité de malfaiteurs⁶². Elle redit que le projet de loi S.4484 adopté par la Chambre des représentants le 5 juin 2024 venant imposer des sanctions à l'encontre de tous étrangers représentant la CPI qui concourent en quoi que soit à mener des enquêtes, à arrêter, placer en détention ou poursuivre toute personne protégée des États-Unis et de leurs alliés⁶³, est contraire aux normes gouvernant la profession judiciaire.

34. Les entretiens qu'elle a eus avec des avocats à l'occasion de plusieurs consultations techniques ont permis à la Rapporteuse spéciale de mesurer les difficultés que ces derniers rencontrent lorsqu'ils interviennent dans tout contentieux de sanctions, difficultés qui, pour tout avocat, résident, sans s'y limiter dans ce qui suit :

- L'avocat doit obtenir une licence à l'occasion de chaque contentieux de sanction. Par exemple, la licence générale délivrée à tous les avocats au Royaume-Uni est considérée comme insuffisante et inopérante⁶⁴. Les États-Unis

⁵⁸ Observations soumises par Broken Chalk et la République bolivarienne du Venezuela ; voir également Özgür Özdamar et Evgeniia Shahin, « Consequences of economic sanctions: the state of the art and paths forward », *International Studies Review*, vol. 23, No. 4 (Décembre 2021), p. 1646 à 1671.

⁵⁹ Cour de district des États-Unis, Iran *Thalassemia Society et al v. Office of Foreign Assets Control et al*, case 3:22-cv-01195-HZ, Order, 1^{er} janvier 2023.

⁶⁰ Résolution 67/187 de l'Assemblée générale, annexe, principe 12.

⁶¹ United States, Executive Order on Blocking Property of Certain Persons Associated with the International Criminal Court (15 juin 2020).

⁶² Communication des États-Unis n° USA JAL 15/2020.

⁶³ Voir www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/4484/text.

⁶⁴ Observations soumises par M. Swainston, McNair International.

délivrent toute licence générale aux seules fins de tel ou tel contentieux de sanctions bien déterminé⁶⁵ ;

- L'avocat doit se soumettre à une longue et incertaine procédure pour obtenir une licence qui lui permette de représenter des clients sous le coup de sanctions et de prétendre à des honoraires (Royaume-Uni⁶⁶, États-Unis⁶⁷, Union européenne⁶⁸) même à l'occasion d'un contentieux international, notamment devant la Cour internationale de Justice⁶⁹ ;
- La délivrance des licences obéit à des considérations géopolitiques, « même lorsqu'il est satisfait aux conditions requises »⁷⁰ ;
- L'avocat éprouve du mal à percevoir ses honoraires, puisque les banques bloquent les comptes des clients, les virements bancaires ou les dépôts correspondants ;
- L'avocat encourt des poursuites au pénal toutes les fois qu'une loi viendrait réprimer le contournement de régimes de sanctions et aurait pour effet d'aggraver la responsabilité pénale encourue de ce chef⁷¹ ;
- L'avocat est censé rendre compte du contenu de ses entretiens avec son client et surveiller dans ses moindres détails la structure organisationnelle du client, notamment en pénétrer tous les secrets ;
- L'avocat a pour obligation de dénoncer toute violation de sanctions unilatérales de l'Union européenne, « lorsque l'infraction a été commise par un agent public dans l'exercice de ses fonctions ou par une autre personne exerçant une fonction publique » car « il existe un risque manifeste que les services de ces praticiens du droit soient utilisés abusivement en vue de violer les mesures restrictives de l'Union »⁷² ;
- L'avocat risque de voir remettre en cause sa réputation, notamment d'être accusé de manquer de probité morale ou d'être poursuivi du chef de diffamation ou de désinformation pour avoir contesté la légalité de telles sanctions unilatérales⁷³ ;

⁶⁵ Voir Satindar Dogra and others (Global Investigations Review), « The guide to sanctions – fourth edition: key sanctions issues in civil litigation and arbitration », 29 septembre 2023.

⁶⁶ Designated persons face delays of many months in receiving licences, even for subsistence ; voir Tasha Benkhadra (The Law Society Gazette), « Time for a general licence to cover basic needs », 10 November 2023. There is massive obstruction of businesses ; voir Liza Tetley and Giulia Morpurgo (Bloomberg), « Investors fume at UK Treasury's license delays for Russian firms », 13 September 2022. Lawyers face lengthy delays in obtaining licences to represent clients ; voir Andrew Smith (Corker Binning), « Russian sanctions and the law of unintended consequences », 18 August 2022.

⁶⁷ Observations soumises par A.D. Bolivar ; U.S. Code of Federal Regulations, title 31, sect. 542.201, 542.507, 542.508 and 594.517 ; voir également <https://ofac.treasury.gov/media/6191/download?inline>.

⁶⁸ Observations soumises par Partners for Transparency ; voir également Claire DeLelle and Nicole Erb (Global Investigations Review), « The guide to sanctions – first edition: key sanctions issues in civil litigation and arbitration », 17 août 2020.

⁶⁹ Observations soumises par M. Swainston.

⁷⁰ Gouvernement du Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord, « Office of Financial Sanctions Implementation designated individuals licensing principles », 12 juin 2024.

⁷¹ Directive (EU) 2024/1226 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union et modifiant la directive (UE) 2018/1673, art. 8 c).

⁷² Ibid., paragraphe 18 du préambule.

⁷³ Josh Salisbury, « MP names 'amoral' British lawyers silencing press for Vladimir Putin's "henchmen" ».

- L'avocat peut se voir interdire de prêter son concours juridique à certains types de clients, dont le « Gouvernement russe ou des personnes morales, entités ou institutions établies en Russie, même celles qui ne seraient pas sous le coup de régimes de sanctions en vigueur », sans que soit précisé ce que l'on entend par « concours juridique »⁷⁴ ;
- Sont limités les cas où l'avocat peut échapper à l'interdiction à lui faite de prêter des services juridiques par le Règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil de l'Union européenne, en son article 5 n) qui vise principalement la prestation de « services qui sont strictement nécessaires à l'exercice du droit de se défendre à l'occasion de toutes procédures judiciaires et du droit à un recours effectif devant les tribunaux ».

35. La Rapporteuse spéciale estime que les entraves susmentionnées portent manifestement atteinte au droit à la présomption d'innocence, au droit à la réputation⁷⁵ et aux normes garantissant l'impartialité et l'indépendance des praticiens du droit. Elle constate en le déplorant le fait que les inquiétudes que lui inspire l'évolution récente de la réglementation de l'Union européenne relative aux sanctions quant à la vulnérabilité des praticiens du droit ont été méconnues⁷⁶.

