



Assemblée générale

Distr. générale
10 février 2015
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Vingt-huitième session

Points 3 et 5 de l'ordre du jour

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

**Organismes et mécanismes de protection
des droits de l'homme**

Rapport intérimaire fondé sur des travaux de recherche du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme comportant des recommandations relatives aux mécanismes visant à évaluer les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme et à promouvoir le principe de responsabilité

GE.15-02209 (F) 250215 270215



* 1 5 0 2 2 0 9 *

Merci de recycler



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–5	3
II. Portée du rapport	6	4
III. La notion de mesures coercitives unilatérales	7–13	4
IV. Effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme	14–20	6
V. Études de cas	21–42	9
A. Cuba	22–28	9
B. Zimbabwe	29–31	10
C. République islamique d'Iran	32–36	11
D. La bande de Gaza	37–39	12
E. Effets des mesures coercitives unilatérales sur des États tiers: le cas du Pakistan	40–42	13
VI. Mécanismes pouvant être utilisés pour évaluer les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales et pour promouvoir le principe de responsabilité	43–58	14
A. Problème posé par les limites d'ordre territorial et juridictionnel apportées aux obligations	47–51	14
B. Nécessité de garantir le respect du principe de responsabilité	52–54	16
C. Accès à des éléments de preuve indépendants	55	17
D. Examen de l'efficacité financière et administrative	56	17
E. Nécessité d'obtenir les compétences techniques les plus appropriées	57	17
F. Réduction de la politisation	58	18
VII. Observations finales et mesures recommandées	59–66	18

I. Introduction

1. À la lumière des préoccupations croissantes suscitées par les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme¹, le Conseil des droits de l'homme, dans sa résolution 19/32, a prié le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) d'organiser un atelier pour étudier la question de la relation entre les mesures coercitives unilatérales et les droits de l'homme, y compris les différents aspects des effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits fondamentaux des populations touchées, avec la participation des États, d'universitaires et de représentants de la société civile. L'atelier, qui s'est tenu en avril 2013, a examiné les divers sujets de préoccupation et avis auxquels avait donné lieu la question, y compris la légitimité de ces mesures du point de vue des droits de l'homme. Un certain nombre de conclusions et recommandations ont été soumises au Conseil pour examen, dont une proposition selon laquelle le Comité consultatif devrait être chargé de procéder à un examen d'ensemble des mécanismes indépendants permettant d'évaluer les effets des mesures coercitives unilatérales et de promouvoir le principe de responsabilité².

2. Dans sa résolution 24/14, le Conseil des droits de l'homme a prié le Comité consultatif d'établir un rapport fondé sur des travaux de recherche comportant des recommandations relatives aux mécanismes visant à évaluer les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme et à promouvoir le principe de responsabilité. Le présent rapport intérimaire, qui sera présenté au Conseil à sa vingt-huitième session, a été établi conformément à cette demande. Dans la même résolution, le Conseil a également prié le Comité consultatif de solliciter, dans le cadre de l'élaboration du rapport, les vues et les contributions des États membres et des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales concernés, ainsi que des institutions nationales des droits de l'homme et d'organisations non gouvernementales. Il a aussi prié le HCDH d'organiser un atelier sur les incidences de l'application des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits fondamentaux des populations touchées, en particulier leurs incidences socioéconomiques sur les femmes et les enfants, dans les États visés, d'établir un rapport sur les travaux de l'atelier et de le soumettre au Conseil à sa vingt-septième session. Conformément à cette demande, un atelier s'est tenu le 23 mai 2014 à Genève et le rapport sur les travaux de cet atelier a été soumis au Conseil à sa vingt-septième session³. Le rapport intérimaire a également tiré un grand parti des résultats de l'atelier.

3. Conformément à la recommandation 12/6 du Conseil des droits de l'homme, le Comité consultatif a créé un groupe de rédaction composé de Mikhail Lebedev, Obiora Chinedu Okafor, Ahmer Bilal Soofi, Jean Ziegler et Imeru Tamrat Yigezu. Le groupe de rédaction a élu M. Ziegler comme Président et M. Yigezu comme rapporteur⁴. Le Comité a demandé au groupe de rédaction de lui soumettre, à sa treizième session, un projet de rapport intérimaire tenant compte des réponses au questionnaire qui avait été établi au cours de la douzième session puis distribué aux États membres, aux titulaires de mandat au titre des procédures spéciales intéressés, aux institutions nationales des droits de l'homme et à des organisations non gouvernementales.

¹ Voir, par exemple, les résolutions 66/156 et 67/170 de l'Assemblée générale. Voir aussi les documents A/65/199, A/66/138, A/67/181 et A/68/211.

² A/HRC/24/20, par. 31.

³ Voir A/HRC/27/32.

⁴ Les membres du groupe de rédaction remercient Herman Gill et Joanna Enns de la Osgoode Hall Law School de l'Université de York à Toronto (Canada), et Mohammed Mahmood Al Hinai pour leur précieuse contribution à la présente étude.

4. En conséquence, le groupe de rédaction a présenté un projet de rapport intérimaire au Comité consultatif à sa treizième session, en août 2014⁵. Lors de la session, les membres du Comité ainsi que des États et des organisations non gouvernementales ont présenté d'utiles observations et contributions concernant le projet de rapport. Dans sa décision 13/5 adoptée lors de la session, le Comité a pris note du projet de rapport intérimaire et demandé au groupe de rédaction de faire à nouveau distribuer le questionnaire établi précédemment afin de solliciter les vues et les contributions des diverses parties prenantes, afin de lui permettre d'approfondir ses travaux. Il a en outre demandé au groupe de rédaction de finaliser le projet de rapport intérimaire, en tenant compte des discussions tenues à sa treizième session, et de le soumettre au Conseil des droits de l'homme à sa vingt-huitième session.

5. En novembre 2014, 12 États, une organisation intergouvernementale, un titulaire de mandat au titre des procédures spéciales, trois institutions nationales des droits de l'homme et une organisation non gouvernementale avaient répondu au questionnaire⁶.

II. Portée du rapport

6. Conformément à la résolution 24/14 du Conseil des droits de l'homme, le présent rapport a pour thème les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits fondamentaux des populations civiles des États visés et comprend des recommandations sur le mécanisme qui pourrait être utilisé pour évaluer ces effets et promouvoir le principe de responsabilité. La question de la légalité des mesures coercitives unilatérales ne relève donc pas du champ d'application du présent rapport. Cette question a déjà été largement examinée dans l'étude thématique du HCDH sur les effets des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme⁷, et a également été débattue au cours des deux ateliers organisés par le HCDH en avril 2013 et en mai 2014 à la demande du Conseil⁸.

III. La notion de mesures coercitives unilatérales

7. Le terme «mesures coercitives unilatérales» est une notion récente. Il a été largement utilisé pour qualifier des mesures telles que les «sanctions économiques unilatérales», les «mesures économiques unilatérales» et les «mesures économiques coercitives» dans diverses études sur le sujet, ainsi que dans des documents et résolutions de l'Organisation des Nations Unies. À ce jour, le terme «mesures coercitives unilatérales» ne semble pas avoir une définition généralement acceptée. Malgré les débats approfondis que ce terme a suscités parmi les universitaires et au sein de différents organes des Nations Unies ces dernières décennies, la définition utilisée et, en particulier, les principaux éléments à employer pour le décrire demeurent à certains égards imprécis.

⁵ A/HRC/AC/13/CRP.2.

⁶ Bélarus, Colombie, Cuba, Équateur, Honduras, Iran (République islamique d'), Koweït, Liban, Mexique, Qatar, République arabe syrienne et Trinité-et-Tobago; Union européenne; Expert indépendant sur la promotion d'un ordre international démocratique et équitable; Defensoria Pueblo del Estado (État plurinational de Bolivie), Conseil national des droits humains (Madagascar) et Institution nationale de défense des droits de l'homme de Roumanie; et Assemblée permanente pour les droits de l'homme.

