



# Assemblée générale

Distr. générale  
8 juillet 2021  
Français  
Original : anglais

## Conseil des droits de l'homme

### Quarante-huitième session

13 septembre-1<sup>er</sup> octobre 2021

Point 3 de l'ordre du jour

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

## **Mesures coercitives unilatérales : notion, types et qualification**

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

### *Résumé*

Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, Alena Douhan, passe en revue et analyse la notion de sanction unilatérale, ainsi que les caractéristiques et le statut juridique de ces sanctions. Elle examine les questions liées à la terminologie relative au mandat et à la légalité, au regard du droit international général, du droit international économique, du droit des droits de l'homme et du droit international humanitaire, de diverses formes de sanctions imposées par des États ou des organisations internationales sans l'autorisation du Conseil de sécurité ou en outrepassant son autorisation. Le rapport porte également sur le fondement juridique, les particularités et la légalité des sanctions imposées à des personnes et à des entités non étatiques. Il comporte également un exposé sur les effets extraterritoriaux des sanctions unilatérales, qui inquiètent tout particulièrement la Rapporteuse spéciale en raison du nombre croissant de cas signalés de violations des droits de l'homme.



## I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis en application des résolutions 27/21 (et rectificatif) et 45/5 du Conseil des droits de l'homme et de la résolution 74/154 de l'Assemblée générale, dans lesquelles la Rapporteuse spéciale sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme est priée, entre autres, de recueillir toutes les informations pertinentes relatives aux effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, d'étudier les tendances, les évolutions et les enjeux dans ce domaine, d'élaborer des lignes directrices et des recommandations sur les moyens de prévenir et de réduire les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur les droits de l'homme et d'y remédier, et d'appeler l'attention du Conseil des droits de l'homme, de la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et de l'Assemblée générale sur les situations et les cas pertinents.

2. La Rapporteuse spéciale a constaté l'apparition de plus en plus rapide de nouvelles formes et de nouveaux types de moyens de pression unilatéraux, qui s'accompagnaient d'une profusion de termes les désignant, et a insisté sur la nécessité de recenser les acteurs concernés. Elle a reconnu que l'incertitude et l'ambiguïté qui entouraient la terminologie rendaient impossible la détermination d'un cadre juridique et des normes applicables, ce qui portait atteinte à l'état de droit, à l'ordre mondial et à l'autorité de l'Organisation des Nations Unies.

3. Le présent rapport contient un aperçu et une analyse de la notion de sanction unilatérale et des caractéristiques et du statut juridique de ces sanctions. La Rapporteuse y examine la terminologie applicable et la légalité, au regard notamment du droit international général, du droit international économique, du droit des droits de l'homme et du droit international humanitaire, de diverses formes de sanctions imposées par des États ou des organisations internationales sans l'autorisation du Conseil de sécurité ou en outrepassant son autorisation, afin de déterminer lesquelles de ces sanctions pourraient être qualifiées de mesures coercitives unilatérales. Le rapport porte également sur le fondement juridique, les particularités et la légalité des sanctions imposées à des personnes et à des entités non étatiques.

4. Le rapport comporte également un exposé sur les effets extraterritoriaux des sanctions unilatérales, qui inquiètent tout particulièrement la Rapporteuse spéciale en raison du nombre croissant de cas signalés de violations des droits de l'homme. Cet exposé porte sur de nombreuses questions, parmi lesquelles la notion générale d'extraterritorialité dans le contexte de mesures unilatérales, la qualification juridique des activités extraterritoriales, les répercussions de l'application extraterritoriale de mesures sur les États tiers et, à l'intérieur de ces États, sur les personnes physiques et morales, et l'application excessive des sanctions.

5. Le 24 novembre 2020, la Rapporteuse spéciale a adressé aux États, aux organismes des Nations Unies, aux organisations régionales, aux institutions de défense des droits de l'homme, à la société civile, aux universitaires, aux instituts de recherche et à d'autres acteurs un appel à contributions concernant la notion de sanction unilatérale et les caractéristiques, le statut juridique et les cibles de ces sanctions, aux fins de l'établissement du présent rapport<sup>1</sup>. Elle a reçu des réponses des Gouvernements de l'Australie, du Bélarus, de la Chine, de Cuba, du Danemark, de la Fédération de Russie, du Guyana, de l'Irlande, de Maurice, de la République arabe syrienne, du Venezuela (République bolivarienne du) et du Zimbabwe. Elle a également reçu des réponses de l'Union européenne et du Parlement européen. Différentes organisations non gouvernementales (ONG) et organisations de la société civile, ainsi que des universitaires et d'autres personnes concernées, ont également envoyé une contribution<sup>2</sup>. La Rapporteuse spéciale remercie tous ceux qui ont répondu à son appel.

6. L'élaboration du présent rapport a également été facilitée par les résultats d'une consultation d'experts associant des universitaires et des professionnels du droit international

<sup>1</sup> Voir [www.ohchr.org/EN/Issues/UCM/Pages/Call-for-submissions-UCM-Study.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/UCM/Pages/Call-for-submissions-UCM-Study.aspx).

<sup>2</sup> Les contributions reçues en réponse à l'appel à contributions de la Rapporteuse spéciale seront disponibles à l'adresse [www.ohchr.org/EN/Issues/UCM/Pages/HRC48-report.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/UCM/Pages/HRC48-report.aspx).

qui s'est tenue le 26 avril 2021 à l'initiative de la Rapporteuse spéciale<sup>3</sup>. Cette dernière remercie tous les participants.

## II. Activités de la Rapporteuse spéciale

7. Pour mieux faire connaître les particularités de son mandat, les répercussions des sanctions unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme d'un point de vue humanitaire, la situation dans les pays soumis à des régimes de sanctions, les observations préliminaires formulées à l'issue de visites au Qatar et en République bolivarienne du Venezuela et les problèmes d'application des dérogations pour raison humanitaire, la Rapporteuse spéciale a accepté à plusieurs reprises d'être interviewée par des médias et pour des blogs du monde entier<sup>4</sup>.

8. Pendant l'année écoulée, la Rapporteuse spéciale a également participé à 15 webinaires et réunions virtuelles pour discuter de certains aspects de ses travaux. Elle a notamment pris part au Forum social (8 octobre 2020)<sup>5</sup>, à un séminaire virtuel sur les mesures coercitives unilatérales et leurs effets dans le contexte de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) (30 novembre 2020), à un séminaire virtuel sur les régimes mondiaux de sanctions du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et de l'Union européenne en matière de droits de l'homme (25 mars 2021)<sup>6</sup>, à un webinaire organisé par la Canadian Latin American Alliance sur le rôle du Canada dans les sanctions contre la République bolivarienne du Venezuela (6 avril 2021), à une session du Forum économique international de Saint-Petersbourg consacrée aux risques que les sanctions font peser sur le système financier international et les entreprises internationales (3 juin 2021), à un webinaire sur les effets des mesures coercitives unilatérales sur les systèmes de santé nationaux de pays en développement visés (3 juin 2021) et à une conférence universitaire internationale sur le non-respect du droit international dans le contexte des mesures coercitives unilatérales et ses graves conséquences humaines (9 juin 2021)<sup>7</sup>.

9. La Rapporteuse spéciale a coopéré activement avec des organisations et institutions internationales. Elle a participé à une réunion en ligne avec les représentants permanents et les observateurs permanents des membres du Mouvement des pays non alignés auprès de l'Office des Nations Unies et d'autres organisations internationales à Genève (18 septembre 2020), à une réunion avec les représentants de 16 membres du Groupe de pays ayant une position commune, organisée et présidée par le représentant permanent de la Chine auprès de l'Office des Nations unies et d'autres organisations internationales à Genève (22 octobre 2020), à un séminaire du Mécanisme d'experts chargé de la question du droit au développement sur le régime mondial de sanctions de l'Union européenne en matière de droits de l'homme (25 mars 2021) et à une réunion virtuelle avec George Lopez, expert des répercussions des sanctions sur les droits de l'homme (16 avril 2021).

10. Du 19 au 23 octobre 2020 et du 26 au 30 avril 2021, la Rapporteuse spéciale s'est rendue à Genève et a tenu une série de réunions avec les missions permanentes.

11. En plus de collaborer en permanence avec les ONG, la Rapporteuse spéciale a organisé des consultations d'experts avec celles-ci sur le thème des sanctions unilatérales en tant qu'obstacle majeur à l'acheminement de l'aide humanitaire (21 et 22 octobre 2020) et sur le fonctionnement de son mandat, les difficultés rencontrées dans l'acheminement de l'aide humanitaire et les possibilités de collaboration future (25 janvier 2021).

<sup>3</sup> Rapporteuse spéciale, « Expert consultation on “The notion, characteristics, legal status and targets of unilateral sanctions”, convened on 26 April 2021 », 14 mai 2021. Disponible à l'adresse [www.ohchr.org/Documents/Issues/UCM/expert-consultation-26April2021.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/UCM/expert-consultation-26April2021.pdf).

<sup>4</sup> Pour de plus amples informations, voir [www.ohchr.org/EN/Issues/UCM/Pages/SRCoerciveMeasures.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/UCM/Pages/SRCoerciveMeasures.aspx).

<sup>5</sup> Voir <http://webtv.un.org/watch/2nd-meeting-social-forum-2020-/6199054565001/?lan=russian>.