III. Accès à la justice en présence de contentieux judiciaire de sanctions

A. Juridictions internationales

36. La Rapporteuse spéciale relève que le contentieux international des sanctions devant les juridictions internationales est limité pour l'heure. Elle reconnaît qu'aucune juridiction n'étant investie de compétence spéciale en matière de contentieux de sanctions, tout différend y relatif ne peut être tranché qu'à l'occasion de quelque contestation concernant la violation d'autres règles de droit international entre les parties en présence. Comme le contentieux oppose des États, les parties en présence invoquent principalement la violation de traités non relatifs aux droits humains, en particulier le Traité de Berne concernant la création d'une Union générale des postes du 9 octobre 1874⁷⁷, l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce de 1994⁷⁸, l'Accord relatif aux transits des services aériens internationaux de 1944⁷⁹, le Traité d'amitié, de commerce et sur les droits consulaires de 1955⁸⁰ et le droit international coutumier de l'immunité des biens de l'État⁸¹.

⁷⁴ Voir https://finance.ec.europa.eu/system/files/2023-07/faqs-sanctions-russia-services-provision_en.pdf.

⁷⁵ A/77/296, par. 10 et 20.

⁷⁶ Voir communication n° OL OTH 75/2023.

⁷⁷ Voir Gulf Times, « Qatar's resolution on postal services gets UPU backing », 29 February 2020.

⁷⁸ Organisation mondiale du commerce, document WT/DS567/R.

⁷⁹ Cour internationale de justice, *Appel concernant la compétence du conseil de l'OACI en vertu de l'article II, section 2 de l'accord de 1944 relatif au transit des services aériens internationaux (Bahreïn, Égypte et Émirats arabes unis c. Qatar)*, arrêt, C.I.J., Recueil 2020.

⁸⁰ Ibid., *Violations alléguées du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955 (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J., Recueil 2021, p.9, *ibid.*, *certaines actifs iraniens (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt, C.I.J., Recueil 2020.

⁸¹ Ibid., *Violations alléguées des immunités de l'État (République islamique d'Iran c. Canada)*, requête introductive d'instance, C.I.J., Recueil 2023.

37. La Rapporteuse spéciale constate en s'en préoccupant, qu'en l'affaire relative au Traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires, les États-Unis n'ont ni exécuté, ni fait exécuter l'ordonnance en indication de mesures conservatoires ni l'arrêt proprement dit⁸². Dans l'affaire concernant certains actifs iraniens, la Cour internationale de Justice a conclu en l'obligation faite aux États-Unis de réparer le préjudice résultant du gel d'actifs iraniens en violation du Traité d'amitié pour avoir unilatéralement déclaré la République Islamique d'Iran, État parrain du terrorisme⁸³. Elle déplore toutefois la décision prise par la United States District Court for the Southern District of New York d'utiliser les actifs gelés, objet du différend, au lieu de les libérer au moment où la Cour internationale de Justice était sur le point de se prononcer⁸⁴, ainsi que le fait par les États-Unis de dénoncer le Traité en cours d'instance afin de ne pas se conformer à la demande à eux faite d'honorer les obligations par eux violées.

38. En février 2020, la République bolivarienne du Venezuela a saisi la Cour pénale internationale d'une plainte tendant à la voir déclarer que l'imposition de sanctions unilatérales contre elle était constitutive de crime contre l'humanité⁸⁵. La Rapporteuse spéciale déplore que la Cour ne se soit toujours pas prononcée sur la recevabilité de la plainte⁸⁶, sachant que, ce faisant, elle pourrait poser en précédent la saisine de la Cour comme moyen de prévenir les effets négatifs de sanctions unilatérales et de garantir un recours effectif à quiconque en serait affecté. Dans le rapport consécutif à sa visite de pays en République arabe syrienne, la Rapporteuse spéciale a évoqué les effets catastrophiques des sanctions unilatérales et recommandé de rechercher si celles-ci caractérisaient l'infraction d'« autres actes inhumains de caractère analogue causant intentionnellement de grandes souffrances ou des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé physique ou mentale » visée à l'article 7 k) du Statut de Rome⁸⁷.

39. De l'avis de la Rapporteuse spéciale, les constatations concernant les effets catastrophiques des sanctions unilatérales et de leur application excessive résultant des rapports de visites de pays en République bolivarienne du Venezuela et en République arabe syrienne, le fait que ces constatations aient été méconnues et qu'aucune mesure n'ait été prise pour atténuer ces effets, le fait que l'on ait annoncé une campagne de pression maximale contre la République bolivarienne du Venezuela et adopté la loi dite *Syria Anti-Normalization Act*⁸⁸ dans le dessein de prévenir toute reconstruction et relève dans ce pays, le fait que l'on ait pris des textes venant réprimer le contournement de régimes de sanctions, ce qui viendrait également à l'action des organisations humanitaires dans les pays sous le coup de sanction⁸⁹ et l'interprétation restrictive faite des besoins et articles humanitaires nonobstant les appels répétés en faveur de la levée de toutes sanctions contre les infrastructures et services critiques⁹⁰ sont autant d'éléments qui disent assez que les dommages humanitaires sont causés intentionnellement et, par suite, que ces faits seraient sans doute justiciables de l'article 7 k) du Statut de Rome.

⁸² Ibid., *Violations alléguées du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955 (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J., Recueil 2021*, p. 9.

⁸³ Ibid., *certaines actifs iraniens (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique)*.

⁸⁴ Jody Godoy (Reuters), « U.S. judge orders \$1.68 bln payout to families over 1983 Beirut bombing », 22 March 2023.

⁸⁵ Disponible à l'adresse suivante : www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/200212-venezuela-referral.pdf.

⁸⁶ Voir www.icc-cpi.int/venezuela-ii.

⁸⁷ A/HRC/54/23/Add.1.

⁸⁸ United States, *Assad Regime Anti-Normalization Act*, S.2342 (18 July 2023).

⁸⁹ A/78/196, par. 10 à 13, 67 à 71.

⁹⁰ A/HRC/54/23/Add.1, par. 88 b) ; A/78/196, par. 78 e).

40. La Rapporteuse spéciale relève que plusieurs tentatives ont été faites pour saisir le mécanisme de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) de contentieux de sanctions unilatérales. Si les débats quant à savoir s'il est possible d'invoquer l'exception de sécurité prévue à l'article XXI [b iii)] de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce comme motif de non-application des règles de l'OMC en présence de sanctions unilatérales n'ont fait que rendre compte des approches divergentes suivies de longue date par les États membres de l'OMC⁹¹, une autre tendance se dégage de la pratique récente⁹². L'OMC a déclaré que les États étaient tenus de respecter les obligations résultant pour eux des accords de l'OMC et d'interpréter des considérations de sécurité par référence au droit international⁹³ et non en tant que juge et partie « self-judging »⁹⁴. La Rapporteuse spéciale déplore que l'organe de règlement des différends de l'OMC ne siège pas depuis novembre 2020⁹⁵, les États-Unis s'opposant à ce que les sièges vacants soient pourvus⁹⁶, ce qui vient incontestablement limiter l'accès à la justice devant l'OMC.