⁷ A/HRC/19/33.

⁸ Voir les déclarations et les exposés présentés lors des ateliers, consultables sur la page Web du HCDH consacrée à la question des droits de l'homme et aux mesures coercitives unilatérales.

8. La définition de ce terme la plus couramment utilisée est la suivante: «mesures économiques qu'un État prend pour contraindre un autre État à modifier sa politique»⁹. Certaines études récentes à ce sujet, cependant, tendent à conclure que le terme «unilatérales» peut être utilisé dans un sens plus large pour englober des États, un groupe d'États ou des organisations régionales «autonomes», à moins que ces mesures ne soient autorisées en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies¹⁰. Dans un récent article, un auteur a fait valoir que l'on pouvait établir une distinction entre la pratique des sanctions unilatérales appliquée par tel ou tel État ou organisation – comme l'UE, les États-Unis, le Canada ou le Japon – et les sanctions obligatoires du Conseil de sécurité¹¹. Cette approche de la définition des mesures coercitives unilatérales semble actuellement avoir obtenu un certain soutien. En raison de l'utilisation accrue des sanctions dites «ciblées» ou «intelligentes» par des États à l'encontre de particuliers, de groupes et/ou d'entités dont on pense qu'ils sont en position de force pour influencer ou déterminer diverses mesures dans les États visés, la définition du terme «mesures coercitives unilatérales» devrait aussi peut-être prendre en compte ces catégories de personnes ou entités.

9. Cela étant posé, la définition pratique du terme «mesures coercitives unilatérales» préférée et retenue aux fins de la présente étude est «l'usage de mesures économiques, commerciales ou autres prises par un État, un groupe d'États ou des organisations internationales agissant de façon autonome pour contraindre un autre État à modifier sa politique ou faire pression sur des particuliers, des groupes ou des entités dans les États visés pour influencer une ligne de conduite sans l'autorisation du Conseil de sécurité».

10. Les sanctions, y compris les mesures coercitives unilatérales utilisées par les États, prennent des formes différentes ou se présentent comme une combinaison de mesures, allant de la restriction ou de la déstabilisation du commerce ou des flux de financement et d'investissement entre pays d'origine et pays visés à des restrictions aux échanges sociaux et culturels¹². La plupart de ces catégories de sanctions, généralement dénommées sanctions classiques ou globales, impliquent des mesures coercitives tendant à exercer des pressions d'ordre économique sur les États visés en les empêchant d'importer ou d'exporter certains biens et services jugés stratégiques, ou plus précisément ciblent les secteurs bancaires et financiers dans les États visés. Les sanctions «ciblées» ou «intelligentes» sont considérées comme de nouvelles formes de mesures coercitives tendant à exercer des pressions sur des personnes ou des entités dont on pense qu'elles détiennent un pouvoir de décision dans les gouvernements visés, ou sur des personnes dont on estime qu'elles se livrent à des actes de terrorisme ou à d'autres formes de violence et dont le comportement est jugé indésirable du point de vue de l'État d'origine. Ces sanctions peuvent comprendre le gel d'avoirs ou l'interdiction de voyager fait à des particuliers, des groupes ou des entités dans les pays visés; elles peuvent également empêcher que des produits soient exportés par les États visés ou entrent dans ces États (comme des diamants ou des articles de luxe, ou des armes mises sous embargo)¹³.

11. Différentes sanctions impliquent différents effets préjudiciables pour les droits de l'homme. Les motivations suscitant les sanctions peuvent sensiblement varier et dans certains cas des sanctions sont même utilisées comme arme géopolitique. Il semble presque

⁹ Voir Andreas F. Lowenfeld, *International Economic Law* (Oxford, Oxford University Press, 2002), p. 698.

¹⁰ Voir A/HRC/24/20, par. 11, et l'exposé présenté par Antonios Tzanakopoulos, consultable sur le site Web du HCDH consacré à la question des droits de l'homme et aux mesures coercitives unilatérales.

¹¹ Clara Portela, "The EU's Use of 'Targeted' Sanctions: Evaluating Effectiveness", *EU Foreign Policy*, CEPS Working Document, n° 391, 11 mars 2014.

¹² Pour une description plus détaillée des sanctions, voir E/CN.4/Sub.2/2000/33.

¹³ Voir Bernard Sitt *et al.*, *Sanctions and Weapons of Mass Destruction in International Relations* (Centre de politique de sécurité, Genève, 2010).

certain que le remodelage des marchés locaux et mondiaux, la destruction d'économies compétitives, les atteintes à la crédibilité souveraine et au leadership, la mise en péril de pourparlers dans la recherche d'une conciliation, la déstabilisation de gouvernements et la transformation de pays indépendants en États faillis peuvent entraîner une détérioration de la croissance économique mondiale. De telles situations peuvent à leur tour avoir des conséquences néfastes sur les moyens de subsistance des populations défavorisées dans les pays sanctionnés, y compris dans le pays d'origine des sanctions.

12. Les mesures coercitives unilatérales qui ont par nature une portée générale sont destinées à causer un préjudice économique et politique dans les États visés. Elles ne font donc pas de distinction réelle entre les États et la population civile, y compris les femmes et les enfants ainsi que d'autres groupes marginalisés résidant dans les États visés, qui portent le poids des profondes difficultés économiques ainsi engendrées. Par conséquent, les mesures coercitives unilatérales globales ont généralement des effets négatifs sur l'exercice des droits fondamentaux de la population civile des États visés, et touchent de manière disproportionnée les pauvres et les groupes vulnérables de la société, s'agissant notamment de l'accès aux aliments, aux soins de santé et aux moyens de subsistance de base, contrairement à ce que disent les responsables de cette situation dans leurs déclarations politiques. Ce faisant, elles déterminent ou constituent la cause principale de nouvelles violations, limitations et restrictions d'un grand nombre de droits de l'homme et libertés fondamentales énoncés dans les instruments universels.

13. En revanche, les «sanctions ciblées» sont conçues pour imposer des pressions d'ordre économique à certains particuliers ou entités et de ce fait n'entraînent pas nécessairement des conséquences néfastes pour l'exercice des droits fondamentaux de la population civile en général. Cela ne signifie nullement que les sanctions ciblées ne donnent pas lieu à des violations des droits fondamentaux des particuliers ou entités visés, notamment en ce qui concerne leurs droits civils et politiques¹⁴. Cependant, étant donné que les sanctions globales sont celles qui ont généralement des conséquences néfastes sur l'exercice des droits fondamentaux de la population civile des États visés, la présente étude est principalement axée sur ces mesures.

IV. Effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme

14. Dans plusieurs résolutions et déclarations adoptées par des organes des Nations Unies chargés des droits de l'homme, dont la Commission des droits de l'homme, des préoccupations croissantes ont été exprimées quant aux effets négatifs des sanctions, y compris les mesures coercitives unilatérales, sur l'exercice des droits de l'homme, en particulier leurs effets négatifs sur les droits fondamentaux de la population civile des États visés et, plus encore, sur ceux des groupes vulnérables comme les femmes, les enfants, les personnes âgées et les minorités¹⁵. Le Conseil des droits de l'homme a surveillé cette tendance¹⁶.

¹⁴ Voir Thomas Biersteker et Sue Eckert, "Addressing Challenges to Targeted Sanctions: An Update of the 'Watson Report'", Watson Institute, Genève, 2009, et Bardo Fassbender, "Targeted Sanctions and Due Process: The responsibility of the UN Security Council to ensure that fair and clear procedures are made available to individuals and entities targeted with sanctions under Chapter VII of the UN Charter", étude rédigée pour le compte du Bureau des affaires juridiques de l'Organisation des Nations Unies, Bureau du Conseiller juridique. Voir aussi A/HRC/19/33, par. 27.