<sup>6</sup> Voir [www.volterrafiatta.com/upcoming-virtual-seminar-the-uk-and-eu-global-human-rights-sanctions-regimes/](http://www.volterrafiatta.com/upcoming-virtual-seminar-the-uk-and-eu-global-human-rights-sanctions-regimes/).

<sup>7</sup> Pour de plus amples informations, voir [www.ohchr.org/EN/Issues/UCM/Pages/Activities.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/UCM/Pages/Activities.aspx).

12. Le 10 décembre 2020, la Rapporteuse spéciale a publié une série de lignes directrices sur l'aide humanitaire et les mesures prises sur le plan humanitaire pendant la pandémie<sup>8</sup>.

13. Le 23 juin 2020, la Rapporteuse spéciale a envoyé une lettre d'allégation conjointe aux États-Unis d'Amérique concernant les tentatives du pays visant à compromettre l'indépendance de la Cour pénale internationale. Le 26 août 2020, elle a envoyé une lettre d'allégation aux États-Unis concernant les effets négatifs sur les droits de l'homme des sanctions ciblées autorisées au titre du Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act (loi Magnitsky) et de lois ultérieures. Le 4 septembre 2020, elle a envoyé une lettre d'allégation aux États-Unis concernant les effets négatifs que les sanctions ciblées avaient eus sur les droits d'un capitaine de pétrolier iranien. Le 21 décembre 2020, elle a envoyé une lettre d'allégation conjointe aux États-Unis concernant les violations des droits de l'homme découlant des sanctions prévues par la loi de 2019 sur la protection des civils en Syrie (Caesar Syria Civilian Protection Act) et autorisées par le décret 13894. Le 29 janvier 2021, elle a envoyé une lettre conjointe aux États-Unis détaillant les effets négatifs sur les droits de l'homme des sanctions imposées comme suite à l'annonce de ce que l'on peut considérer comme des états d'urgence nationaux permanents. Le 2 février 2021, la Rapporteuse spéciale a adressé un appel conjoint urgent aux États-Unis concernant la situation du capitaine du pétrolier iranien susmentionné, après que le Gouvernement des États-Unis a annoncé une récompense pour sa capture, ce qui portait une nouvelle fois atteinte à ses droits de l'homme. Parallèlement à ces lettres, la Rapporteuse spéciale a publié des communiqués de presse.

14. Après la visite qu'elle a effectuée au Qatar du 1<sup>er</sup> au 12 novembre 2020 pour évaluer les effets négatifs sur les droits de l'homme des sanctions unilatérales imposées à ce pays par l'Arabie saoudite, Bahreïn, l'Égypte et les Émirats arabes unis, la Rapporteuse spéciale a envoyé aux cinq pays concernés des lettres contenant son rapport préliminaire sur cette visite. Le 19 mai 2021, à la suite de la visite qu'elle a effectuée en République bolivarienne du Venezuela du 1<sup>er</sup> au 12 février 2021 pour évaluer les effets négatifs sur les droits de l'homme des sanctions imposées à ce pays par plusieurs pays, principalement les États-Unis, la Rapporteuse spéciale a envoyé aux États-Unis une lettre contenant son rapport préliminaire sur cette visite.

### III. Notion de sanction unilatérale et types de sanctions

#### A. Notion de sanction en droit international

15. La Rapporteuse spéciale regrette que la situation constatée dans son précédent rapport au Conseil des droits de l'homme concernant la multiplication des sanctions unilatérales et l'élargissement de la portée et des motifs de ces sanctions ne se soit pas améliorée<sup>9</sup>. En fait, les sanctions se sont multipliées et leur portée s'est élargie, tandis que l'extraterritorialité des sanctions unilatérales, l'application de sanctions secondaires et l'imposition de pénalités ou de peines au niveau national pour les violations des régimes de sanctions ont entraîné une application excessive des sanctions. De plus en plus d'États ont commencé à appliquer des contre-sanctions ou à mettre en place des mécanismes visant à réduire les conséquences extraterritoriales des sanctions<sup>10</sup>.

16. La Rapporteuse spéciale fait observer que la nature spécifique des pressions exercées par des États ou groupes d'États a évolué et évolue encore aujourd'hui. Les États appliquent diverses formes de sanctions unilatérales pour favoriser la réalisation d'objectifs d'intérêt général et érigent ainsi ce qui constituait des exceptions dans les relations internationales en pratique courante.

17. La Rapporteuse spéciale souligne que, comme le présent rapport porte sur la terminologie relative aux sanctions et la qualification de celles-ci, l'expression « sanctions unilatérales » y est utilisée indépendamment du caractère légal ou illégal de ces sanctions

<sup>8</sup> Voir [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26589&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26589&LangID=E).

<sup>9</sup> Voir A/HRC/45/7.

<sup>10</sup> Financial Tribune, « EU sells medical goods via INSTEX », 3 avril 2020 ; voir aussi AFP, « China's anti-sanctions law: what we know », 11 juin 2021.

et désigne tout moyen de pression appliqué par des États ou des organisations internationales sans l'autorisation du Conseil de sécurité ou outrepassant son autorisation.

18. La Rapporteuse spéciale rappelle que, du fait de l'absence de définition universellement reconnue des mesures coercitives unilatérales et du caractère illégal de ces mesures, qu'ont souligné le Conseil des droits de l'homme et l'Assemblée générale dans plusieurs résolutions<sup>11</sup>, les États ne présentent pas leurs activités unilatérales comme des mesures coercitives unilatérales, préférant employer des termes tels que « sanctions », « mesures restrictives »<sup>12</sup> et bien d'autres. Les entreprises qui contrôlent l'application des sanctions distinguent les sanctions unilatérales, multilatérales et mondiales<sup>13</sup>. On parle également de sanctions internationales, de sanctions sectorielles, de sanctions ciblées, de contre-sanctions, de sanctions directes ou indirectes, de sanctions primaires ou secondaires et de sanctions intentionnelles ou non intentionnelles<sup>14</sup>. D'autres institutions assimilent les mesures de lutte contre le terrorisme à des sanctions<sup>15</sup>. Les États concernés sont désignés de diverses façons, notamment par les termes « États à l'origine de sanctions » ou « États sujets à des sanctions »<sup>16</sup>.

19. Il convient de noter qu'aujourd'hui, il n'existe pas de définition claire ne serait-ce que de la notion générale de « sanctions » en droit international. Dans la doctrine juridique internationale, les sanctions ont notamment été considérées comme un moyen (une possibilité) de garantir le respect de la loi, une punition<sup>17</sup>, un ensemble de mesures de coercition appliquées à un État hors la loi<sup>18</sup>, une méthode visant à obliger une personne à respecter une mesure<sup>19</sup>, la conséquence négative d'une violation<sup>20</sup>, une mesure visant

<sup>11</sup> Résolutions du Conseil des droits de l'homme 15/24 par. 1 à 3 ; 19/32, par. 1 à 3 ; 24/14, par. 1 à 3 ; 30/2, par. 1 à 4 ; 34/13, par. 1 à 4 ; et 45/5, préambule ; et résolutions de l'Assemblée générale 69/180, par. 5 et 6 ; 70/151, par. 5 et 6 ; et 71/193, par. 5 et 6.

<sup>12</sup> Conseil de l'Union européenne, « Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE », 4 mai 2018, document n° 5664/18, et VOICE, « Survey report: adding to the evidence – the impacts of sanctions and restrictive measures on humanitarian action », mars 2021, p. 6.

<sup>13</sup> Peter Piatetsky et Julian Vasilkoski, *When Sanctions Violate Human Rights* (Washington, D.C. Atlantic Council, 2021).

<sup>14</sup> Giuseppe Puma, « The principle of non-intervention in the face of the Venezuelan crisis », *Questions of international law*, 31 mars 2021, p. 12.

<sup>15</sup> Piatetsky et Vasilkoski, *When Sanctions Violate Human Rights*.

<sup>16</sup> Voir A/HRC/36/44.

<sup>17</sup> Ademola Abass, *Regional Organisations and the Development of Collective Security: Beyond Chapter VIII of the UN Charter* (Oxford, Hart Publishing, 2004), p. 49 ; et Ramesh Thakur, *The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect*, 2<sup>e</sup> éd. (Cambridge, Cambridge University Press, 2016), p. 135. Cette approche est toutefois contestée par le Secrétaire général (A/50/60-S/1995/1, par. 66), et la plupart des États ne voient pas en ces sanctions une punition. Voir S/PV.4128 ; et Johan Galtung, « On the effects of international economic sanctions », dans *Dilemmas of Economic Coercion: Sanctions in World Politics*, Miroslav Nincic et Peter Wallensteen, eds. (New York, Praeger Publishers, 1983), p. 19.

<sup>18</sup> G. V. Ignatenko et O. I. Tiunov, éd., *Mezhdunarodnoe pravo* (Droit international), 6<sup>e</sup> éd. (Moscou, Norma, 2013), p. 202 ; R. A. Kalamkaryan et Y. I. Migachev, *Mezhdunarodnoe pravo* (Moscou, Mezhdunarodnye otnosheniya (Relations internationales), 2004), p. 182 ; E. A. Shibaeva, « Mezhdunarodnye organizatsii v sisteme mezhdunarodno-pravovogo regulirovaniya » (Les organisations internationales dans le système de régulation juridique internationale), dans *Soviet Yearbook of International Law, 1978* (Moscou, Nauka, 1980), p. 214 à 224 ; et Fred Grünfeld, « The effectiveness of United Nations economic sanctions », dans *United Nations Sanctions: Effectiveness and Effects, Especially in the Field of Human Rights – A Multi-disciplinary Approach*, Willem J. M. van Genugten et Gerard A. de Groot, eds. (Antwerp, Intersentia, 1999), p. 115.