B. Institutions des droits de l'homme des Nations Unies

41. Encore qu'ils soient des institutions quasi judiciaires non habilitées à connaître de toute affaire quant au fond, les organes conventionnels des droits de l'homme des Nations Unies ménagent bel et bien des voies de droit et de recours dans une certaine mesure, singulièrement lorsqu'il n'en est pas ouvert devant les juridictions internes. Étant donné les entraves à l'accès à la justice en présence de sanctions unilatérales, la Rapporteuse spéciale considère que le justiciable dont les droits seraient affectés par des sanctions unilatérales devrait pouvoir porter plainte contre tel État auteur desdites sanctions devant l'organe conventionnel compétent à l'effet de voir protéger ses droits lésés.

42. Sans méconnaître les entraves existantes, qui tiennent notamment au grand nombre des États auteurs et exécutants de sanctions et au fait que des acteurs privés violent les droits humains en faisant une application excessive des sanctions et au fait que les acteurs publics et privés se renvoient la responsabilité de toute violation, la Rapporteuse spéciale redit que les organes conventionnels des Nations Unies devraient accueillir toute plainte dès lors qu'il peut être clairement établi qu'il existe un lien de causalité entre, d'une part, telles sanctions unilatérales et leur application excessive et telles violations des droits humains, d'autre part. Évoquant le fait que les organes conventionnels ont pour pratique constante de prescrire la solution indulgente de l'épuisement des recours internes⁹⁷, elle redit que cette exigence ne doit pas trouver application en présence de cas de sanctions, et ce pour les motifs exposés à la section II. Le Comité des droits de l'homme doit examiner directement tous cas de

⁹¹ Organisation mondiale du commerce, « Article XXI – exceptions de sécurité », dans *Indexe analytique du GATT* (Genève, 1993).

⁹² Tania Voon T., « Testing the limits of WTO security exemptions », *East Asia Forum Quarterly* (June 2023), p. 13-15.

⁹³ https://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds544_f.htm ; voir aussi https://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds597_f.htm.

⁹⁴ Daria Boklan and Amrita Bahri, « The First WTO's Ruling on National Security Exception: Balancing Interests or Opening Pandora's Box? », *World Trade Review*, vol. 19, n° 1 (January 2020), p. 129 et 135.

⁹⁵ Voir https://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/appellate_body_f.htm.

⁹⁶ Voir United States, *Report on the Appellate Body of the World Trade Organization* (Washington, D.C., 2020).

⁹⁷ Vera Shikhelman (Michigan Journal of International Law), « Access to Justice in the United Nations Human Rights Committee », vol. 39, n° 3 (2018), p. 461 et 489 et 490.

violation du droit à l'accès à la justice sous l'empire des articles 14 et 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

43. La Rapporteuse spéciale invite instamment les organes conventionnels des Nations Unies à apprécier les effets de toutes sanctions unilatérales en examinant les rapports présentés par des États visés, les sanctions ayant pour effet d'entamer l'aptitude de ces derniers à s'acquitter des obligations internationales mises à leur charge par les traités relatifs aux droits de l'homme correspondants, ainsi que tous rapports soumis par des États auteurs de sanctions concernant l'application extraterritoriale de l'interdiction de toute violation des droits de l'homme résultant du traité sur la matière ou l'obligation de coopérer à eux faite.

C. Juridictions régionales

44. Les juridictions régionales connaissent rarement des effets des sanctions unilatérales sous l'empire des conventions considérées, les pays auteurs de sanctions n'étant pas parties à celles-ci⁹⁸. La seule décision de la Cour de justice de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest ordonnant la libération d'Alex Nain Saab Morán, envoyé spécial de la République bolivarienne du Venezuela⁹⁹ a été méconnue¹⁰⁰. De fait, seules la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) ont une vaste jurisprudence en matière de contentieux de sanctions.

45. L'accès à la justice s'entend du droit à un procès équitable et à un recours effectif, ainsi qu'il résulte des articles 6 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme) et de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La CJUE et la CEDH ont toutefois une compétence limitée en matière de contentieux des sanctions. Aux termes de l'article 275 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFEU), les personnes physiques ou morales soumises à des mesures restrictives de l'Union européenne peuvent saisir le Tribunal de la Cour de Justice de l'Union européenne en radiation des listes de sanctions, pouvant former recours devant la Cour européenne de justice. Les juridictions internes des États membres de l'Union européenne ne sont pas compétentes pour annuler des décisions de sanctions¹⁰¹.

46. La Rapporteuse spéciale relève que la Cour de justice de l'Union européenne a retenu une solution plutôt restrictive de l'accès à la justice et de l'examen des désignations, sa pratique pouvant se résumer comme suit :

⁹⁸ Voir <https://afribar.org/wp-content/uploads/2023/08/PP-05-Unilateral-Coercive-Measures-Sanctions-and-the-African-Continental-Free-Trade-Area-ACFTA.pdf> ; Leonel Eustáquio Mendes Lisboa, « Direitos Humanos em um mundo de sanções, para além da distinção entre o legal e o ilegal: O Direito ao Desenvolvimento e as Medidas Coercitivas Unilaterais », master's dissertation, p. 150.

⁹⁹ Voir Cour de justice de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, *Alex Nain Saab Morán c. République de Cabo Verde*, arrêt, 15 mars 2021.

¹⁰⁰ Voir communication n° JAL USA 23/2023.

¹⁰¹ Voir Luca Pantaleo, « Sanctions cases in the European Courts », in *Economic Sanctions and International Law*, Paul Eden and Matthew Happold, eds. (Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2019) ; Rachel Barnes, « United States sanctions: delisting applications, judicial review and secret evidence », in *Economic Sanctions and International Law* (2016), p.171-196.