¹⁵ Voir les résolutions de l'Assemblée générale 51/103, 52/120, 53/41, 54/172, 66/156, 67/170 et S-27/2, par. 30, et le document final du Sommet mondial de 2005 (résolution 60/1), par. 106 à 110; la résolution 2000/1 de la Sous-Commission chargée des droits de l'homme; la Déclaration et le

15. Il est généralement admis que les mesures coercitives unilatérales, en particulier celles qui ont un caractère global et se manifestent sous la forme d'embargos commerciaux et de restrictions aux flux de financement et d'investissements entre l'État d'origine et l'État visé, peuvent avoir de sérieuses conséquences sur l'exercice des droits fondamentaux de la population civile dans les États visés et les États non visés également. Il en est ainsi parce que les sanctions économiques en général, y compris les mesures coercitives unilatérales, indépendamment de leur intention déclarée (comme la prévention de violations flagrantes des droits de l'homme dans les États visés), entraînent habituellement de graves conséquences pour la population dans son ensemble, et en particulier pour les groupes vulnérables qui deviennent les vraies victimes de ces sanctions, contrairement aux États ou aux gouvernements qu'elles sont censées cibler¹⁷. À cet égard, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, dans son Observation générale n° 8 sur le rapport entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels, a déclaré que les habitants d'un pays ne devaient pas être privés de leurs droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux parce qu'il avait été déterminé que leurs dirigeants avaient violé des normes relatives à la paix et à la sécurité internationales¹⁸. Si cette observation semble s'appliquer aux sanctions adoptées par le Conseil de sécurité, elle s'applique également aux mesures coercitives unilatérales.

16. S'agissant des droits de l'homme, plusieurs obligations contractées par les États en vertu de différents instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme prévoient des limites à l'application des mesures coercitives unilatérales qui ont un impact sur l'exercice des droits fondamentaux de la population civile des États visés. Il s'agit notamment du droit à la vie¹⁹, du droit à un niveau de vie suffisant, s'agissant notamment de l'alimentation, de l'habillement, du logement et des soins médicaux²⁰, et du droit à la santé²¹. À cet égard, dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne il est demandé aux États:

de ne prendre unilatéralement aucune mesure incompatible avec le droit international et la Charte des Nations Unies qui fasse obstacle aux relations commerciales internationales et s'oppose à la pleine réalisation des droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et les instruments internationaux en la matière, en particulier à la réalisation du droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé et son bien-être, y compris en ce qui concerne l'alimentation, les soins médicaux et les services sociaux²².

17. Des études antérieures réalisées à la demande de la Sous-Commission des droits de l'homme et par le Conseil des droits de l'homme ont déjà mis en évidence les effets négatifs que risquaient d'avoir les mesures coercitives unilatérales sur la population civile des États visés et non visés. Ces études, qui comprenaient des études de cas attestant de ce phénomène, montraient clairement les effets négatifs probables et réels des mesures coercitives unilatérales sur la population civile, en particulier sur les groupes vulnérables,

Programme d'action de Beijing, par. 145; et la résolution 1997/35 de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités.

¹⁶ Résolutions 15/24 et 24/14, et décision 18/120.

¹⁷ Voir A/50/60-S/1995/1, par. 70.

¹⁸ E/C.12/1997/8, par. 16.

¹⁹ Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 3; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 6, par. 1; Convention relative aux droits de l'enfant art. 6, par. 1.

²⁰ Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 25, par. 1; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 11, par. 1. Convention relative aux droits de l'enfant art. 27, par. 1.

²¹ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 11, par. 2, et art. 12, par. 1.

²² A/CONF.157/23, par. 31.

dont les femmes, les enfants, les infirmes et les personnes âgées, ainsi que les pauvres, en raison du manque d'accès aux services de base, comme des médicaments et du matériel médical indispensables, des aliments et des supports pédagogiques, et à cause également de la perte d'emplois. Elles soulignaient par ailleurs que des mesures coercitives unilatérales à long terme avaient des effets négatifs plus graves sur la population touchée s'agissant des droits économiques, sociaux et culturels qui étaient inscrits dans les instruments relatifs aux droits de l'homme fondamentaux, tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels²³.

18. À cet égard, les exposés présentés durant les ateliers organisés par le HCDH en avril 2013 et mai 2014 ont mis en évidence certains effets négatifs des mesures coercitives tant multilatérales qu'unilatérales sur l'exercice des droits fondamentaux de la population civile, en particulier les effets disproportionnés de ces mesures sur les femmes et les enfants. L'un des intervenants a souligné que les effets des mesures coercitives unilatérales étaient plus profondément ressentis par les femmes et les populations marginalisées, et que les femmes étaient les premières à perdre leur emploi, à être écartées de l'enseignement supérieur, à souffrir de malnutrition et à connaître l'insécurité alimentaire. Il a également donné des exemples pertinents de la situation des femmes et des enfants dans la République islamique d'Iran et à Cuba²⁴. Dans plusieurs des exposés présentés lors de l'atelier tenu en mai 2014, les effets négatifs des mesures coercitives tant multilatérales qu'unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme dans les États visés et non visés ont été parfaitement démontrés, en particulier dans le cas des femmes, des enfants, des minorités, des personnes âgées et des personnes handicapées. Les intervenants ont cité des exemples de ces effets dans des États comme l'Iraq, l'Iran (République islamique d'), l'ex-Yougoslavie, Haïti et le Myanmar²⁵.

19. Presque toutes les réponses à la question concernant les effets des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme ont souligné le fait que ces mesures avaient souvent des effets négatifs sur la population civile des États visés et non visés, en particulier sur les femmes, les enfants, les personnes âgées et les personnes handicapées. Les exemples donnés par les répondants au sujet des droits de l'homme lésés par les mesures coercitives unilatérales portaient notamment sur les droits à la vie, à l'alimentation, à la santé, au travail et à l'éducation, ainsi que sur le droit au développement. Il en ressortait également que les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur les États visés étaient aggravés lorsqu'un État visé était, dans une plus large mesure, économiquement dépendant de l'État qui imposait ces mesures.

20. Plusieurs études et rapports ont souligné la difficulté d'évaluer les effets des mesures coercitives unilatérales, en particulier celles qui avaient un caractère global. Elles recommandaient la mise en place d'un mécanisme plus solide et indépendant pour évaluer et suivre les effets de ces mesures, y compris par la promotion du principe de responsabilité²⁶. Parmi les raisons à l'origine de ce problème on citera les restrictions à

²³ Voir A/HRC/27/32. Voir aussi la note 11.

²⁴ Anuradha M. Chenoy, exposé présenté lors de l'atelier sur les différents aspects des incidences de l'application de mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits fondamentaux des populations touchées dans les États visés, Genève, 5 avril 2013.

²⁵ Voir en particulier les exposés présentés par Haifa Zangana, Dursun Peksen et Sarah Zaidi lors de l'atelier sur l'application de mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits fondamentaux des populations touchées, en particulier les incidences socioéconomiques sur les femmes et les enfants, dans les États visés, Genève, 23 mai 2014.

²⁶ Voir Gary Haufbauer, Jeffrey Schott et Kimberly Elliot, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, 2^e éd. (Washington, D.C., Peterson Institute, 1990), p. 32 et 33; et Richard Garfield, "The Impact of Economic Sanctions on Health and Well-being", Relief and Rehabilitation Network Paper, Overseas Development Institute, Londres, 1999.

l'accès au pays dans lequel des sanctions sont imposées, et la difficulté de cerner les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits fondamentaux des populations touchées lorsque de telles mesures sont imposées parallèlement à des sanctions multilatérales. Quand la mise en place d'un mécanisme approprié d'évaluation et de suivi des effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme est envisagée, il est donc essentiel d'établir un organisme qui, d'une part, peut avoir accès dans la mesure du possible aux États visés où les droits de l'homme sont susceptibles d'être lésés et, d'autre part, possède les compétences voulues pour entreprendre une telle tâche.