<sup>19</sup> Galtung, « On the effects of international economic sanctions », p. 19 ; Natalino Ronzitti « The report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, the use of force and the reform of the United Nations », dans *Italian Yearbook of International Law*, vol. XIV (2004), Benedetto Conforti et autres, eds. (Leiden et Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2005), p. 11 ; et la contribution de l'Alliance internationale pour la paix et le développement, reçue en réponse à l'appel à contribution de la Rapporteuse spéciale.

<sup>20</sup> Igor Lukashuk, *Pravo mezhdunarodnoy bezopasnosti* (Droit de la sécurité internationale) (Moscou, Walters Kluwer, 2004), p. 309 ; et T. N. Neshataeva, « Mezhdunarodno-pravovye sanktsii spetsializirovannykh uchrezhdeniy OON » (sanctions juridiques internationales des institutions

à protéger l'ordre juridique international<sup>21</sup>, une mesure prise pour maintenir ou à rétablir la paix et la sécurité internationales sans recourir à la force armée<sup>22</sup>, un moyen de mise en œuvre de la responsabilité internationale<sup>23</sup> et une contre-mesure ou une rétorsion<sup>24</sup>.

20. La Rapporteuse spéciale note qu'aujourd'hui, de nombreuses sanctions ont pour but de renforcer la démocratie et la protection des droits de l'homme ou d'atteindre d'autres objectifs de cette nature<sup>25</sup>, et non de répondre à des menaces pour la paix, des atteintes à la paix, des agressions ou encore des violations d'obligations *erga omnes*.

21. La multiplication des sanctions imposées en application de loi Magnitsky illustre ce changement. Cette loi, que les États-Unis ont adoptée en 2012, prévoit des sanctions financières et des interdictions d'entrée visant les personnes et les entités dont il est établi, entre autres, qu'elles ont une responsabilité dans certaines violations des droits de l'homme ou dans certains actes de corruption où que ce soit dans le monde, qu'elles s'en sont rendues complices ou qu'elles y ont participé directement ou indirectement<sup>26</sup>.

22. L'Union européenne a annoncé qu'il était possible d'adopter des mesures restrictives (sanctions) pour atteindre des objectifs d'intérêt général, pour servir les buts de sa politique étrangère et de sécurité commune, notamment la paix, la démocratie et le respect de l'état de droit, des droits de l'homme et du droit international<sup>27</sup>, et pour continuer à faire progresser les valeurs universelles au bénéfice de tous<sup>28</sup>. Les États-Unis considèrent également les sanctions comme un moyen d'atteindre leurs objectifs de politique étrangère<sup>29</sup>. Le régime mondial de sanctions du Royaume-Uni en matière de droits de l'homme a pour but de décourager les activités qui, si elles étaient menées par un État ou en son nom sur le territoire de cet État, constitueraient une violation grave par cet État des droits de l'homme d'une personne, et d'établir les responsabilités relatives à ces activités<sup>30</sup>. L'Union européenne a adopté un régime mondial de sanctions en matière de droits de l'homme afin de « faire face aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits dans le monde »<sup>31</sup>.

23. La Rapporteuse spéciale est consciente qu'actuellement, les objectifs divers des sanctions unilatérales s'éloignent fortement du modèle initial consistant à induire un changement de comportement. Les universitaires recensent cinq types d'objectifs – respect

spécialisées de l'ONU), résumé de la dissertation pour l'obtention du diplôme de candidat en jurisprudence (Moscou, Université d'État de Moscou, 1985), p. 9, 12 et 14.

<sup>21</sup> Neshataeva, « Mezhdunarodno-pravovye sanktsii », p. 17 ; et David Barnhizer, ed., *Effective Strategies for Protecting Human Rights: Economic Sanctions, Use of National Courts and International Fora and Coercive Power* (Oxford et New York, Routledge, 2001), p. 13.

<sup>22</sup> Voir A/50/60-S/1995/1. La même approche a été adoptée par les États qui ont participé au débat à ce sujet au Conseil de sécurité (voir S/PV.4128).

<sup>23</sup> Lukashuk, *Pravo mezhdunarodnoy bezopasnosti*, p. 306 et 308. Cette approche est partagée par G. I. Tunkin, N. A. Ushakov et P. Kuris, cités par T. N. Neshataeva, dans « Ponyatie sanktsiy mezhdunarodnykh organizatsiy » (La notion de sanction des organisations internationales), *Izv. vuzov. Pravovedenie*, n° 6 (1984), p. 94 ; et Abass, *Regional Organisations and the Development of Collective Security*, p. 49 et 51.

<sup>24</sup> Tom Ruys, « Sanctions, retorsions and countermeasures: concepts and international legal framework » dans *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, Larissa van den Herik, ed. (Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017).

<sup>25</sup> Gabriel Felbermayr et autres, « *The Global Sanctions Data Base* », School of Economics Working Paper Series, WP 2020-20, 30 mai 2020. Disponible à l'adresse <https://drive.google.com/file/d/11djwElr96SFt6YpMzo9gaB6ZJrOer8AX/view>.

<sup>26</sup> Voir [https://home.treasury.gov/system/files/126/12212017\\_glomag\\_faqs.pdf](https://home.treasury.gov/system/files/126/12212017_glomag_faqs.pdf).

<sup>27</sup> Contributions du Danemark, de l'Irlande et de l'Union européenne en réponse à l'appel à contributions de la Rapporteuse spéciale.

<sup>28</sup> Conseil de l'Union européenne, « Council conclusions on the EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024 », 19 novembre 2020.

<sup>29</sup> Thihan Myo Nyun, « Feeling good or doing good: inefficacy of the US unilateral sanctions against the military Government of Burma/Myanmar », *Washington University Global Studies Law Review*, vol. 7, n° 3 (2008), p. 463.

<sup>30</sup> Royaume-Uni, Global Human Rights Sanctions Regulations 2020, 2020 n° 680, 6 juillet 2020, règle 4.

<sup>31</sup> Règlement (UE) 2020/1998 du Conseil du 7 décembre 2020 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits.



du droit, subversion, dissuasion, symbolisme international et symbolisme national – et distinguent les outils utilisés pour refuser des biens ou des avantages aux cibles, les instruments symboliques et les mesures punitives<sup>32</sup> visant à contraindre, à forcer, à montrer du doigt ou à stigmatiser<sup>33</sup>. Il a été établi que l'objectif principal était de garantir le respect d'un ordre<sup>34</sup> ou de modifier le comportement de la cible des sanctions en rendant le statu quo trop inconfortable<sup>35</sup>.

24. La Rapporteuse spéciale note que l'approche traditionnelle née dans les années 1970, selon laquelle un but ou un motif légitime peut justifier le recours à la coercition<sup>36</sup>, a été utilisée à maintes reprises pour justifier le concept d'intervention humanitaire dans les années 1990. Toutefois, cette approche ne trouve aucun fondement dans le droit international.

## IV. Types de sanctions unilatérales

### A. Vue d'ensemble des différents types de sanctions unilatérales

25. La Rapporteuse spéciale souligne la diversité des formes de sanctions unilatérales qui existent aujourd'hui : sanctions politiques, diplomatiques, culturelles, économiques, commerciales, financières et cybernétiques, entre autres. Il convient de noter que des sanctions unilatérales de plusieurs types sont souvent prises simultanément contre la même cible : il peut s'agir, par exemple, de sanctions économiques, de sanctions ciblées et d'embargos sur les armes.

26. Les listes de pays visés sont souvent longues. Le Royaume-Uni impose des « mesures unilatérales », des « sanctions » ou des « sanctions financières » à l'Afghanistan, à l'Arménie, à l'Azerbaïdjan, au Bélarus, à la Bosnie-Herzégovine, au Burundi, à la Chine (et à Hong Kong, (Chine)), à la Fédération de Russie, à la Guinée, à la Guinée-Bissau, à l'Iran (République islamique d'), à l'Iraq, au Liban, à la Libye, au Mali, au Myanmar, au Nicaragua, à la Somalie, au Soudan, au Soudan du Sud, à la République arabe syrienne, à la République centrafricaine, à la République démocratique du Congo, à la République populaire démocratique de Corée, au Venezuela (République bolivarienne du), au Yémen et au Zimbabwe<sup>37</sup>. La Suisse applique des « sanctions ciblées » ou « intelligentes », des « mesures économiques », des « sanctions financières ciblées » ou des « mesures coercitives » à une liste tout aussi longue de pays. L'Union européenne fait de même<sup>38</sup>, en imposant des « mesures restrictives », des « sanctions », des « sanctions économiques et financières » ou des « sanctions sectorielles » et dispose aussi d'un régime de sanctions « horizontales » (c'est-à-dire de sanctions qui ne visent pas un pays en particulier)<sup>39</sup>. Les États-Unis, quant à eux, appliquent des sanctions « économiques », « ciblées », « financières »,

<sup>32</sup> Francesco Giumelli, « The purposes of targeted sanctions », dans *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, Thomas J. Biersteker, Sue. E. Eckert et Marcos Tourinho, eds. (Cambridge, Cambridge University Press, 2016), p. 40 ; et Richard Nephew, *The Art of Sanctions: A View from the Field* (New York, Columbia University Press, 2017), p. 9.