- toute personne désignée a le droit de se défendre et d'accéder aux institutions judiciaires¹⁰² ;
- les sanctions ne violent pas les normes juridiques internationales auxquelles l'Union européenne est soumise¹⁰³, mais la Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente pour apprécier la légalité des sanctions de l'Union européenne au regard du droit international ;
- les mesures restrictives sont présumées légales en droit européen ;
- le Conseil européen a toute latitude pour se prononcer sur les motifs fondant toute mesure restrictive relevant de la politique étrangère de l'Union européenne¹⁰⁴, y compris lorsqu'elle agit sans l'autorisation du Conseil de sécurité de l'ONU¹⁰⁵ ;
- l'appréciation du bien-fondé des désignations n'est pas constante ; le Conseil européen doit prouver qu'il existe des motifs valables de viser telle personne dans les affaires ciblées¹⁰⁶, mais dans nombre d'autres cas c'est au demandeur qu'il incombe de démontrer le caractère « manifestement inopportun » des sanctions au regard de leur objectif général¹⁰⁷ ;
- de l'avis de la Cour, les dispositions des résolutions du Conseil des droits de l'homme et de l'Assemblée générale des Nations Unies sur l'illégalité des mesures coercitives unilatérales n'ont pas valeur de règles coutumières de droit international¹⁰⁸ ;
- des groupes d'individus peuvent être inscrits sur une liste mais seuls les dirigeants des groupes et les personnes qui leur sont associées doivent l'être¹⁰⁹ ; l'existence de quelque association avec les dirigeants de tels groupes s'apprécie par référence au critère de « communauté d'intérêts »¹¹⁰, notion assez vague et susceptible d'interprétation extensive ;
- toute personne doit être informée des motifs justifiant sa désignation au moment de cette désignation et non à l'audience¹¹¹ ;

¹⁰² Voir Cour de justice de l'Union européenne, *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil de l'Union européenne et Commission des communautés européennes*, jonction d'instances C-402/05 P et C-415/05 P.

¹⁰³ Voir *ibid.*, *Parlement européen c. Conseil de l'Union européenne (sanctions intelligentes)*, affaire C-130/10 ; Lonardo L., « Challenging EU sanctions against Russia: the role of the court, judicial protection, and common foreign and security policy », *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 24 (décembre 2023), p. 1 à 24.

¹⁰⁴ Cour de justice de l'Union européenne, *RT France*, affaire T-125/22, arrêt, 27 July 2022, par. 52 ; *ibid.*, *North Drilling Co.cv. Conseil de l'Union européenne*, affaire T-552/12, arrêt, 12 novembre 2013, par. 25 ; *ibid.*, *National Iranian Tanker Company c. Conseil*, affaire T-565/12, arrêt, 3 juillet 2014, par. 58 ; *ibid.*, *Rosneft*, affaire T-715/14, arrêt, par. 159.

¹⁰⁵ *Ibid.*, *République bolivarienne du Venezuela c. Conseil de l'Union européenne*, affaire T-65/18 RENV, arrêt, 13 septembre 2023, par. 95 et 96.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*, *PAO Rosneft Oil Company et autres c. Conseil de l'Union européenne*, Case C-732/18 P.

¹⁰⁸ *Ibid.*, arrêt, 17 septembre 2020, par. 97.

¹⁰⁹ *Ibid.*, *Pye Phyto Tay Za c. Conseil de l'Union européenne*, C-376/10 P, arrêt, 13 mars 2012, par. 62 à 65. Voir également *Rosneft*, affaire T-715/14, arrêt, par. 152.

¹¹⁰ *Ibid.*, *Violetta Prigozhina c. Conseil de l'Union européenne*, affaire T-212/22, arrêt, 8 mars 2023, par. 93.

¹¹¹ *Ibid.*, *Bank Mellat c. Conseil de l'Union européenne*, affaire T-496-10, arrêt, 29 janvier 2013, par. 47 et 49 ; *ibid.*, *Bank Melli Iran c. Conseil de l'Union européenne*, affaire T-390/08, arrêt, 14 octobre 2009, par. 80.

- les normes gouvernant la documentation réunie et servant de fondement aux désignations varient et peuvent englober des pièces invérifiables, y compris des prises de position dans la presse¹¹² ;
- les personnes physiques et morales qui ne sont pas nommément désignées par l'Union européenne ne peuvent se pourvoir devant la Cour européenne de justice, quand bien même elles seraient affectées par des mesures d'exécution et l'application excessive de sanctions de l'Union européenne¹¹³ ;
- les États affectés par des sanctions de l'Union européenne n'ont pas qualité pour ester en justice¹¹⁴ ;
- la seule existence de liens familiaux n'étant pas un motif suffisant d'inscription sur une liste, la majorité des décisions de radiation de liste visent des désignations fondées sur les liens de famille¹¹⁵ ;
- d'ordinaire, les décisions de justice portant radiation ne sont pas assorties de peines ou de conditions de levée susceptibles de remettre en cause toute protection judiciaire effective¹¹⁶. Dans les rares cas où la Cour accorde une indemnisation du fait d'erreur dans l'imposition de mesures restrictives, le montant en est assez faible¹¹⁷.

47. La Rapporteuse spéciale souligne que si elle offre quelques éléments de l'accès à la justice, la Cour de justice de l'Union européenne ne garantit ni un accès effectif à la justice, ni le droit à un procès équitable, ni davantage le droit à un recours utile aux fins de la sauvegarde de tous droits violés par telles mesures restrictives de l'Union européenne.

D. Juridictions internes des pays auteurs de sanctions

48. S'il incombe au premier chef à l'État de garantir l'accès à la justice dans sa juridiction au regard du droit international, la jurisprudence interne en matière de contentieux de sanctions dans les États auteurs de sanctions est fragmentaire, limitée et inconstante. La Rapporteuse spéciale relève en particulier la problématique de la recevabilité, car classiquement seules les personnes physiques et morales nommément désignées ont qualité pour ester en justice, les portes de la justice étant d'ordinaire fermées ou difficilement accessibles aux personnes non directement affectées par des sanctions unilatérales ou leur application excessive, et désireuses de faire protéger leurs droits. Les plaignants disent souvent rencontrer des difficultés d'ordre matériel pour se rendre dans l'État du for, s'exposer à la discrimination, à un traitement inégal et à la politisation des procédures¹¹⁸.

49. La Rapporteuse spéciale se préoccupe également de ce que, dans nombre de cas, les personnes physiques ou morales directement visées se voient fermer les portes de

¹¹² Nadia Zelyova, « Restrictive measures – sanctions compliance, implementation and judicial review challenges in the common foreign and security policy of the European Union », *ERA Forum*, vol. 22 (31 March 2021), p. 159-181.

¹¹³ Ibid., *Ville de Paris, Ville de Bruxelles et Ayuntamiento de Madrid c. Commission européenne*, jonction d'instances T-339/16, T-352/16 et T-391/16, arrêt, 13 décembre 2018, par. 50.

¹¹⁴ Ibid. *République bolivarienne du Venezuela c. Conseil de l'Union européenne*.