V. Études de cas

21. À ce jour, il existe peu d'études de cas consacrées aux effets des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits fondamentaux des populations civiles dans les États visés ou non visés. Les études de cas ci-dessous, qui sont bien documentées, mettent en évidence certains des principaux effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme dans les États visés et les États non visés.

A. Cuba

22. Les sanctions économiques contre Cuba ont été initialement imposées par les États-Unis d'Amérique dans les années 1960, et ont ensuite été modifiées par la loi intitulée *Cuban Democracy Act* de 1992 et la loi intitulée *Helms-Burton Act* de 1996, ainsi que par d'autres textes d'ordre législatif ou réglementaires. Ces lois imposent essentiellement un embargo économique, commercial et financier à Cuba²⁷.

23. Aux États-Unis, le Congrès a adopté en octobre 2000 la *Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act* (loi sur la réforme des sanctions commerciales et le développement des exportations). Cette loi a quelque peu assoupli l'application de l'embargo et autorisé la vente de produits agricoles et de médicaments à Cuba pour des raisons humanitaires. À partir de 2005, il a été décidé que les exportations à Cuba se feraient sur la base d'un prépaiement, à savoir que le paiement intégral serait opéré avant l'expédition des produits, et que les transactions seraient effectuées par l'intermédiaire de banques situées dans un pays tiers. En 2009, le Gouvernement des États-Unis a assoupli ces restrictions en autorisant le Gouvernement cubain à payer les produits alimentaires et agricoles après leur expédition²⁸.

24. À Cuba, l'embargo des États-Unis sur les médicaments et les technologies a imposé des limites à l'exercice des droits fondamentaux des citoyens cubains. Amnesty International a montré, sur la base de plusieurs rapports d'enquête, que l'embargo avait contribué à la malnutrition, principalement des femmes et des enfants, à un mauvais approvisionnement en eau et à une insuffisance de médicaments²⁹. La Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a dit des effets de l'embargo sur la population cubaine qu'ils étaient «désastreux»³⁰. Selon l'American Association for World Health, qui a réalisé une enquête détaillée sur la santé à Cuba, l'embargo sur les aliments et l'embargo de

²⁷ Pour plus de détails sur les sanctions économiques imposées par les États-Unis d'Amérique à Cuba, voir Benhamin Manchak, "Comprehensive economic sanctions, the right to development, and constitutionally impermissible violations of international law", *Boston College of Third World Law Journal*, vol. 30, n° 2 (2010), p. 421 à 424.

²⁸ Amnesty International, *The US Embargo against Cuba: Its Impact on Economic and Social Rights*, 2009.

²⁹ Ibid.

³⁰ A/HRC/4/12, par. 7.

facto sur les produits médicaux avaient eu des effets dévastateurs sur le système modèle de soins de santé primaires de l'île³¹.

25. Selon le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Cuba ne peut importer de produits nutritionnels destinés aux enfants et à la consommation dans les écoles, les hôpitaux et les garderies³². En outre, les pénuries alimentaires sont associées à une poussée dévastatrice de névropathie qui a fait des dizaines de milliers de victimes. Selon une estimation, l'apport calorique quotidien a chuté de 33 % entre 1989 et 1993³³.

26. L'embargo limite également l'accès de l'État à des produits chimiques utilisés pour le traitement de l'eau et à des pièces de rechange pour le système d'approvisionnement en eau de l'île. D'où d'importantes réductions de l'approvisionnement en eau potable, qui à leur tour ont contribué à l'accroissement des taux de morbidité et de mortalité dus à des maladies d'origine hydrique.

27. Les sanctions ont également été préjudiciables à l'accès aux médicaments et au matériel médical essentiels. Sur les 1 297 médicaments qui étaient encore disponibles à Cuba en 1991, les médecins n'ont désormais accès qu'à 889 d'entre eux, et dans de nombreux cas de temps à autre seulement. Étant donné que la plupart des principaux médicaments nouvellement produits le sont par des sociétés pharmaceutiques des États-Unis, les médecins cubains ont accès à moins de 50 % des nouveaux médicaments disponibles sur le marché mondial. En raison des effets directs ou indirects de l'embargo, les produits médicaux les plus courants sont rares ou totalement absents de certains dispensaires cubains³⁴. Dans le cas de patients souffrant de troubles psychiatriques, les médicaments modernes ne sont pas accessibles. L'embargo imposé à Cuba n'affecte pas seulement la fourniture de médicaments. Les services de santé sont tributaires du bon fonctionnement des infrastructures en matière d'eau et d'assainissement, de la distribution d'électricité et de la fourniture d'autres équipements, comme les appareils de radiographie et les réfrigérateurs pour stocker les vaccins. L'embargo a également ralenti la rénovation des hôpitaux, des dispensaires et des centres de soins pour les personnes âgées³⁵.

28. Selon le Gouvernement, l'État est obligé de payer des prix et des droits de douane supérieurs à ceux du marché sur les biens achetés et expédiés depuis des marchés éloignés, alors que le blocus impose des conditions difficiles en matière de crédit et d'échanges et ferme l'accès à de nombreux produits et technologies. On estime que l'embargo contre Cuba crée pratiquement une taxe de 30 % sur toutes les importations³⁶.

B. Zimbabwe

29. L'Union européenne a imposé des sanctions aux dirigeants zimbabwéens en 2002. Les sanctions comprennent notamment des mesures ciblées sous la forme d'une interdiction de voyager et le gel des avoirs visant des membres du Gouvernement et des personnes et entités qui lui sont associées. Ces sanctions ont été motivées par la réforme agraire entamée par le Président Mugabe en 2000-2001, qui a entraîné l'expropriation des terres des

³¹ American Association for World Health, *The Impact of the U.S. Embargo on Health and Nutrition in Cuba*, mars 1997, p. 16.

³² Ibid.

³³ Maria C. Werlau, "The Effects of the U.S. Embargo on Health and Nutrition in Cuba: A Critical Analysis", *Cuba in Transition*, 1998.

³⁴ Ibid.

³⁵ Amnesty International, *The US Embargo against Cuba* (voir note 28).

³⁶ Richard Garfield et Arah Santana, "The Impact of the Economic Crisis and US Embargo on Health in Cuba", *American Journal of Public Health*, vol. 87, No. 1 (janvier 1997), p. 15 à 20.

fermiers blancs, et qui s'est accompagnée d'une vague de violence politique et d'une campagne d'intimidation de l'opposition³⁷.

30. La population du pays (13 millions de personnes) a souffert des sanctions. Les taux de pauvreté et de chômage sont élevés, tandis que les infrastructures font cruellement défaut. En raison de maladies telles que le VIH/sida, la typhoïde et le paludisme, l'espérance de vie dans le pays s'établit en moyenne entre 53 et 55 ans. Le pays est riche en minéraux, mais cela ne s'est traduit ni par une croissance économique durable ni par la prospérité pour son peuple.

31. Dans un rapport publié en 2010, l'UNICEF a constaté que quelque 34 % des enfants de moins de 5 ans accusaient un retard de développement, 2 % un retard de croissance et 10 % souffraient d'insuffisance pondérale. Le Zimbabwe affiche l'un des taux les plus élevés d'enfants orphelins dans le monde (25 % de tous les enfants), et les actes de violence et de maltraitance sont très répandus. La première relation sexuelle des filles se fait sous la contrainte dans une proportion d'au moins 21 %, et l'idée que la violence familiale est acceptable est partagée aussi bien par les femmes que par les hommes (48 et 37 %, respectivement). Les châtiments corporels sont administrés en toute légalité. Deux tiers des enfants disent subir ce type de châtimement à l'école. L'association de la pauvreté, du délaissement et de la violence contribue à l'errance d'un grand nombre d'enfants qui s'aventurent dans de dangereuses migrations et se font exploiter³⁸.