<sup>33</sup> Thomas J. Biersteker, Marcos Tourinho et Sue. E. Eckert, « Thinking about United Nations targeted sanctions », dans *Targeted Sanctions*, Biersteker, Eckert and Tourinho, eds, p. 22.

<sup>34</sup> Antonios Tzanakopoulos, « We who are not as others: sanctions and (global) security governance », dans *The Oxford Handbook of the International Law of Global Security*, Robin Geiß et Nils Melzer, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2021).

<sup>35</sup> Neveu, *The Art of Sanctions*, p. 10 à 12.

<sup>36</sup> Richard B. Lillich, « Economic coercion and the international legal order », *International Affairs*, vol. 51, n° 3 (juillet 1975), p. 366 ; et Derek Bowett, « Reprisals involving recourse to armed force », *American Journal of International Law*, vol. 66, n° 1 (janvier 1972), p. 3 à 7.

<sup>37</sup> Voir [www.gov.uk/government/collections/uk-sanctions-regimes-under-the-sanctions-act](http://www.gov.uk/government/collections/uk-sanctions-regimes-under-the-sanctions-act) et [www.gov.uk/guidance/uk-sanctions](http://www.gov.uk/guidance/uk-sanctions) (consulté le 4 mai 2021).

<sup>38</sup> Voir [https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Aussenwirtschaftspolitik\\_Wirtschaftliche\\_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/sanktionen-embargos.html](https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/sanktionen-embargos.html) (consulté le 4 mai 2021).

<sup>39</sup> Voir [https://eeas.europa.eu/topics/common-foreign-security-policy-cfsp/423/european-union-sanctions\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/common-foreign-security-policy-cfsp/423/european-union-sanctions_en) (consulté le 17 avril 2021).

« commerciales » et « sectorielles », ainsi que des interdictions de visa et des embargos sur les armes<sup>40</sup>.

27. Les documents instituant les sanctions prévoient également des sanctions secondaires à l'égard des ressortissants de pays tiers, ainsi que la possibilité d'actions civiles et pénales visant les ressortissants des États qui imposent les sanctions, l'objectif étant d'empêcher toute interaction avec les personnes et les entreprises désignées<sup>41</sup>.

## B. Sanctions économiques, commerciales, financières et sectorielles

28. Alors que dans les années 1990, les sanctions économiques étaient l'outil le plus fréquemment utilisé par le Conseil de sécurité, la Rapporteuse spéciale souligne qu'aujourd'hui, ces sanctions sont surtout utilisées de manière unilatérale par les États ou les organisations régionales.

29. Le gel des avoirs des banques publiques et privées à l'étranger est utilisé pour faire pression sur les États et les empêcher de garantir la satisfaction des besoins fondamentaux de leur population. Par exemple, la Banque d'Angleterre a refusé de débloquer même en partie le milliard de dollars or détenu par la Banque centrale de la République bolivarienne du Venezuela<sup>42</sup>. Le Gouvernement britannique aurait mis en avant le caractère privé de la Banque pour se dégager de toute responsabilité concernant cette décision<sup>43</sup>. La Rapporteuse spéciale note qu'on observe de plus en plus souvent de tels rejets de responsabilité.

30. Certains ont commencé à se servir de leur influence politique au sein des institutions internationales pour faire appliquer des sanctions. En avril 2020, les États-Unis ont bloqué les démarches que la République islamique d'Iran et la République bolivarienne du Venezuela avaient entreprises pour obtenir des prêts du Fonds monétaire international (FMI) destinés à la lutte contre la COVID-19<sup>44</sup>. La même chose se serait produite en ce qui concerne les demandes de prêts d'urgence que Cuba, le Soudan et le Zimbabwe auraient adressées à la Banque mondiale<sup>45</sup>.

31. Les sanctions commerciales prennent souvent la forme de sanctions dites « sectorielles » qui s'appliquent indistinctement à des personnes physiques et à des organisations agissant dans un domaine particulier de l'économie sans raison identifiable et sans qu'une violation quelconque de leur part n'ait été constatée, ce qui diffère considérablement des motifs conduisant à l'adoption de sanctions ciblées traditionnelles<sup>46</sup>.

32. La fermeture de l'espace aérien aux vols des compagnies aériennes enregistrées dans les États visés – tels que le Qatar (2017-2020), le Venezuela (République bolivarienne du) et le Bélarus – et l'interdiction pour les compagnies aériennes de l'État visé d'entrer dans l'espace aérien du pays qui impose les sanctions (ce qui nuit au secteur des voyages de l'État

<sup>40</sup> Voir <https://home.treasury.gov/policy-issues/office-of-foreign-assets-control-sanctions-programs-and-information> (consulté le 4 mai 2021).

<sup>41</sup> Règlement (UE) 2020/1998 du Conseil du 7 décembre 2020 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits, préambule et art. 16. Les États-Unis ont imposé de telles sanctions au Bélarus, au Burundi, à la Chine, à Cuba, à la Fédération de Russie, à la République arabe syrienne, à la République démocratique du Congo, à la République populaire démocratique de Corée, à l'Iran (République islamique d'), à l'Iraq, au Liban, au Mali, au Soudan, au Soudan du Sud, au Venezuela (République bolivarienne du), au Yémen et au Zimbabwe.

<sup>42</sup> Corina Pons et Mayela Armas, « Exclusive: Venezuela asks Bank of England to sell its gold to UN for coronavirus relief – sources », Reuters, 29 avril 2020.

<sup>43</sup> Rapport de la Rapporteuse spéciale sur sa visite en République bolivarienne du Venezuela (à paraître).

<sup>44</sup> Abubakr Al-Shamahi, « Can the IMF overcome US roadblocks to give aid to Iran? », *Al Jazeera*, 17 avril 2020 ; Ian Talley and Benoit Faucon, « U.S. to block Iran's request to IMF for \$5 billion loan to fight coronavirus », *The Wall Street Journal*, 7 avril 2020. Voir aussi la lettre en date du 29 mai 2020 adressée à la Rapporteuse spéciale par la République bolivarienne du Venezuela.

<sup>45</sup> Contributions du Zimbabwe et de Joy Gordon en réponse à l'appel à contributions de la Rapporteuse spéciale.

<sup>46</sup> Kimberly Strosnider et David Addis, « New sanctions targeting Russian financial and energy sectors », *Global Policy Watch*, 18 juillet 2014 ; et États-Unis, ordonnance 13662 du 20 mars 2014.



désigné) constituent une forme particulière de sanctions sectorielles. Des mesures similaires s'appliquent aux échanges avec Cuba, l'Iran (République islamique d'), la République arabe syrienne et le Venezuela (République bolivarienne du).

33. La Rapporteuse spéciale note que les sanctions commerciales ont également évolué ; désormais, elles ne portent plus seulement sur des biens particuliers, mais sur toutes sortes de biens, y compris des logiciels. Si les restrictions imposées par l'Union européenne ne s'étendent pas aux logiciels du domaine public<sup>47</sup>, les États-Unis restreignent le commerce des biens, des technologies et des logiciels relatifs au traitement des matériaux, à l'électronique, aux télécommunications, à la sécurité de l'information, aux capteurs et lasers et à la propulsion, y compris les logiciels de cryptage traditionnels et les logiciels géospatiaux<sup>48</sup>.

34. La situation est aggravée par le fait que la majorité des mécanismes de facilitation des échanges se trouvent soit aux États-Unis, soit au sein de l'Union européenne, ce qui signifie que les services et logiciels de messagerie financière de la Société de télécommunications interbancaires mondiales (SWIFT) peuvent être coupés en application de sanctions et que les États-Unis ont la possibilité de contrôler et de bloquer les paiements en dollars américains<sup>49</sup>.

35. Parmi les sanctions économiques figurent également des mesures à caractère ciblé qui visent certaines personnes ou entreprises<sup>50</sup>. L'application de sanctions ciblées est de plus en plus fréquente. Par exemple, les sanctions financières imposées par l'Union européenne visent plusieurs milliers de personnes et d'entreprises<sup>51</sup> ; celles qui sont imposées par les États-Unis en visent bien davantage encore<sup>52</sup>.

36. L'effet des sanctions économiques et financières est exacerbé par l'application de sanctions secondaires à des personnes et des entreprises étrangères, ainsi que par l'imposition de sanctions pénales et civiles.

37. Parmi les autres moyens utilisés dans le cadre de la pratique des sanctions, on citera le fait de désigner un État comme soutenant le terrorisme, le refus d'accorder des privilèges commerciaux, le refus d'autoriser certains États à participer aux travaux d'institutions internationales, la destitution, les campagnes de dénigrement, le refus d'accorder un statut diplomatique et le refus d'accorder l'autorisation de voyager<sup>53</sup>.