¹¹⁵ Ibid., *Tomana*, affaire T-190/12, arrêt, 22 avril 2015 par. 235.

¹¹⁶ Heleen Over De Linden, « The Court of Justice's Difficulty with Reviewing Smart Sanctions as Illustrated by Rosneft », *European Foreign Affairs Review*, vol. 24, No. 1 (February 2019), p. 27.

¹¹⁷ Cour de justice de l'Union européenne, *Safa Nicu Sepahan Co. c. Conseil de l'Union européenne*, affaire T-384/11, arrêt du Tribunal (Première Chambre), 25 novembre 2014, par. 68 et 69 ; *ibid.*, arrêt de la Cour (Grande Chambre), 30 mai 2017, par. 55 et 111.

¹¹⁸ Satinder Dogra and others, « Key sanctions issues in litigation and arbitration ».

la justice du fait qu'elles auraient été désignées selon une procédure relevant du pouvoir exécutif ou de l'ordre administratif¹¹⁹. Aux États-Unis, le plaignant ne peut se prévaloir de la garantie judiciaire d'essence constitutionnelle que s'il prouve avoir des liens étroits avec les États-Unis¹²⁰. Il semblerait que même lorsque les portes de la justice sont ouvertes, la saisine du juge américain est circonscrite aux aspects de forme de toute désignation, à l'exclusion du fond de la cause, le juge statuant sur la base de pièces classifiées non transparentes, produites par l'exécutif,¹²¹ reportant de ce fait la charge de la preuve sur le demandeur et accueillant des conclusions orales ex post facto comme satisfaisant aux prescriptions de la légalité¹²². Les plaignants évoquent également, entre autres entraves, ceci qu'il est difficile et coûteux de constituer conseil, que les avocats redoutent le contentieux des sanctions, que les pièces du dossier et les motifs de désignation ne font pas l'objet de communication, que les textes font l'objet d'interprétation douteuse, que toutes explications avancées n'ont pas valeur contraignante, qu'il n'est pas facile de faire libérer et transférer des fonds, de faire exécuter les rares décisions portant radiation de listes ou dégel d'actifs¹²³ et tant d'autres écueils évoqués dans la section II.

50. La Rapporteuse spéciale relève les tentatives faites par des États ciblés pour transférer tout contentieux commercial ou de droit privé dans leur juridiction, le but étant de protéger les droits de personnes physiques et morales affectées par telles sanctions unilatérales¹²⁴, notamment en raison des clauses dites de sanction¹²⁵. Elle constate toutefois que cette solution est plutôt inopérante, les États auteurs de sanctions refusant d'appliquer les accords de reconnaissance mutuelle des décisions de justice, de reconnaître et d'exécuter des décisions judiciaires et arbitrales¹²⁶, édictant des injonctions anti-poursuites¹²⁷, « tendant à prévenir tout contournement de régimes de sanctions par voie judiciaire »¹²⁸.

E. Arbitrage international en matière commerciale et d'investissement

51. La Rapporteuse spéciale constate en les déplorant les effets négatifs des sanctions unilatérales sur les institutions et le contentieux arbitraux, même si les institutions arbitrales seraient pour la plupart d'avis que le contentieux des sanctions

¹¹⁹ Nigel D. White, « Autonomous and Collective Sanctions in the International Legal Order », *The Italian Yearbook of International Law Online*, vol. 27, No. 1 (14 November 2018), p. 21 ; Rachel Barnes, « United States sanctions: delisting applications, judicial review and secret evidence », p. 206.

¹²⁰ Voir www.leagle.com/decision/2001443251f3d19216 ; www.bernabeipllc.com/wp-content/uploads/sites/1500928/2020/03/Al-Haramain-v-U-S-Dept-of-the-Treasury.pdf ; www.courtlistener.com/opinion/2359589/kindhearts-v-geithner.

¹²¹ Rachel Barnes, « United States sanctions: delisting applications, judicial review and secret evidence », p. 210-211.

¹²² Ibid., p. 208-209.

¹²³ Elena Chachko, « Symposium on unilateral targeted sanctions due process is in the details: U.S. targeted economic sanctions and international human rights law », *American Journal of International Law*, vol. 113 (29 April 2019), p. 159.

¹²⁴ Observation soumise par A.D. Bolivar.

¹²⁵ Communication de la République bolivarienne du Venezuela ; Chine, (Loi anti-sanctions étrangères) Law on Countering Foreign Sanctions, 2021.

¹²⁶ Communication de la République dominicaine et Broken Chalk ; A/HRC/57/55/Add.1.

¹²⁷ High Court of Justice, *Renaissance Securities (Cyprus) Ltd v. Chlodwig Enterprises Ltd. and others* [2023] EWHC 2816.

¹²⁸ Katrien Baetens and Camille Laporte (Linklaters), « EU responds to Russia's anti-suit injunctions with transaction ban », 25 June 2024 ; Règlement (UE) 2024/1745 du Conseil du 24 juin 2024, art. 5ab.

est susceptible d'arbitrage¹²⁹. Mises à part les difficultés d'ordre général que le plaignant rencontre pour se pourvoir en justice, difficultés qui tiennent en ceci qu'il est sous le coup de restrictions de voyage et de visas, qu'il doit obtenir une autorisation pour participer à l'instance en quelque qualité que ce soit, obtenir l'autorisation de banques¹³⁰, constituer avocat¹³¹, qu'il est l'objet de sanctions informatiques¹³², ainsi qu'il est dit plus haut, la Rapporteuse spéciale est au fait des difficultés que le plaignant éprouve à choisir entre tel et tel régime juridique ou telle et telle instance arbitrale, à désigner des arbitres¹³³, à faire face à la multiplication des cas de violations de contrats motif pris de force majeure¹³⁴, à contester la compétence de tel ou tel tribunal arbitral sur le fondement de tel règlement de sanctions¹³⁵, à faire face à la saisine de plusieurs instances arbitrales¹³⁶ ce qui donne prise à des procédures parallèles¹³⁷.

52. La Rapporteuse spéciale n'ignore pas non plus les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exécution des sentences arbitrales. Si au sein de l'Union européenne, la procédure arbitrale proprement dite peut s'enclencher par le jeu de la dérogation résultant de l'article 4.1 c) du Règlement du Conseil (UE) 69/2014, l'article 5.1 a) dudit Règlement vient priver d'effet cette dérogation lorsque la sentence arbitrale est rendue contre telle partie après que celle-ci a été inscrite sur la liste¹³⁸. De ce fait, les sanctions unilatérales viennent entraver l'exécution d'obligations contractuelles et aussi faire obstacle à l'exécution de telles prestations « en lien avec tout contrat ou prestation dont l'exécution a été affectée directement ou indirectement, en tout ou en partie, par les mesures imposées sous l'empire du Règlement 833 »¹³⁹.