C. République islamique d'Iran

32. Agissant par l'intermédiaire du Conseil de sécurité et des autorités régionales ou nationales, les États-Unis d'Amérique, les États membres de l'Union européenne, le Japon, la République de Corée, le Canada, l'Australie, la Norvège, la Suisse et d'autres pays ont mis en place un solide ensemble de sanctions et de mesures interdépendantes visant le nucléaire, les missiles, l'énergie, les transports, y compris maritimes, et le secteur financier de la République islamique d'Iran.

33. Selon une organisation à but non lucratif basée aux États-Unis, les sanctions dites intelligentes imposées aux secteurs de la banque, du gaz et des assurances ont eu des effets dévastateurs sur la vie de nombreux citoyens iraniens, car la hausse des prix a renchéri le coût des aliments (augmentations de 1 500 % sur la période 2010-2012). Outre le renforcement de l'économie clandestine et la progression de la délinquance, l'accès des femmes à l'enseignement supérieur a reculé. Les femmes sont évincées du marché du travail. De plus, les sanctions ont provoqué un effondrement du secteur industriel, une inflation galopante et un chômage massif. La classe moyenne du pays a disparu, et même l'accès aux aliments et aux médicaments a été compromis³⁹.

34. Bien que les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne affirment que les sanctions ne s'appliquent pas aux articles humanitaires, en réalité, elles ont eu de graves répercussions sur la livraison et l'offre de produits médicaux. L'importation de médicaments contenant des antibiotiques (de types non produits dans le pays) a diminué de 20,7 %, et les prix ont augmenté de plus de 300 %. Les quelque 20 000 personnes souffrant de thalassémie ne peuvent couvrir leurs besoins mensuels en médicaments que pendant quelques jours. Les personnes qui ont survécu à l'emploi d'armes chimiques utilisées

³⁷ C. Portela, "The EU's Use of 'Targeted' Sanctions" (voir note 11).

³⁸ UNICEF Annual Report for Zimbabwe, consultable à l'adresse: www.unicef.org/zimbabwe/Zimbabwe2010_Annual_Report_Sept_2011.pdf.

³⁹ International Civil Society Network, "What the Women Say: Killing Them Softly: the Stark Impact of Sanctions on the Lives of Ordinary Iranians", Brief 3, juillet 2012.

pendant la guerre avec l'Iraq dans les années 1980 et qui ont besoin de médicaments et de matériel médical, y compris de greffes de la cornée et d'inhalateurs, souffrent de même de la pénurie ou du manque de produits médicaux. En général, les médicaments utilisés pour l'hémophilie, le cancer, la thalassémie, la sclérose en plaques ainsi que les transplantations rénales et les dialyses ne sont pas produits localement, et parmi ceux qui le sont, la plupart ne sont pas aussi efficaces que les médicaments importés d'Europe ou d'Amérique du Nord. La pénurie de médicaments servant à traiter ces maladies chroniques se solde souvent par la mort du patient. En outre, chaque année, on diagnostique une forme de cancer chez 85 000 Iraniens. Cependant, les installations nécessaires pour leur assurer une chimiothérapie ou une radiothérapie sont rares. Alors que les sanctions financières imposées à la République islamique d'Iran ne visent pas, en principe, les médicaments et le matériel médical, il est devenu presque impossible pour les importateurs iraniens de financer l'importation de ces articles. En particulier, le pays étant privé de services SWIFT, il lui est quasiment impossible d'effectuer des virements internationaux aux entreprises occidentales. De ce fait, les entreprises pharmaceutiques occidentales – souvent les seuls producteurs de ces médicaments – ont toutes cessé d'exporter vers la République islamique d'Iran, ce qui entraîne la mort de dizaines de milliers de patients chaque année. Les sanctions économiques se sont donc soldées par une détérioration des conditions de vie. Les personnes qui vivent dans la pauvreté et dans les zones marginalisées sont celles qui souffrent le plus de l'effet des sanctions⁴⁰.

35. Selon le rapport annuel de l'UNICEF de 2012, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans a chuté de 36 à 22,52 pour 1 000 naissances vivantes entre 2000 et 2010. Néanmoins, 20,3 % enfants meurent avant leur premier anniversaire, et 15,29 au cours du premier mois de leur vie; ces statistiques mettent en évidence la nécessité d'améliorer les soins de santé néonatale. Le rapport a également montré que le taux moyen de mortalité des moins de 5 ans dans les régions à faible revenu était trois fois supérieur à celui des régions à revenu plus élevé.

36. En raison de l'imposition de sanctions à la fois multilatérales et unilatérales à la République islamique d'Iran, il est difficile de cerner avec précision l'impact que les sanctions unilatérales ont eu sur l'exercice des droits fondamentaux de la population civile.

D. La bande de Gaza

37. Alors qu'en vertu du droit international les 1,7 million d'habitants de la bande de Gaza sont sous occupation israélienne, le Gouvernement israélien traite cette zone comme une entité étrangère, soumettant ses habitants à un sévère blocus économique et financier.

38. Pendant les cinquante-deux jours de combats en juillet et août 2014, des bombes israéliennes ont détruit ou gravement endommagé plus de 53 000 maisons dans la bande de Gaza. Le blocus actuel viole les droits sociaux, économiques et culturels des personnes qui subissent les sanctions unilatérales. La sous-alimentation est endémique, surtout chez les enfants. Des dizaines de milliers de familles vivent dans les ruines de leurs maisons ou dans des conteneurs non chauffés fournis par les autorités locales. En décembre 2014, la mort par hypothermie de plusieurs enfants de moins de 10 ans a été signalée à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient.

39. Selon de nombreux rapports de l'Organisation des Nations Unies et d'organisations non gouvernementales, le manque d'eau potable dans la bande de Gaza a provoqué des néphropathies, affectant gravement la santé de centaines de milliers de personnes.

⁴⁰ Ibid.

E. Effets des mesures coercitives unilatérales sur des États tiers: le cas du Pakistan

40. Plus récemment, les sanctions unilatérales imposées à la République islamique d'Iran, qui ont été révisées et mises en œuvre au fil du temps, ont eu des effets néfastes sur des États voisins non visés, comme le Pakistan, en empêchant l'exécution d'un projet de gazoduc indispensable à ce pays pour surmonter sa grave crise énergétique⁴¹. Le développement industriel au Pakistan tourne en effet au ralenti depuis que les industries fortement tributaires de l'électricité et du gaz doivent faire face à des déficits d'approvisionnement. D'où un taux de chômage en hausse parmi une population majoritairement jeune, avec de graves conséquences pour l'économie et la société, surtout pour les personnes touchées. En outre des délestages endémiques à travers le pays, durant jusqu'à dix-huit heures par jour, ont provoqué des actes de violence comme le montrent les fréquentes émeutes intervenant dans ce contexte⁴². La crise énergétique entrave ainsi la réalisation progressive des droits socioéconomiques des citoyens pakistanais, outre le fait qu'elle compromet le droit à la sécurité de leur vie et de leurs biens.

41. Pour faire face à ses pénuries d'énergie, le Gouvernement pakistanais avait signé un accord de plusieurs milliards de dollars pour la fourniture de 21 millions de mètres cubes de gaz par jour, pouvant aller jusqu'à 28 millions de mètres cubes, qui devaient être acheminés par un gazoduc depuis la République islamique d'Iran⁴³. Ce projet devait réduire le déficit de gaz dans le pays à un niveau raisonnable et contribuer à freiner l'inflation. Toutefois, conséquence directe des sanctions unilatérales imposées par les États-Unis d'Amérique à la République islamique d'Iran, le projet a été interrompu⁴⁴. L'impossibilité d'achever le projet dans les délais prévus rendrait le Pakistan redevable d'une somme de 3 millions de dollars par jour à titre de pénalités. Il est certain qu'un État déjà accablé par le montant de ses prêts internationaux et locaux ne pourrait guère se permettre d'honorer ces charges financières supplémentaires.