38. La Rapporteuse spéciale souligne que les résolutions du Conseil des droits de l'homme et de l'Assemblée générale relatives aux sanctions portent principalement sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales prenant la forme de sanctions économiques, qui sont considérées comme néfastes pour la population générale ainsi que pour les groupes les plus vulnérables<sup>54</sup>. Les sanctions économiques et financières engendrent également un risque élevé de corruption<sup>55</sup> et peuvent empêcher les gouvernements de s'acquitter de leur obligation de protéger.

39. La Rapporteuse spéciale rappelle que les « campagnes de pression maximale » menées dans le cadre de l'imposition de sanctions, notamment à l'égard de Cuba ou du Venezuela (République bolivarienne du), sont particulièrement dangereuses. Dans ses résolutions, le Conseil des droits de l'homme a condamné le fait que certains pays appliquent des mesures coercitives unilatérales pour exercer des pressions politiques ou économiques

<sup>47</sup> Règlement (CE) n° 428/2009 du Conseil du 5 mai 2009 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage, annexe I ; Voir aussi le Règlement (UE) n° 401/2013 du Conseil du 2 mai 2013 concernant des mesures restrictives instituées à l'encontre du Myanmar/de la Birmanie et abrogeant le règlement (CE) n° 194/2008, art. 3 et annexe I.

<sup>48</sup> Gibson Dunn, « 2020 Mid-year sanctions and export controls update », 4 août 2020.

<sup>49</sup> Renata Ávila Pinto, « Digital sovereignty or digital colonialism ? », *Sur International Journal on Human Rights*, vol. 27, n° 27 (2018), p. 20.

<sup>50</sup> Conseil de l'Union européenne, « Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) », par. 13 à 24.

<sup>51</sup> Voir <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/fsd/fsf/public/files/pdfFullSanctionsList/content?token=dG9rZW4tMjAxNW> (consulté le 4 janvier 2021).

<sup>52</sup> Voir [www.treasury.gov/ofac/downloads/sdnlist.pdf](http://www.treasury.gov/ofac/downloads/sdnlist.pdf) (consulté le 4 janvier 2021).

<sup>53</sup> Barnhizer, ed., *Effective Strategies for Protecting Human Rights*, p. 22.

<sup>54</sup> Voir, par exemple, la résolution 34/13 du Conseil des droits de l'homme.

<sup>55</sup> Voir [www.un.org/press/en/2000/20001115.sgsm7625.doc.html](http://www.un.org/press/en/2000/20001115.sgsm7625.doc.html).

sur tel ou tel pays, en particulier les pays en développement, dans le dessein de les empêcher d'exercer leur droit de décider librement de leurs régimes politique, économique et social<sup>56</sup>.

### C. Interdiction de voyager

40. La Rapporteuse spéciale note avec préoccupation que certains États ont tenté à plusieurs reprises d'inscrire sur leurs listes des entreprises, des entités, des personnes et des navires qui participent à la livraison de biens essentiels. Au total, 35 navires vénézuéliens auraient ainsi été visés parce qu'ils livraient du pétrole à Cuba<sup>57</sup>.

41. Il a souvent été constaté que les interdictions de commercer et de voyager faisaient obstacle à la livraison de biens essentiels à la population des pays visés et qu'elles portaient donc atteinte à la capacité de ces pays de satisfaire les besoins fondamentaux de la population<sup>58</sup>.

### D. Cybersanctions

42. La cybernétique a eu des répercussions considérables sur les régimes de sanctions, les cyberactivités malveillantes étant de plus en plus souvent considérées comme des motifs pour imposer des sanctions unilatérales.

43. Aujourd'hui, le blocage du commerce en ligne est une méthode fréquemment utilisée pour appliquer des sanctions économiques et financières unilatérales. Il a pour effet de ralentir les transactions, d'augmenter les frais bancaires et les risques entrepreneuriaux, de freiner les investissements et de rendre impossible la commande de biens même essentiels<sup>59</sup>.

44. Certaines sanctions visent à limiter le commerce des logiciels utilisés pour l'administration publique et privée ordinaire, les services Internet commerciaux ou la connexion à Internet<sup>60</sup> et les activités non commerciales. En particulier, conformément aux conditions d'utilisation des services de Zoom et à la législation des États-Unis relative aux sanctions, les personnes vivant à Cuba, en République populaire démocratique de Corée, en Iran (République islamique d') et en République arabe syrienne ne peuvent pas accéder à la plateforme<sup>61</sup>. C'est pour cette raison que tous les États n'ont pas pu utiliser Zoom pour les communications officielles au sein du système des Nations Unies, comme cela avait été initialement prévu au début de la pandémie de COVID-19.

45. Les citoyens iraniens n'ont pas accès aux informations sur la COVID-19 et ses symptômes, y compris celles émanant du Gouvernement, en raison de la censure par Google de l'application AC19, qui a été mise au point par la République islamique d'Iran, et les médecins iraniens n'ont plus accès à la base de données médicales PubMed depuis que son serveur a été transféré à Google<sup>62</sup>.

46. La République bolivarienne du Venezuela ne serait pas en mesure de conclure des accords de location de satellites, et la réduction de sa couverture Internet porte atteinte au droit d'avoir accès à l'information et au droit à la liberté d'expression.

47. La Rapporteuse spéciale est consciente que les logiciels sont également devenus un type de marchandises faisant l'objet de restrictions commerciales. Il semble en particulier

<sup>56</sup> Voir, par exemple, la résolution 34/13 du Conseil des droits de l'homme, par. 4.

<sup>57</sup> Oxfam International, *Right to Live without a Blockade: The Impact of US Sanctions on the Cuban Population and Women's Lives* (Oxford, 2021), p. 27.

<sup>58</sup> Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, « Rapport de la quatre-vingtième réunion du Comité permanent (23-25 mars 2021) », par. 40.

<sup>59</sup> Voir <https://viennaun.mfa.ir/en/newsview/619102/Joint-Communiqu%C3%A9-on-UCMs-and-their-Impacts>.

<sup>60</sup> États-Unis, ordonnance 13685, 19 décembre 2014 (disponible à l'adresse [https://home.treasury.gov/system/files/126/ukraine\\_eo4.pdf](https://home.treasury.gov/system/files/126/ukraine_eo4.pdf)).

<sup>61</sup> Conditions de service de Zoom en vigueur au 20 août 2020, par. 12. Voir <https://zoom.us/terms>.

<sup>62</sup> Contribution de la République islamique d'Iran en réponse à l'appel à contributions de la Rapporteuse spéciale (disponible à l'adresse [www.ohchr.org/Documents/Issues/UCM/submissions/states/Iran.docx](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/UCM/submissions/states/Iran.docx)).

que, dans le contexte de la pandémie de COVID-19, la République arabe syrienne n'ait pas pu acquérir de logiciels pour les scanners et les respirateurs artificiels qui ne sont fabriqués que par des entreprises américaines<sup>63</sup>.

48. À l'ère numérique, les sanctions ont des conséquences sur de nombreux autres aspects du droit international. Ainsi, les médias sociaux, notamment les entreprises enregistrées aux États-Unis, bloquent de plus en plus souvent des comptes d'utilisateurs pour se conformer aux sanctions imposées dans le cadre du régime de sanctions Magnitsky<sup>64</sup>. Le fait de publier en ligne les noms des personnes et des entreprises figurant sur les listes accroît les risques pour la réputation en portant atteinte, entre autres, au droit à la protection de la réputation.

## E. Sanctions ciblées

49. Les sanctions ciblées visant des personnes et des entreprises ont été mises en place afin de réduire au minimum les conséquences néfastes qu'entraînent les sanctions globales ou économiques sur le plan humanitaire. Elles ne sont pas régies expressément par le droit international. Elles comprennent essentiellement l'interdiction de voyager et l'interdiction de visa, le gel des avoirs financiers, l'interdiction de donner suite aux plaintes relatives à l'introduction de sanctions, l'interdiction d'exporter du matériel informatique et des logiciels et de recevoir une assistance pour l'installation de ce type d'équipements, l'interdiction d'acheter du matériel informatique, les restrictions concernant les biens et équipements à double usage et les restrictions à l'achat de biens provenant d'un État particulier<sup>65</sup>.

50. La Rapporteuse spéciale note que les listes sur lesquelles figurent les personnes ou les entreprises visées sont établies aux fins de l'application de résolutions adoptées par le Conseil de sécurité au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies mais aussi dans le cadre de mesures qui outrepassent l'autorisation du Conseil ou qui sont prises par des entités agissant de manière autonome en vue de maintenir la paix et la sécurité internationales, de réprimer les crimes internationaux, transnationaux ou nationaux, de promouvoir et protéger les droits de l'homme, la démocratie, l'état de droit ou la bonne gouvernance<sup>66</sup>, ou de protéger la sécurité nationale ou d'autres intérêts, souvent par la déclaration de l'état d'urgence<sup>67</sup>.

51. La Rapporteuse spéciale constate également une extension de la pratique consistant à inscrire des personnes d'office sur les listes de sanctions, souvent sans que celles-ci soient accusées d'avoir commis un quelconque acte illicite, comme par exemple dans le cas de la non-reconnaissance d'un gouvernement ou des résultats d'une élection<sup>68</sup>.

52. La Rapporteuse spéciale est préoccupée par le recours à des sanctions secondaires, ou sanctions ciblées, comme moyen d'appuyer la mise en œuvre des régimes de sanctions susmentionnés, bien qu'il n'existe pas à ce jour de définition communément admise de cette notion.