¹²⁹ Tamás Szabados, « EU economic sanctions in arbitration », *Journal of International Arbitration*, vol. 35, No. 4 (2018).

¹³⁰ Voir <https://viac.eu/en/arbitration/content#II.e> ; <https://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2022/10/08/how-can-u-s-secondary-sanctions-as-foreign-overriding-mandatory-rules-intervene-in-arbitration-disputes-arising-from-the-ukraine-russia-conflict/>.

¹³¹ High Courts of Justice, *Obiter in Barclays Bank PLC v. VEB.RF*, [2024] EWHC 1074, Judgment, 10 May 2024, para. 46.

¹³² Diplomatic Service of the European Union, « European Union sanctions », 7 October 2023, disponible à l'adresse https://www.acerislaw.com/wp-content/uploads/2024/06/European-Union-sanctions_-EEAS.pdf ; Moscow City Arbitration Court, *Linde GMBH v. Ruschemchemalliance*, Case No A40-155367/2020, Judgement, 20 April 2021, p. 24-25, disponible à l'adresse www.garant.ru/files/5/6/1539065/reshenie_arbitragnogo_suda_g_moskvi_ot_20_aprelya_2021_g_po_delu_n_a40_155367_2020.rtf.

¹³³ Cour d'appel du Québec, *La Compagnie Nationale Air France c. Libyan Arab Airlines*, arrêt, 31 mars 2003, par. 15.

¹³⁴ Voir <https://iccwbo.org/wp-content/uploads/sites/3/2020/03/icc-forcemajeure-hardship-clauses-march2020.pdf> ; Règlement du Conseil (UE) n° 833/2014, art. 11.1.

¹³⁵ Stockholm Chamber of Commerce, *Stati v. Kazakhstan*, Award, of 19 December 2013, p. 154-161 disponible à l'adresse www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw3083.pdf.

¹³⁶ Katrovskaia E. A., « Sanctions challenges in the field of international commercial arbitration in 2022 and the ways to overcome them », *International Law*, vol. 1 (2023), p. 3. Disponible à l'adresse suivante : <https://cyberleninka.ru/article/n/sanktsionnye-vyzovy-v-sfere-mezhdunarodnogo-kommercheskogo-arbitrazha-v-2022-godu-i-sposoby-ih-preodoleniya/viewer>.

¹³⁷ Freshfields, « International arbitration in 2024 », p. 9. Disponible à l'adresse <https://www.freshfields.us/492fb0/globalassets/our-thinking/campaigns/international-arbitration/2024/pdfs/arbitration-top-trends-2024--english.pdf>.

¹³⁸ Voir https://viac.eu/en/arbitration/content#c_Enforcement_of_arbitral_awards ; Melissa Ordonez and Lucas Aubry, « Impact of Russian Sanctions on International Arbitration – an update », *Legal Industry Review*, vol. 3 (2023), p. 28.

¹³⁹ Hong Kong International Arbitration Centre, *Linde v. RusChemAlliance*, Case No. A23039, Decision, 27 September.

IV. Aptitude des pays à garantir le droit à un procès équitable

53. La Rapporteuse spéciale relève de multiples informations faisant état des difficultés que les sanctions unilatérales causent aux systèmes judiciaires des États, systèmes fragilisés par des pressions d'ordre politique et économique et le manque de moyens¹⁴⁰. On citera notamment le grand nombre de postes vacants dans les rangs de la police, des enquêteurs, des secrétaires, des experts, des juges, des procureurs et des autres auxiliaires de justice (jusqu'à 50 pour cent de postes vacants)¹⁴¹, l'absence et la pénurie de matériels, d'équipements et de réactifs pour les expertises légales, de moyens et matériels logistiques et de transport, d'outils informatiques nécessaires à la tenue d'audiences en ligne et à l'archivage des dossiers, l'absence de moyens pour construire de nouvelles salles d'audience¹⁴² ; l'offre insuffisante de cours de formation, d'apprentissage, d'outils techniques et informatiques et les entraves à aux échanges d'informations propres à permettre au personnel de se perfectionner¹⁴³, le fait que les pouvoirs publics ont de moins en moins les moyens de proposer au justiciable une assistance juridique gratuite¹⁴⁴ et le fait que les cours et tribunaux se trouvent souvent dans l'obligation de recourir à des solutions non classiques pour tenir des débats en ligne¹⁴⁵, solutions qui se heurtent également aux problèmes de défaut de connectivité, de logiciels et d'ordre opérationnel¹⁴⁶.

54. Les motifs sus-évoqués auxquelles on ajoutera ceci que le justiciable doit trouver d'autres solutions pour effectuer toutes opérations et transferts d'argent, viennent aggraver les risques de voir influencer et corrompre les décisions de justice¹⁴⁷. On s'accorde à dire que les personnes physiques et morales sont peu enclines à saisir la justice aux fins d'actions en protection de leurs droits s'agissant de contentieux de sanctions parce qu'elles ont peu confiance en la justice des pays auteurs de sanctions, ou qu'elles se trouvent dans l'impossibilité de faire exécuter toute décision de justice rendue par les juridictions internes de leur pays de résidence¹⁴⁸.

55. La Rapporteuse spéciale n'ignore pas non plus que les sanctions unilatérales influent sur la coopération internationale, singulièrement en matière pénale. Il est constant que les sanctions nuisent à l'échange de renseignements, à la collecte de moyens de preuve à l'étranger, aux procédures d'extradition, aux actions collectives de répression du terrorisme et d'autres formes de criminalité transfrontalière et viennent remettre en cause la mise en œuvre de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies, des conventions portant répression de la criminalité transfrontalière, des conventions de coopération et d'entraide en matière pénale,

¹⁴⁰ Observations soumises par Asociación Civil Grupo SURES ; [A/HRC/51/33/Add.2](#), par. 58 et 59.

¹⁴¹ Observations soumises par Asociación Civil Grupo SURES.

¹⁴² Communications de la République arabe syrienne, de la République bolivarienne du Venezuela et Asociación Civil Grupo SURES.

¹⁴³ Observations soumises par la République arabe syrienne, Broken Chalk et Asociación Civil Grupo SURES ; voir également [A/HRC/48/59/Add.2](#) ; Alexander Evert Gerritsen, *The value and limitations of the European Union's restrictive measures/sanction regimes as a foreign policy tool to achieve objectives* », master's dissertation (2022).

¹⁴⁴ Communication de la République arabe syrienne et de la République dominicaine.

¹⁴⁵ Communication de la République bolivarienne du Venezuela.