42. L'impossibilité d'achever le projet aurait manifestement des effets négatifs sur les droits fondamentaux des citoyens pakistanais, notamment leurs droits à la vie, à l'alimentation, à la santé, au développement, à l'éducation et à l'emploi, ainsi que sur la croissance socioéconomique nationale. Ces droits fondamentaux sont garantis aux citoyens pakistanais par les traités internationaux, en particulier le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

⁴¹ Ahmed Faraz Khan, "Power shortage leads to 12-18 hours of loadshedding", Dawn, 11 avril 2014.

⁴² Voir "Power riots: Wapda Complex attacked for loadshedding", *Express Tribune*, 9 avril 2013, et "Another day of outrage at outages across Punjab", Dawn, 18 juin 2012.

⁴³ Zafar Butta, "IPgas pipeline: Iran wants assurance that Pakistan is 'all in'", *Express Tribune*, 25 novembre 2013.

⁴⁴ Bien qu'en vertu de la législation des États-Unis, les sanctions contre la République islamique d'Iran aient été mises en place depuis plus longtemps, l'entité iranienne avec laquelle Inter-State Gas System du Pakistan avait conclu l'accord d'achat de gaz a expressément fait l'objet d'une sanction le 24 septembre 2012, c'est-à-dire après que le Pakistan eut signé l'accord. Par la suite, le Pakistan a exprimé des réserves quant à l'impact des sanctions sur le projet. Voir "Pakistan may face sanctions over gas pipeline with Iran: US", *Times of India*, 4 octobre 2013.

VI. Mécanismes pouvant être utilisés pour évaluer les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales et pour promouvoir le principe de responsabilité

43. Dans la recherche de mécanismes pouvant être utilisés pour évaluer les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales et/ou atténuer leurs effets néfastes sur les droits de l'homme, il importe de souligner d'emblée que les mécanismes envisageables pris en compte dans la présente étude seraient, pour des raisons évidentes, circonscrits aux organes chargés des droits de l'homme eu égard à leurs plus grandes compétences et à leurs connaissances plus spécialisées dans le domaine des droits de l'homme. Les organes chargés des droits de l'homme ont été expressément créés pour promouvoir et protéger tous les droits de l'homme, et pour veiller au respect des obligations pertinentes énoncées dans les instruments internationaux correspondants et des obligations contractées par les États.

44. En conséquence, les organismes non spécialisés dans les droits de l'homme, comme l'Organisation mondiale du commerce, sont exclus du champ d'application de la présente étude, car leur mandat n'est pas directement lié à la promotion de ces droits⁴⁵. L'Assemblée générale et le Conseil de sécurité peuvent être considérés comme des mécanismes potentiels à cet effet étant donné qu'ils ont souvent traité des éventuels effets des sanctions sur les droits de l'homme, y compris des mesures coercitives unilatérales. Toutefois, aucun de ces deux organes ne semble être un mécanisme approprié, car ils ont une orientation plus politique et leur expérience à ce jour fait apparaître les difficultés à établir un juste équilibre entre les mesures coercitives unilatérales et les droits de l'homme⁴⁶.

45. En général, les organismes des Nations Unies chargés des droits de l'homme peuvent être classés en deux grandes catégories: les organes conventionnels, d'une part, et les organes correspondants prévus par la Charte, de l'autre. Les organes conventionnels concernés sont notamment le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, le Comité des droits de l'enfant, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité des droits de l'homme. Les organes de la Charte comprennent le Conseil des droits de l'homme⁴⁷ et ses mécanismes et procédures, tels que le mécanisme d'Examen périodique universel, la procédure de plainte et les procédures spéciales.

46. En raison de la multiplicité des organes conventionnels et des organes de la Charte chargés des droits de l'homme ainsi que de leurs différents mandats et caractéristiques, il peut être nécessaire d'examiner plus avant certains des principaux problèmes, questions et possibilités qui peuvent être pris en compte pour choisir l'organe le plus apte à procéder à l'évaluation des effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme et à promouvoir le principe de responsabilité à cet égard.

A. Problème posé par les limites d'ordre territorial et juridictionnel apportées aux obligations

47. Étant donné que les mesures coercitives unilatérales sont imposées par un État à un autre État ou à des particuliers d'un autre État, une question qui se pose est de savoir si les organes conventionnels seraient des mécanismes privilégiés pour procéder aux évaluations

⁴⁵ Voir Tilahun Weldie Hindeya, "Unilateral trade sanctions as a means to combat human rights abuses: legal and factual appraisal", *Mizan Law Review*, vol. 7, n° 1 (2013), p. 108 à 116.

⁴⁶ Voir Sokol Braha, "The Changing Nature of U.S. Sanctions against Yugoslavia", Université de l'État du Michigan, *Journal of International Law*, n° 8 (1999), p. 273.

⁴⁷ Voir Philip Alston and Ryan Goodman, *International Human Rights* (New York, Oxford University Press, 2013), p. 691 à 693.

et/ou promouvoir le principe de responsabilité en ce qui concerne les mesures coercitives unilatérales qui ont des effets négatifs sur l'exercice des droits de l'homme. En général, les obligations assumées par les États parties à la quasi-totalité des instruments relatifs aux droits de l'homme sont assez étroitement encadrées. Par exemple, les États parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques s'engagent à garantir à tous les individus et peuples se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence tous les droits énoncés dans le Pacte (art. 2). Les articles 2 à 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale limitent de même assez étroitement les obligations des États parties pour des raisons territoriales et juridictionnelles. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (art. 2) et la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 2) suivent le même schéma. L'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels décrit les obligations assumées par les États parties d'une manière plus ou moins analogue, si ce n'est que l'obligation de garantir l'exercice des droits fondamentaux des individus se trouvant sur le territoire d'un État ou soumis à la juridiction de cet État est modifiée par l'obligation des États parties de s'engager à agir «par l'assistance et la coopération internationales» en vue de la réalisation de cet objectif. Le point de savoir si un État a juridiquement (par opposition à moralement) l'obligation de contribuer à garantir l'exercice des droits socioéconomiques et culturels dans un autre État est, cependant, toujours sujet à controverse⁴⁸.

48. L'examen qui précède tend à indiquer que les compétences territoriales et juridictionnelles conférées aux organes conventionnels dans le cadre de leurs traités respectifs sont encadrées de façon assez restrictive et ne semblent pas s'étendre aux victimes des effets négatifs des mesures coercitives unilatérales, qui habituellement ne résident pas sur le territoire de l'État qui impose les mesures contestées ou ne sont pas soumises à sa juridiction. D'où la question de savoir comment ces organes conventionnels pourraient, d'un point de vue procédural, recevoir des requêtes de particuliers ou de groupes disant avoir été victimes de violations des droits de l'homme lorsque ces particuliers ou groupes se trouvent en dehors du territoire ou de la juridiction de l'État contre lequel ils portent plainte. On peut faire valoir, cependant, que l'obligation des États parties de garantir l'exercice des droits de l'homme à tous les individus et peuples présents sur leur territoire ou à ceux soumis à leur juridiction pourrait être interprétée plus soupagement afin de tenir compte de la capacité des organes conventionnels compétents de recevoir les requêtes déposées contre les États parties par des personnes se trouvant en dehors du territoire de ces États ou normalement considérées comme se trouvant en dehors de leur juridiction⁴⁹. Dans ce cas, l'expression «relevant de sa juridiction», qui figure dans presque tous les traités, peut être interprétée comme incluant toute personne contre laquelle l'État a pris des mesures, y compris des mesures unilatérales, susceptibles de porter atteinte à ses droits fondamentaux. Même cette interprétation est sujette à une importante controverse⁵⁰.