<sup>63</sup> Note verbale datée du 15 juin 2020 adressée par la Mission permanente de la République arabe syrienne auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève. Voir également A/75/209.

<sup>64</sup> Donie O'Sullivan and Artemis Moshtagian, « Instagram says it's removing posts supporting Soleimani to comply with US sanctions », CNN Business, 13 janvier 2020 ; voir aussi Jonny Tickle, « Chechen leader Kadyrov banned from Instagram again, loses account with 1.4 million followers », RT, 13 mai 2020.

<sup>65</sup> Voir [www.sanctionsmap.eu/#/main](http://www.sanctionsmap.eu/#/main).

<sup>66</sup> Voir [http://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions\\_en](http://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions_en).

<sup>67</sup> Voir <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25879>.

<sup>68</sup> États-Unis, décret 13928 sur le blocage des biens de certaines personnes associées à la Cour pénale internationale, 15 juin 2020. Voir également <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25379> ; <https://2017-2021.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-at-a-press-availability-with-secretary-of-defense-mark-esper-attorney-general-william-barr-and-national-security-advisor-robert-obrien/index.html> ; <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1527> ; et Chambre d'appel de la Cour pénale internationale, « Judgment on the appeal against the decision on the authorisation of an investigation into the situation in the Islamic Republic of Afghanistan », n° ICC-02/17 OA4, 5 mars 2020.

53. En règle générale, on considère comme des sanctions secondaires les mesures extraterritoriales prises contre des États tiers, des ressortissants d'États tiers ou des entités relevant d'États tiers au motif qu'ils entretiennent des liens commerciaux, qu'ils coopèrent ou qu'ils sont associés avec ceux qui font l'objet de sanctions primaires ou qui aident à contourner les effets des sanctions primaires<sup>69</sup>. Les sanctions secondaires peuvent également prendre la forme de sanctions imposées par un pays à ses propres ressortissants à l'issue de procédures civiles ou pénales<sup>70</sup>.

54. La Rapporteuse spéciale partage la position exprimée par de nombreux États dans leurs réponses, à savoir que la légalité des sanctions secondaires et l'élaboration de textes législatifs punitifs suscitent d'autant plus d'interrogations que la légalité même des sanctions primaires est souvent remise en question<sup>71</sup>.

## F. Contre-sanctions

55. La pratique récente révèle aussi un recours croissant à l'application de contre-sanctions<sup>72</sup>. Les contre-sanctions sont généralement qualifiées, dans la pratique<sup>73</sup> et dans la doctrine juridique, de contre-mesures ou de mesures de rétorsion<sup>74</sup>.

## G. Exterritorialité

56. La Rapporteuse spéciale fait observer que si l'extraterritorialité était auparavant une caractéristique reconnue des sanctions économiques et d'autres types de sanctions, l'application extraterritoriale de mesures unilatérales avait déjà fait l'objet de critiques de la part de l'ONU en 1948, lorsque la Ligue des États arabes avait cherché à imposer un boycott secondaire d'Israël et avait subordonné ses relations commerciales avec les entreprises d'États tiers au refus de celles-ci de faire affaire avec Israël<sup>75</sup>.

57. La loi « César » relative à la protection des civils en Syrie qui a été adoptée aux États-Unis peut être citée comme un exemple clair d'application extraterritoriale, puisqu'elle menace de sanctionner les pays tiers, les entreprises ou les particuliers qui traitent avec le Gouvernement ou la banque centrale de la République arabe syrienne ou avec les personnes inscrites sur une liste donnée, empêchant ainsi, entre autres, la réalisation de projets de reconstruction dans un pays déjà gravement touché par le conflit militaire<sup>76</sup>.

58. L'extension de la juridiction des États-Unis en raison du paiement en dollars des États-Unis a été mentionnée à de nombreuses reprises par les pays sanctionnés et les ONG.

59. La Rapporteuse spéciale rappelle qu'il existe un consensus général sur l'illégalité de l'application de sanctions extraterritoriales du point de vue de la doctrine juridique<sup>77</sup>

<sup>69</sup> Contribution de la République bolivarienne du Venezuela reçue en réponse à l'appel à contributions de la Rapporteuse spéciale ; règlement 2020/1998 du Conseil (UE), art. 10, 11 et 15 ; et Tom Ruys et Cedric Ryngaert, « Secondary sanctions: a weapon out of control? The international legality of, and European responses to, US secondary sanctions », *The British Yearbook of International Law* (2020), p. 4, 7 et 8.

<sup>70</sup> Contribution de Ivan Timofeev, Conseil russe des affaires internationales, reçue en réponse à l'appel à contributions de la Rapporteuse spéciale.

<sup>71</sup> Contributions du Bélarus et de la République arabe syrienne reçues en réponse à l'appel à contributions de la Rapporteuse spéciale.

<sup>72</sup> Loi fédérale n° 281-FZ de la Fédération de Russie du 30 décembre 2006 sur les mesures économiques spéciales et les mesures coercitives ; et AFP, « La loi antisancions de la Chine ».

<sup>73</sup> Contributions du Bélarus et de la Chine reçues en réponse à l'appel à contributions de la Rapporteuse spéciale.

<sup>74</sup> Contributions de M. Timofeev et de M. Sergey Glandin reçues en réponse à l'appel à contributions de la Rapporteuse spéciale.

<sup>75</sup> Ruys, « Sanctions, retorsions and countermeasures ».

<sup>76</sup> Contribution de l'Alliance internationale pour la paix et le développement.

<sup>77</sup> Contributions de Maria Keshner (Université d'État de Kazan) et de l'Organisation de défense des victimes de la violence reçues en réponse à l'appel à contributions de la Rapporteuse spéciale.

tant parmi les États directement visés<sup>78</sup> que parmi les pays connus pour imposer des sanctions<sup>79</sup>. L'Union européenne, par exemple, rappelle que les sanctions extraterritoriales sont incompatibles avec le droit international<sup>80</sup>. Il est généralement admis que seuls les États qui ont des liens juridictionnels suffisants peuvent prendre de telles mesures<sup>81</sup>.

60. Cette dimension extraterritoriale se traduirait par une application excessive, touchant tous les partenaires étrangers dans les domaines du commerce, de la santé, de l'éducation, de la culture, etc.<sup>82</sup>. Elle entraîne aussi une augmentation du nombre de cibles directes et indirectes des sanctions<sup>83</sup>.

61. Dans plusieurs de leurs résolutions, le Conseil des droits de l'homme et l'Assemblée générale ont souligné les effets extraterritoriaux des mesures coercitives unilatérales, qui empêchaient l'exercice effectif des droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme<sup>84</sup>.

62. Par conséquent, les États ont mis en place des mécanismes de blocage pour protéger leurs intérêts économiques et ceux de leurs entreprises.

## H. Application excessive

63. La Rapporteuse spéciale note avec préoccupation la tendance croissante à une application excessive des sanctions, dont les effets peuvent difficilement être surmontés, même après l'adoption de lois interdisant d'appliquer les sanctions unilatérales imposées par d'autres États<sup>85</sup>.

64. La Rapporteuse spéciale note également que dans le cas des sanctions unilatérales imposées par les États-Unis, les entreprises du secteur financier sont les premières à être pénalisées<sup>86</sup>. Les composantes du système bancaire international étant interdépendantes, les banques non américaines préfèrent s'abstenir de tout transfert bancaire, plutôt que de s'engager dans un processus long et coûteux. Ces politiques de désengagement face aux risques entravent les transactions et entraînent le gel de fonds<sup>87</sup>.

65. Les entreprises privées des pays visés par des sanctions ciblées indiquent que les fournisseurs ne sont pas disposés à interagir directement avec elles. Elles doivent donc faire appel à de multiples intermédiaires, ce qui augmente les délais et les coûts.

<sup>78</sup> Contributions du Guyana reçues en réponse à l'appel à contributions de la Rapporteuse spéciale.

<sup>79</sup> Commission européenne, « Système économique et financier européen : favoriser l'ouverture, la solidarité et la résilience », communication, 19 janvier 2021, p. 13 et 14.

<sup>80</sup> Tobias Stoll *et al.*, *Extraterritorial Sanctions on Trade and Investments and European Responses* (Bruxelles, Union européenne, 2020), p. 18, 19, 26, 27 et 51.

<sup>81</sup> Contribution de la Chine reçue en réponse à l'appel à contributions de la Rapporteuse spéciale.

<sup>82</sup> Contributions de la République bolivarienne du Venezuela et de l'Organisation de défense des victimes de la violence ; et Oxfam International, *Right to Live without a Blockade*, p. 19 et 20.

<sup>83</sup> Voir la note d'orientation sur les droits de l'homme de la Rapporteuse spéciale intitulée « COVID-19 pandemic: humanitarian concerns and negative impact of unilateral sanctions and their exemptions », 20 décembre 2020. Disponible à l'adresse [www.ohchr.org/Documents/Issues/UCM/UCMCOVID19GuidanceNote.docx](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/UCM/UCMCOVID19GuidanceNote.docx).

<sup>84</sup> Par exemple, résolution 51/103 de l'Assemblée générale, par. 1.