¹⁴⁶ Observations soumises par Asociación Civil Grupo SURES.

¹⁴⁷ Communication de la République dominicaine ; [A/HRC/51/33/Add.2](#), par. 58 et 59 ; [A/HRC/48/59/Add.2](#), par. 58.

¹⁴⁸ Voir [A/HRC/57/55/Add.1](#).

ouvrant ainsi la voie à l'impunité et compliquant l'accès à la justice des victimes de crimes¹⁴⁹.

56. La désignation de hauts responsables et d'autres personnels de la justice soient visés par des sanctions viendrait mettre à mal la coopération en matière pénale et judiciaire¹⁵⁰, décourager la participation active dans les instances internationales et entraver la conclusion et l'application d'accords de coopération entre institutions et d'autres conventions en ces matières¹⁵¹. Ces désignations d'inspiration politique sont insusceptibles de recours et violeraient la présomption d'innocence, les droits de propriété, le droit à la réputation, la liberté de circulation et le droit à un procès équitable¹⁵².

V. Conclusions et recommandations

A. Conclusions

57. La Rapporteuse spéciale dit les graves préoccupations que lui inspirent les effets conjugués de tous les types de sanctions primaires, leurs modes d'exécution et application excessive subséquente sur toutes les catégories de droits humains, non seulement des personnes directement visées, mais également de quiconque entretiendrait quelque lien avec le pays sous le coup de sanctions, y compris les populations prises dans leur ensemble, surtout quand on sait qu'aucun desdits droits n'est garanti par un accès effectif à la justice en tant que partie intégrante du droit universellement reconnu à un recours en présence de toutes violations de droits humains.

58. Le droit à un recours utile, d'accès à la justice, accompagné du droit à un procès équitable et à la présomption d'innocence constitue un système primaire de protection de toutes les catégories de droits humains, y compris les droits économiques, sociaux et culturels en toutes circonstances, y compris en présence de tous types de sanctions unilatérales. Le droit à la protection de la justice, y compris le droit d'accès à la justice pour voir sauvegarder tous droits violés n'est pas réservé au seul justiciable poursuivi au pénal.

59. L'accès à la justice en tant que garantie primaire de toutes les catégories de droits humains doit s'interpréter largement comme consistent en :

- L'équale protection de la loi sans discrimination aucune ;
- La présomption d'innocence ;
- Le respect de la légalité des peines et des autres éléments constitutifs de la garantie du procès équitable ;
- La réalisation de toutes les catégories de droits humains devant la justice ;
- L'accès aux moyens de protection des droits humains par voie de justice ;
- L'accès à une assistance juridique non onéreuse ;
- L'accès à toutes pièces documentaires et tous éléments de preuve, la transparence de la procédure ;

¹⁴⁹ Communication de la République dominicaine ; Anton Moiseienko, « Due process and unilateral targeted sanctions », *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions* (Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2021), p. 405-423.

¹⁵⁰ Observations soumises par Asociación Civil Grupo SURES.

¹⁵¹ Communication du Guatemala.

¹⁵² Ibid.

- L'accès au texte de jugements dûment motivés ;
- L'accès aux voies de recours ;
- La connaissance des voies de droit ;
- Le respect de l'état de droit et d'un ordre fondé sur des règles ;
- La sécurité juridique ;
- L'accès à la réparation et à l'indemnisation.

60. L'accès à la justice et le droit corollaire de recours en justice contre toutes violations de droits humains résultant de sanctions unilatérales font partie intégrante du régime de protection des droits humains, qui est, pour l'heure, embryonnaire dans l'ordre universel, régional et national. Ils constituent également un socle important s'agissant de bâtir des mécanismes de restitution, d'indemnisation et de réparation en présence de violations de droits humains résultant de sanctions unilatérales, de leurs modes d'exécution ou de leur application excessive.

61. Tout État qui sanctionne de peines civiles ou pénales le contournement de sanctions unilatérales dont il use comme outil de politique étrangère enfreint les règles universelles du droit pénal. Des mesures de caractère non pénal ne sont pas susceptibles d'exécution par des moyens pénaux, surtout quand on sait que les sanctions unilatérales primaires violent le droit international.

62. Les mesures coercitives unilatérales, leurs modes d'exécution et leur application excessive opèrent des violations graves des droits humains de l'ensemble de la population du pays visé, donnant ainsi prise à la pleine application par tous les organes de l'ONU de toutes les normes des Nations Unies relatives à la réparation de toutes violations graves desdits droits.

63. La lourdeur et l'incertitude des conditions à remplir, l'opacité de la prise des décisions, le défaut de transparence et de communication des renseignements fondant toutes désignations et la saisie douanière de biens, la longueur, la cherté et l'inefficacité des procédures de recours en radiation ou administratif, l'accès problématique à toute forme de protection dans les États auteurs de sanctions et les autres États, le refus des praticiens du droit des États auteurs de sanctions de représenter en justice toutes personnes physiques et morales affectées par des sanctions unilatérales sont autant de violations du droit d'accès à la justice et du droit à un recours effectif.

64. La présomption de légalité des sanctions unilatérales et la présomption simple de culpabilité des personnes physiques et morales sous le coup de sanctions vont à l'encontre du droit international, notamment des principes de responsabilité pour faute connus de l'ordre international et de l'ordre interne, dont la présomption d'innocence qui a valeur de norme impérative de droit international. L'État ne peut reporter sur telle personne physique ou morale sous le coup de sanction la charge de la preuve de la légalité de l'activité incriminée. C'est à l'État qu'il incombe de rapporter la preuve de l'illégalité des actes ou omissions reprochés à telle personne physique ou morale sous le coup de tous types de peines, pour autant que la compétence dudit État soit dûment fondée.

65. À l'heure actuelle, l'adoption de textes de loi venant organiser l'assistance juridique, réprimer la diffamation et la désinformation, incriminer le contournement de régimes de sanctions et de politiques correspondantes vient remettre en cause les principes et normes gouvernant l'exercice des fonctions de représentation juridique et exposer les avocats à des sanctions dans l'exercice de leur profession en tant que garants de la promotion et de la protection des droits humains, les empêchant ainsi de se consacrer comme il se doit à la défense de ceux qui sollicitent leur concours.

66. Bien qu'il existe toute une jurisprudence du contentieux des sanctions unilatérales, ni la Cour de justice de l'Union européenne ni les juridictions internes des États auteurs de sanctions n'ouvrent véritablement un accès à la justice, à de voies de droit et de recours, tel que prescrit par les normes juridiques internationales.