49. Il convient de noter, toutefois, qu'un organe conventionnel peut exiger des États parties qu'ils consignent dans leurs rapports périodiques des informations sur la façon dont les mesures coercitives unilatérales qu'ils ont prises peuvent avoir lésé les droits

⁴⁸ S'agissant du débat sur les moyens de garantir l'exercice du droit au développement, voir Obiora Chinedu Okafor, "A regional perspective: article 22 of the African Charter on Human and Peoples' Rights" dans *Realizing the Right to Development: Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development* (Genève et New York, HCDH, 2013), p. 373.

⁴⁹ Voir Hugh M. Kindred *et al.*, *International Law: Chiefly as Interpreted and Applied in Canada*, 7^e éd. (Toronto, Emond Montgomery, 2006), p. 431 et 547.

⁵⁰ Ibid.

fondamentaux des personnes se trouvant en dehors de leur territoire ou juridiction, ou sur les mesures prises, le cas échéant, pour évaluer ou atténuer ces effets négatifs. En outre, l'expérience a montré que les organes conventionnels pouvaient exercer indirectement leur compétence à travers l'adoption d'observations générales. Mais même ainsi, la question des limites territoriales et juridictionnelles peut poser un problème.

50. Ce que montre l'examen ci-dessus, c'est que, dans le processus d'identification des mécanismes appropriés pour procéder aux évaluations et/ou promouvoir le principe de responsabilité en vue d'atténuer les effets des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, il faudrait s'efforcer, pour le moins, d'éviter ou de limiter toute controverse potentielle concernant les limites des compétences territoriales et juridictionnelles des organes conventionnels. Pour y parvenir, il faudrait à l'évidence s'abstenir de voir dans les organes conventionnels des mécanismes privilégiés pour s'acquitter de cette tâche.

51. Ainsi, devrait-on envisager de considérer les organes de la Charte comme les mécanismes les plus aptes à réaliser les évaluations pertinentes et/ou à promouvoir le principe de responsabilité en vue d'atténuer les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, étant donné que les mandats de ces organes sont formulés plus soupagement. Cela tient au fait que la Charte des Nations Unies, à savoir la source d'où les organes de la Charte tirent en fin de compte leur mandat, fait obligation à tous les États membres de s'engager à agir tant conjointement que séparément, pour assurer le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion (art. 55 et 56). Le libellé utilisé est nettement plus souple et mieux à même d'éviter les éventuelles controverses en matière de compétence, qui pourraient être mises à profit pour dissuader de procéder à l'évaluation des mesures coercitives unilatérales et de leurs effets sur l'exercice des droits de l'homme et même entraver une telle évaluation.

B. Nécessité de garantir le respect du principe de responsabilité

52. Il est incontestable que les États qui imposent des mesures coercitives unilatérales ayant un impact sur l'exercice des droits fondamentaux de la population civile des États visés ou non visés doivent être tenus responsables d'une manière ou d'une autre de leurs actes. En effet, l'ensemble du système des droits de l'homme serait beaucoup plus fragile si le principe de responsabilité sous une forme ou une autre n'était pas l'un de ses objectifs majeurs, principe sans lequel l'ensemble du système perdrait sa raison d'être. Par exemple, dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et du droit au développement, qui a toujours fait apparaître l'une des lacunes les plus importantes en matière de responsabilité dans le domaine plus large des droits de l'homme, la création d'organismes propres à assurer le principe de responsabilité a été jugée absolument indispensable. En effet, les documents fondamentaux qui définiront le programme de développement pour l'après-2015 préconisent que les efforts de développement soient mus et orientés par «des institutions responsables pour tous»⁵¹, et soulignent de nouveau qu'il est nécessaire de mettre en place «un cadre de contrôle participatif afin de suivre les progrès» ainsi que «des mécanismes de responsabilisation mutuelle pour toutes les parties prenantes»⁵². Selon un document de travail établi pour la Commission des droits de l'homme, les victimes d'un régime de sanctions qui, à un moment ou à un autre, viole le droit international devraient pouvoir se

⁵¹ Voir United Nations, *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development*. Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau chargé d'étudier le programme de développement pour l'après-2015 (New York, 2013).

⁵² A/68/202, par. 75.

prévaloir de tous les recours juridiques existants, notamment les tribunaux nationaux, les organes internationaux ou régionaux chargés des droits de l'homme et la Cour internationale de Justice⁵³.

53. Tous les organes des Nations Unies chargés des droits de l'homme, qu'il s'agisse d'organes conventionnels ou d'organes de la Charte, pâtissent dans des proportions analogues d'un manque d'autorité supranationale qui leur permettrait de faire valoir leurs exigences à l'égard des États censés avoir violé leurs obligations en matière de droits de l'homme⁵⁴. Tous ces organes exigent l'application du principe de responsabilité d'une manière analogue, «non contraignante» principalement par le biais d'un processus plus lent, plus consensuel de socialisation, et parfois, d'ostracisation⁵⁵. Il est rare qu'un État soit puni pour ses violations des droits de l'homme de la façon dont les violations sont sanctionnées dans le cadre du système juridique interne⁵⁶.

54. Bien que le choix entre un mécanisme de la Charte et un mécanisme conventionnel ne soit pas évident lorsqu'il s'agit d'appliquer le principe de responsabilité concernant des mesures coercitives unilatérales ayant des effets négatifs sur l'exercice des droits de l'homme, l'Examen périodique universel peut être mieux à même d'assurer ce principe à l'échelle mondiale puisqu'il vise chaque État Membre de l'Organisation des Nations Unies pendant toute la durée de chacun des cycles quadriennaux.

C. Accès à des éléments de preuve indépendants

55. Une autre question importante à prendre en compte lors du choix du mécanisme le mieux adapté à l'évaluation et/ou à l'atténuation des effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme est la mesure dans laquelle ce mécanisme aurait accès à des preuves indépendantes solides ou directes. Les titulaires de mandats au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme bénéficient en fait d'une telle possibilité par rapport à d'autres mécanismes, car ils peuvent souvent effectuer des visites sur place dans les États et les territoires concernés.

D. Examen de l'efficacité financière et administrative

56. Le système des Nations Unies s'efforce actuellement d'être aussi efficace et rentable que possible sur les plans financier et administratif sans pour autant opérer de fortes coupes dans ses programmes pertinents. De ce fait, il convient d'éviter de recourir à une multiplicité de mécanismes qui seraient chargés de procéder aux évaluations et de promouvoir le principe de responsabilité concernant les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales. Un seul organe de la Charte ou organe conventionnel devrait donc être considéré comme le mécanisme privilégié pour la tâche à accomplir.

E. Nécessité d'obtenir les compétences techniques les plus appropriées

57. Étant donné que les mesures coercitives unilatérales de nature globale sont plus susceptibles d'avoir des effets négatifs sur l'exercice des droits économiques et sociaux,

⁵³ E/CN.4/Sub.2/2000/33, par. 106.

⁵⁴ Voir O. C. Okafor, *The African Human Rights System, Activist Forces and International Institutions* (Cambridge, Cambridge University Press, 2007), p. 40 à 61.

⁵⁵ Ibid. Voir aussi Ryan Goodman et Derek Jinks, "How to Influence States: Socialization and International Human Rights Law", *Duke Law Journal*, vol. 54, 2004, p. 7.