<sup>85</sup> Commission européenne, « Commission guidance note on the provision of humanitarian aid to fight the COVID-19 pandemic in certain environments subject to EU restrictive measures », 16 novembre 2020 (disponible sur [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business\\_economy\\_euro/banking\\_and\\_finance/documents/201116-humanitarian-aid-guidance-note\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/201116-humanitarian-aid-guidance-note_en.pdf)) ; Grégoire Mallard, Farzan Sabet et Jin Sun, « The humanitarian gap in the global sanctions regime », *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, vol. 26, n° 1 (2020) ; contribution de M. Timofeev ; et Cour d'arbitrage de Moscou, *Siemens c. Technopromexport* sur l'invalidation du contrat de fourniture de turbines en Crimée, affaire n° A40-171207, décision du 17 janvier 2018.

<sup>86</sup> Ivan Timofeev, « "Sanctions for sanctions violation": US Department of Treasury enforcement actions against the financial sector », *Polis. Political Studies*, 2020, n° 6, p. 81.

<sup>87</sup> InterAction: American Council for Voluntary International Action, « Detrimental impacts: how counter-terrorism measures impede humanitarian action – a review of available evidence », avril 2021.

66. La Rapporteuse spéciale est particulièrement préoccupée par le fait que les organisations humanitaires rencontrent des problèmes analogues, liés à la complexité et de l'incohérence des dérogations pour raison humanitaire. Le recours à des intermédiaires par les ONG peut réduire de moitié le montant des fonds initialement alloués à des fins humanitaires. En outre, la démarche de désengagement face aux risques adoptée par les banques pousse de plus en plus les acteurs humanitaires à utiliser des canaux de paiement informels ou de l'argent liquide, ce qui crée des risques en matière de sécurité, complique le traçage des fonds et augmente le risque d'extorsion, d'utilisation abusive ou de détournement des fonds pour le financement du terrorisme, et sape l'un des principaux objectifs des sanctions<sup>88</sup>.

67. Les organisations humanitaires signalent également que les donateurs sont de plus en plus réticents à fournir une aide humanitaire ou à verser des fonds pour envoyer une aide aux pays qui font l'objet de sanctions ciblées imposées par leur propre État, car ils craignent d'être inscrits sur une liste. En outre, les organisations doivent rendre compte de manière détaillée des objectifs visés ainsi que des bénéficiaires finaux des fonds ou de l'aide. Plusieurs organisations humanitaires se sont plaintes du fait que leurs comptes bancaires et ceux de leurs employés avaient été gelés en raison de l'application excessive des sanctions, et certaines ont même rencontré des problèmes pour transférer les salaires à leurs employés sur le terrain<sup>89</sup>.

## V. Statut juridique des sanctions unilatérales

### A. Statut juridique des sanctions économiques ou sectorielles

68. La Rapporteuse spéciale souligne qu'il existe très peu de travaux théoriques proposant une évaluation juridique des sanctions unilatérales, et que les positions des États qui imposent des sanctions et de ceux qui en font l'objet diffèrent sensiblement. La République bolivarienne du Venezuela et la République arabe syrienne considèrent les sanctions unilatérales comme des crimes contre l'humanité<sup>90</sup>. Pour Cuba, il s'agit d'actes d'agression ou d'un emploi de la force au sens du droit international. La République islamique d'Iran les qualifie de « punition collective », de « terrorisme économique », de « guerre » économique et de « génocide »<sup>91</sup>. L'Union européenne et les États-Unis, en revanche, voient dans les sanctions un instrument de politique étrangère et un moyen de renforcer les mesures décidées par le Conseil de sécurité<sup>92</sup>. D'autres États font valoir que l'autorisation donnée par le Conseil de sécurité peut suffire à justifier l'imposition de sanctions unilatérales.

69. Les critères de légalité des sanctions unilatérales ne sont pas non plus définis. Selon certains publicistes, il serait possible d'appliquer des mesures restrictives temporaires, adéquates et ciblées pour garantir la sécurité sur la base d'actes juridiques transparents, s'appuyant sur des preuves solides<sup>93</sup>. Certains estiment que la légalité d'une action unilatérale dépend de l'existence de résolutions du Conseil de sécurité, du contenu des normes des traités internationaux, des règles coutumières relatives à la responsabilité internationale et des conséquences humanitaires des mesures unilatérales<sup>94</sup>.

70. La Rapporteuse spéciale souligne que tout acte ou moyen hostile auquel un État peut avoir recours pour faire pression sur un autre État ne constitue pas nécessairement une mesure coercitive unilatérale illégale.

<sup>88</sup> Alice Debarre, *Making Sanctions Smarter: Safeguarding Humanitarian Action* (New York, International Peace Institute, 2019), p. 3.

<sup>89</sup> VOICE, « Survey report: adding to the evidence », p. 7, 8 et 15.

<sup>90</sup> Cour pénale internationale, « Déclaration de M<sup>me</sup> Fatou Bensouda, Procureur de la Cour pénale internationale, à propos du renvoi par le Venezuela de la situation sur son propre territoire », 17 février 2020.

<sup>91</sup> Voir [www.aa.com.tr/en/americas/zarif-to-trump-sanctions-dont-avoid-war-they-are-war/1518206](http://www.aa.com.tr/en/americas/zarif-to-trump-sanctions-dont-avoid-war-they-are-war/1518206).

<sup>92</sup> Contribution du Danemark.

<sup>93</sup> Contribution de M. Timofeev.

<sup>94</sup> Contribution de M. Glandin.



71. Les Articles 24 et 25 et le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies confèrent des pouvoirs uniques au Conseil de sécurité, qui peut imposer des mesures coercitives visant à maintenir la paix et la sécurité internationales. Il est aussi généralement admis que les organisations internationales peuvent imposer des sanctions aux États membres en vertu de leurs documents constitutifs<sup>95</sup>.

72. Dans leurs relations internationales, les États sont libres de choisir leurs partenaires commerciaux, économiques ou autres. Le droit international coutumier prévoit la possibilité de recourir à des actes hostiles<sup>96</sup> sous réserve qu'ils soient compatibles avec les obligations internationales de l'État qui en est à l'origine (mesures de rétorsion), ainsi qu'à des contre-mesures proportionnées<sup>97</sup>.

73. L'étendue des mesures qui peuvent être qualifiées de mesures de rétorsion dépend de la portée des obligations juridiques des États<sup>98</sup>. La Rapporteuse spéciale rappelle que l'évaluation de la légalité de ces mesures doit tenir compte de l'ensemble des obligations internationales qui incombent aux États.

74. La Rapporteuse spéciale rappelle que, selon le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, une contre-mesure ne peut être prise que par l'État directement concerné en réponse à la violation d'une obligation internationale, afin de rétablir le respect de cette obligation ; elle doit être temporaire et proportionnelle à la violation, et ne doit pas porter atteinte aux droits de l'homme, ni aux obligations découlant de normes impératives du droit international ou du droit humanitaire<sup>99</sup>.

75. Conformément à l'article 51 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État et à l'article 54 du projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, les contre-mesures « doivent être proportionnelles au préjudice subi, compte tenu de la gravité du fait internationalement illicite et des droits en cause »<sup>100</sup>.

76. La Rapporteuse spéciale engage tous les États à adopter un comportement et une interprétation de bonne foi en ce qui concerne le respect de leurs obligations internationales. Il s'agit notamment de s'abstenir d'interpréter « l'exception de sécurité » prévue par l'article XXI b) iii) de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce comme justifiant l'application de sanctions économiques qui seraient autrement illégales au regard de cet Accord.

77. La Rapporteuse spéciale souligne également que la proclamation par les États-Unis d'états d'urgence successifs pour justifier l'introduction de sanctions unilatérales ne rend pas légal le recours à ces sanctions, d'autant que celles-ci ne sont pas conformes aux critères définis à l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>101</sup>.

78. La Rapporteuse spéciale souligne l'obligation qui incombe aux États de respecter les instruments relatifs aux droits de l'homme lorsqu'ils décident de mesures de rétorsion, ainsi que l'interdiction de porter atteinte aux droits de l'homme fondamentaux lorsqu'ils prennent des contre-mesures.

79. Malheureusement, alors même que le recours aux sanctions unilatérales s'accroît, il n'existe aucun mécanisme d'évaluation des conséquences humanitaires, et les dérogations et

<sup>95</sup> Ruys, « Sanctions, retorsions and countermeasures ».

<sup>96</sup> Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, *Annuaire de la Commission du droit international*, 2001, vol. II (deuxième partie) et correctif, p. 128.

<sup>97</sup> *Annuaire de la Commission du droit international*, 2001, vol. II (deuxième partie) et correctif, chap. IV ; Tzanakopoulos, « We who are not as others » ; et contribution de M<sup>me</sup> Keshner.

<sup>98</sup> Ruys, « Sanctions, retorsions and countermeasures » ; projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et contribution du Bélarus.

<sup>99</sup> Déclarations de l'Union européenne et du Danemark selon lesquelles de fait que la proportionnalité doit être suffisante par rapport à « l'objectif poursuivi » n'est pas compatible avec les dispositions du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite.

<sup>100</sup> Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, avec commentaires, *Annuaire de la Commission du droit international*, vol. II (deuxième partie) p. 94 et 95 ; projet d'articles sur la responsabilité des États, p. 134.