B. Recommandations

67. Les États Membres de l'ONU devraient :

a) ériger toutes les voies de droit internationales existantes, dont la Cour internationale de Justice (CIJ) et l'Organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en mécanismes habilités à faire exécuter toutes obligations internationales et protéger les droits humains. Les sanctions unilatérales, leurs modes d'exécution et leur application excessive violent l'ensemble des traités internationaux qui intéressent diverses branches du droit international, y compris les obligations résultant de l'Accord instituant l'OMC, d'accords commerciaux, fiscaux, d'investissement, de coopération, de conventions d'entraide en matière civile et pénale, de conventions d'exécution réciproque de décisions de justice, du droit de la sécurité internationale, d'accords portant répression de la criminalité transfrontalière et du terrorisme international, résultant du droit aérien et du droit de la mer, d'accords relatifs aux immunités de l'État et de ses biens. Il est illégal au regard du droit international d'user de sanctions unilatérales comme moyen de règlement de différends internationaux et outil de politique étrangère ;

b) se guidant sur le principe de diligence raisonnable, veiller à faire appliquer tous les types d'accords internationaux dans le respect du droit international des traités, tout retrait unilatéral ou toute suspension unilatérale comme forme de sanction unilatérale ne pouvant s'opérer que dans le respect du droit international des traités ;

c) mettre les moyens de protection diplomatique au service de la protection des droits de toutes personnes affectées par des sanctions unilatérales ;

d) instituer un régime d'assistance juridique bénévole pour pourvoir à la représentation juridique de personnes affectées par des sanctions à l'occasion de contentieux devant des juridictions internes et internationales.

68. Les États auteurs de sanctions et les organisations régionales devraient :

a) s'assurer que tous les moyens de pression unilatéraux ne violent pas leurs obligations internationales ou ne débordent pas les limites de contremesures autorisées par le droit de la responsabilité internationale. Toutes mesures qui ne satisfont pas aux prescriptions susmentionnées et ne sont pas directement autorisées par le Conseil de sécurité de l'ONU constituent des mesures unilatérales coercitives devant être levées ;

b) pourvoir, sans discrimination aucune, à la protection en justice de tous les droits humains, y compris les droits économiques, sociaux et culturels, affectés par des sanctions unilatérales, les modes d'exécution et l'application excessive desdites sanctions, en instituant des procédures peu coûteuses, rapides, claires et transparentes, ménageant libre accès à une assistance juridique à un prix abordable, de demande de licences et ouvrant droit à des sources de renseignements, peu importe que tel État ait souscrit ou non au régime de sanctions unilatérales considéré ;

c) pourvoir à l'exécution de tous les types d'accords internationaux tel que prescrit par le droit international des traités en se guidant sur le principe de diligence raisonnable, le retrait unilatéral ou la suspension unilatérale de tout traité international comme sanction unilatérale ne pouvant s'opérer que dans le respect du droit international des traités ;

d) veiller à ce que la prestation de services juridiques à l'occasion de tout contentieux de sanctions ne soit qualifiée d'infraction civile ou pénale, le but étant de préserver l'intégrité de la profession de praticien du droit, l'avocat ne devant nullement craindre pour sa réputation en pareil cas ;

e) abroger tous textes de loi internes portant répression ou sanction du contournement de régimes de sanctions comme attentatoires aux principes de droit du procès équitable et de la présomption d'innocence ;

f) mettre un terme à la pratique consistant dans l'adoption de textes explicatifs ou interprétatifs des sanctions de valeur non contraignante, qui sont source d'incertitude et de confusion et d'application excessive généralisée des sanctions ;

g) éliminer et prévenir dans l'avenir toute discrimination fondée sur la nationalité, l'origine, le lieu de résidence, le numéro de téléphone, l'adresse IP dans le pays sous le coup de sanctions ou l'existence de quelque autre lien avec le pays visé et combattre toute discrimination en ménageant au justiciable un accès à la justice effectif ;

h) aider à faire nommer de nouveaux membres de l'Organe d'appel de l'OMC, le but étant de permettre à cette instance de remplir de nouveau sa fonction de mécanisme compétent en matière de règlement des différends commerciaux.

69. La Cour pénale internationale devrait s'efforcer d'exercer rapidement sa compétence en l'affaire *Vénézuela II*¹⁵³ en vue d'évaluer l'impact humanitaire des sanctions unilatérales, de leurs modes d'exécution et de leur application excessive, car elle pourrait être saisie d'affaires similaires par d'autres pays comme la République arabe syrienne, qui vit une catastrophique crise humanitaire, gravement exacerbée par les sanctions unilatérales à elle imposées.

70. Les organes conventionnels des Nations Unies devraient accepter de connaître de cas de violations des droits humains par tels ou tels États auteurs de sanctions sous l'empire des traités relatifs aux droits humains correspondants, le but étant de ménager à tout justiciable un accès à la justice et un recours effectif. La saisine desdits organes conventionnels de contentieux de sanctions ne doit pas être subordonnée à l'épuisement des recours internes, les portes de la justice n'étant pas véritablement ouvertes au justiciable en pareil cas.

71. Le Comité des droits de l'homme devrait :

a) traiter de la problématique des entraves à l'exercice du droit à un procès équitable, à la présomption d'innocence, de l'accès à la justice et du droit de recours, toutes les fois que des droits humains sont affectés par des sanctions unilatérales, les modes d'exécution et l'application excessive desdites sanctions ;

b) modifier l'observation générale n° 32 (2007), concernant l'article 14, ayant trait au droit à l'égalité devant les cours et tribunaux et à un procès équitable afin de tenir dûment compte des obstacles et entraves à l'accès à la

¹⁵³ Voir www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/200212-venezuela-referral.pdf ; voir aussi <https://www.icc-cpi.int/fr/venezuela-ii>.

justice en présence de sanctions unilatérales, de modes d'exécution et d'application excessive desdites sanctions.

72. Le Secrétaire général, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et les autres entités des Nations Unies devraient envisager la problématique de la légalité et de l'impact humanitaire des sanctions unilatérales, de leurs modes d'exécution et de leur application excessive dans le cadre d'une réflexion sur l'extraterritorialité, le recours généralisé à des textes interprétatifs de régimes de sanctions de caractère complexe, non juridique et non contraignant et les entraves à l'accès à la justice attentatoires à l'état de droit.

73. Toutes les parties prenantes devraient réfléchir à la possibilité d'établir au moyen d'un algorithme un mécanisme de responsabilité et de recours ouvert à toutes victimes de sanctions unilatérales, des modes d'exécution et de l'application excessive desdites sanctions par des États tiers et des acteurs privés en interrogeant les données collectées par les États et d'autres acteurs comme moyen de garantir l'accès à la justice et un recours effectif à toute personne dont les droits humains auraient été violés par des sanctions unilatérales.