⁵⁶ Ibid.

s'agissant en particulier des femmes, des enfants et d'autres groupes vulnérables dans les États visés (ce que le Conseil des droits de l'homme a également souligné dans sa résolution 24/14), il peut être nécessaire que le mécanisme privilégié soit un organe ou une personne possédant les compétences techniques requises dans le domaine des droits économiques et sociaux. Dans le contexte des organes conventionnels, les trois organismes susceptibles de s'acquitter conjointement de cette tâche pourraient être le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et le Comité des droits de l'enfant. Des considérations financières et administratives pourraient, cependant, militer contre ce choix plus contraignant, en ce sens que plusieurs mécanismes seraient associés à l'étude des effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur les droits de l'homme. D'où, une fois de plus, l'idée de s'en remettre à une option fondée sur la Charte, par exemple à travers la nomination par le Conseil des droits de l'homme d'un titulaire de mandat au titre des procédures spéciales. Le processus de sélection du titulaire de mandat compétent offrirait en outre au Conseil une plus grande souplesse lorsqu'il devrait choisir la personne qui à son avis aurait les compétences voulues dans les domaines recensés et qui serait donc la mieux qualifiée pour le poste.

F. Réduction de la politisation

58. La question de l'imposition de mesures coercitives unilatérales est directement liée à la politique mondiale et au problème que cela pose au regard de l'idéal multilatéral des mesures prises par de nombreux États⁵⁷. Pour que le mécanisme finalement choisi pour effectuer la tâche requise puisse obtenir la légitimité et l'efficacité les plus larges possibles, la préférence devrait être accordée à celui qui a la possibilité de réduire au minimum la politisation de la question examinée. À quelques exceptions près, les organes conventionnels tout comme ceux de la Charte sont conçus pour être aussi apolitiques que possible et ils ne bénéficient donc pas d'avantage spécifique à cet égard.

VII. Observations finales et mesures recommandées

59. **Le fait que les mesures coercitives unilatérales soient susceptibles d'avoir des effets négatifs sur l'exercice des droits fondamentaux de la population civile des États ciblés et, dans certains cas, des États non ciblés ne semble pas être sujet à controverse. Toutefois, l'évaluation des effets des mesures coercitives unilatérales sur les droits fondamentaux de la population civile, et plus particulièrement, des groupes vulnérables, comme les femmes et les enfants, nécessiterait des visites sur place dans les États touchés par ces mesures afin de vérifier, de manière indépendante, les effets réels de ces mesures sur les différents groupes de population.**

60. **Une conclusion évidente de l'examen ci-dessus est que cette fonction devrait entièrement s'appuyer sur l'un des mécanismes des droits de l'homme compétents, à savoir, soit un organe conventionnel, soit un organe de la Charte. Le problème qui se pose aux organes conventionnels pour s'acquitter de cette fonction est le contexte territorial et juridictionnel étroit dans lequel s'inscrivent les obligations des États dans les traités pertinents. C'est pourquoi, pour assumer cette tâche, il convient de privilégier les organes de la Charte qui ont en général un mandat plus souple.**

⁵⁷ Voir Christine Chinkin, "The State that acts alone: bully, good Samaritan or iconoclast?", *European Journal of International Law*, vol. 11, n° 1 (2000), p. 31; et Alberto R. Coll, "Harming human rights in the name of promoting them: the case of the Cuban embargo", *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, vol. 12, n° 2 (2007), p. 199.

61. Presque tous les facteurs pris en compte pour choisir le mécanisme le plus approprié pour évaluer les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme semblent conduire à la conclusion qu'une procédure spéciale devrait être créée pour entreprendre cette tâche. La nécessité pour le mécanisme choisi d'avoir un accès aussi direct que possible à des éléments de preuve solides et indépendants, conformément aux objectifs d'efficacité administrative et financière de l'Organisation des Nations Unies, et d'avoir une grande latitude pour choisir et déployer les compétences techniques les plus pertinentes sur le terrain tendrait en fait à montrer que le Conseil des droits de l'homme devrait créer un mandat relevant des procédures spéciales.

62. Presque toutes les parties prenantes qui ont répondu au questionnaire ont également exprimé l'avis que le mécanisme le plus approprié pour évaluer les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme devrait être un mandat relevant des procédures spéciales, même si certains ont déclaré que la mise en place d'une juridiction mondiale des droits de l'homme conviendrait peut-être mieux. Selon l'Union européenne, le Conseil des droits de l'homme n'était pas l'instance appropriée pour traiter de cette question.

63. En ce qui concerne la promotion du principe de responsabilité au regard des effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, il semblerait que le moyen le plus adapté pour tenir les États responsables de leurs actes soit d'appliquer le mécanisme d'Examen périodique universel et, s'agissant des organes conventionnels concernés, de demander aux États membres d'aborder la question dans leurs rapports périodiques afin de sensibiliser le public et l'engager à faire pression sur les États pour prévenir ou, du moins, atténuer les effets de ces mesures sur l'exercice des droits de l'homme. Il peut également être nécessaire pour le Conseil des droits de l'homme d'envisager d'élaborer des règles, procédures et lignes directrices spécifiques pour assurer la transparence et une plus grande responsabilisation lorsque les États appliquent des mesures coercitives unilatérales susceptibles d'avoir des effets négatifs sur l'exercice des droits de l'homme dans les États visés ou non visés.

64. À cet égard, le Conseil des droits de l'homme, à sa vingt-septième session, a en fait adopté la résolution 27/21, dans laquelle il a créé, pour trois ans, un nouveau mandat de Rapporteur spécial sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, corroborant ainsi les conclusions de la présente étude. Le Rapporteur spécial a pour mandat:

a) De recueillir toutes les informations pertinentes, d'où qu'elles proviennent, notamment auprès des gouvernements, des organisations non gouvernementales et de toute autre partie, concernant les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme;

b) D'étudier les tendances, les faits nouveaux et les problèmes liés aux effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme et de formuler des lignes directrices et des recommandations sur les moyens de prévenir, de réduire et de corriger les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur les droits de l'homme;

c) De procéder à un examen d'ensemble des mécanismes indépendants permettant d'évaluer les mesures coercitives unilatérales en vue de promouvoir le principe de responsabilité;

d) De contribuer à renforcer la capacité du Haut-Commissariat de fournir aux pays touchés une assistance technique et des services consultatifs en vue de

prévenir, de réduire et de corriger les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur les droits de l'homme.

65. Le Conseil a également prié le Rapporteur spécial, agissant dans le cadre de son mandat: a) d'appeler l'attention du Conseil des droits de l'homme et du Haut-Commissaire sur les situations et les cas se rapportant aux effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur la pleine réalisation des droits de l'homme; et b) de coopérer avec d'autres organismes compétents des Nations Unies, notamment avec le Haut-Commissaire, les organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme, les procédures et mécanismes spéciaux, les institutions spécialisées, les différents fonds et programmes, les organisations intergouvernementales régionales et leurs mécanismes, en vue de prévenir, de réduire et de corriger les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur les droits de l'homme.

66. Les mandats et tâches spécifiques assignées au Rapporteur spécial par le Conseil des droits de l'homme dans la résolution 27/21 sont conformes à ce qui a déjà été recommandé par le Comité consultatif dans son rapport intérimaire, et il conviendrait donc de s'en féliciter. Il importe désormais de veiller à ce que tous les organes conventionnels des droits de l'homme compétents et les organes subsidiaires du Conseil intègrent la question des effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme et s'acquittent des tâches de suivi y relatives, par exemple pendant l'examen des rapports périodiques présentés par les États à ces organes et au titre de l'examen périodique universel, et appellent l'attention du Rapporteur spécial sur toute violation potentielle ou réelle des droits de l'homme susceptible de survenir à la suite de l'application de mesures coercitives unilatérales. En outre, il serait également nécessaire d'établir des indicateurs quantitatifs et qualitatifs qui permettraient de comparer la situation des droits de l'homme dans les États visés et non visés avant et pendant l'imposition de mesures coercitives unilatérales.