<sup>101</sup> Voir <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25879>.

recours pour raison humanitaire sont généralement insuffisants, compliqués, confus, longs, coûteux et inefficaces<sup>102</sup>.

80. Les effets négatifs des sanctions unilatérales sur le plan humanitaire se sont aggravés pendant la pandémie de COVID-19. La Commission européenne a admis que les sanctions pouvaient modifier la capacité des pays de lutter contre la COVID-19 en ayant des répercussions sur l'acquisition de certains biens et technologies, faire l'objet d'une application excessive et aggraver les difficultés pour la population civile qui n'est pas visée par ces sanctions<sup>103</sup>.

81. Pourtant, contrairement à ce qui a été fait pour les sanctions imposées par l'ONU, peu d'études ont été menées sur les conséquences humanitaires des sanctions unilatérales, malgré leurs répercussions négatives évidentes et dramatiques.

82. Les faits susmentionnés entraînent des violations de toutes les catégories de droits économiques, sociaux et culturels, notamment le droit à la vie, le droit à la santé, le droit à l'alimentation, le droit à un niveau de vie suffisant, le droit à l'éducation, le droit au développement et le droit à un environnement sain. Des violations des droits civils et politiques sont aussi rapportées<sup>104</sup>.

83. La Rapporteuse spéciale souligne l'obligation qu'ont les États de respecter les principes fondamentaux du droit international énoncés dans de nombreuses résolutions de l'Assemblée générale. Dans sa résolution 39/210 du 18 décembre 1984, par exemple, l'Assemblée a réaffirmé que les pays développés devaient s'abstenir de menacer d'appliquer ou d'appliquer aux pays en développement, en tant que moyen de coercition politique et économique préjudiciable à leur développement économique, politique et social, des restrictions commerciales, des blocus, des embargos et d'autres sanctions économiques incompatibles avec les dispositions de la Charte des Nations Unies.

84. La Rapporteuse spéciale fait observer qu'il importe aussi de respecter d'autres normes du droit international au moment de l'adoption de mesures unilatérales. En particulier, les normes coutumières sur la protection des biens de l'État prévoient l'immunité des actifs de la banque centrale et des biens utilisés dans le cadre de la fonction publique, car ils sont reconnus comme étant la propriété de l'État concerné plutôt que du gouvernement ou d'une personne en particulier.

## B. Statut juridique des sanctions ciblées

85. La Rapporteuse spéciale rappelle qu'il faut tenir compte de la diversité des objectifs et des motifs qui président à l'établissement des listes, ainsi que d'un certain nombre d'autres aspects, au moment d'évaluer la légalité de l'application des sanctions ciblées. Comme cela a été dit plus haut, les personnes qui figurent sur ces listes y sont inscrites en raison de leurs agissements présumés, des activités qu'elles exercent à titre officiel ou de leur association avec l'auteur initial du fait illicite. Les sanctions ciblées visant des personnes et des entreprises ne peuvent pas être justifiées en tant que contre-mesures puisque, conformément à l'article 49 (par. 1) du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, des contre-mesures ne peuvent être prises à l'encontre des responsables directs d'une politique ou d'activités contraires aux obligations internationales qui incombent à l'État concerné que pour d'amener cet État à changer cette politique ou ces activités<sup>105</sup>.

<sup>102</sup> Voir [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26589&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26589&LangID=E).

<sup>103</sup> Commission européenne, « Note d'orientation de la Commission relative à la fourniture d'aide humanitaire visant à lutter contre la pandémie de COVID-19 », p. 1.

<sup>104</sup> Contribution de l'Organisation de défense des victimes de la violence.

<sup>105</sup> Voir également Institut de droit international, « La protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États », résolution adoptée le 13 septembre 1989 ; et Dorothee Geyrhalter, *Friedenssicherung durch Regionalorganisationen ohne Beschluß des Sicherheitsrates* (Münster, LIT Verlag, 2002).

86. La Rapporteuse spéciale souligne que l'inscription d'office d'agents de l'État sur une liste est contraire à l'interdiction de punir une personne pour une activité qui ne constitue pas une infraction pénale.

87. Les sanctions unilatérales imposées par les États-Unis à l'encontre de juges et de fonctionnaires de la Cour pénale internationale<sup>106</sup> constituent une violation flagrante des privilèges et immunités de ces personnes<sup>107</sup>, sapent les efforts faits par la Cour pour enquêter sur les crimes internationaux et poursuivre et sanctionner leurs auteurs, et entravent l'accès des victimes à la justice. La Rapporteuse spéciale se félicite que les États-Unis aient annulé certaines de ces sanctions.

88. Un certain nombre de personnes et d'entreprises font l'objet de sanctions en raison de leur implication présumée dans des crimes internationaux. En vertu du droit international, ces affaires pourraient être portées devant la Cour pénale internationale ou faire l'objet de poursuites devant une juridiction nationale en application du principe de la compétence universelle<sup>108</sup>. Le recours à un mécanisme judiciaire permet de garantir une procédure régulière et de prévenir les violations des droits de l'homme.

89. La Rapporteuse spéciale constate avec regret que depuis quelque temps les États préfèrent imposer des sanctions plutôt que d'engager des poursuites pénales, puisque cette solution est plus facile et plus rapide à mettre en œuvre et que les critères d'établissement de la preuve sont quasiment inexistantes. De ce fait, alors que les auteurs de crimes internationaux ne font l'objet d'aucune accusation pénale, des personnes se voient imposer des restrictions économiques et des restrictions de voyage et sont présentées aux yeux du public comme des criminels internationaux, en violation du droit à la présomption d'innocence.

90. Certaines personnes font l'objet de sanctions ciblées pour un acte qu'aucune législation nationale n'érige en infraction<sup>109</sup>, ce qui constitue une violation du droit de ne pas être condamné pour des actions ou omissions qui ne constituaient pas un acte délictueux au moment où elles ont été commises<sup>110</sup>.

91. La Rapporteuse spéciale souscrit à l'approche doctrinale selon laquelle le gel des avoirs à long terme décidé sans que la personne concernée ait bénéficié des garanties d'une procédure régulière peut être qualifié d'expropriation ou de confiscation<sup>111</sup>, alors qu'une procédure pénale donne la possibilité de demander la libération des biens et une indemnisation pour les pertes subies.

92. La Rapporteuse spéciale souligne que la violation des droits associés aux garanties de procédure constitue, même en temps de guerre, une violation grave du droit international humanitaire<sup>112</sup>.

93. Ayant à l'esprit que l'article 275 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne autorise la Cour de justice de l'Union européenne à contrôler la légalité des décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, et que la Cour a rendu plus de 360 arrêts dans des affaires relatives à des sanctions<sup>113</sup>, la Rapporteuse spéciale relève cependant que cette approche ne garantit qu'un accès limité à

<sup>106</sup> États-Unis, décret 13928.

<sup>107</sup> Voir <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25379>.

<sup>108</sup> Barnhizer, ed., *Effective Strategies for Protecting Human Rights*, p. 114 à 123.

<sup>109</sup> Décision 2010/639/PESC du Conseil du 25 octobre 2010 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certains fonctionnaires de Biélorussie, 26 octobre 2010, art. 2 ; décision (PESC) 2017/496 du Conseil du 21 mars 2017 modifiant la décision 2011/172/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, entités et organismes au regard de la situation en Égypte, art. 1, par. 1) ; décision 2012/36/PESC du Conseil du 23 janvier 2012 modifiant la décision 2010/639/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Biélorussie, art. 1, par. 2) ; et décision 2011/173/PESC du Conseil du 21 mars 2011 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Bosnie-Herzégovine, art. 1, par. 1) al. c).

<sup>110</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 15 par. 1).

<sup>111</sup> Tom Ruys, « Sanctions, retorsions and countermeasures ».

<sup>112</sup> Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, art. 147 ; et Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), art. 85 par. 4) al. e).

<sup>113</sup> Voir [www.europeansanctions.com](http://www.europeansanctions.com), et la contribution du Danemark.

la justice et ne peut être considérée comme offrant des garanties complètes en matière de régularité de la procédure. La législation américaine ne prévoit aucune possibilité de contrôle du respect des garanties ou de contrôle juridictionnel.

## VI. Qualification des mesures coercitives unilatérales

94. La Rapporteuse spéciale rappelle que les mesures unilatérales qui sont contraires aux obligations internationales des États et ne peuvent donc pas être qualifiées de mesures de rétorsion, de contre-mesures ou de mesures prises en application de résolutions du Conseil de sécurité constituent des mesures coercitives unilatérales. Le Conseil des droits de l'homme et l'Assemblée générale ont souligné à maintes reprises le caractère illégal de telles mesures<sup>114</sup>.

95. Conformément à la résolution 34/13 du Conseil des droits de l'homme, on entend par mesure coercitive unilatérale toute mesure économique, politique ou autre prise par un État pour contraindre un autre État à lui subordonner l'exercice de ses droits souverains et pour en tirer un avantage quelconque. Cependant, la Rapporteuse spéciale relève l'absence de consensus concernant les éléments constitutifs des mesures coercitives unilatérales.

96. Les États, les ONG et les universitaires proposent des définitions diverses mettant en avant un certain nombre de caractéristiques des mesures coercitives unilatérales. Ces mesures :

- a) Concernent une activité ou une menace d'activité<sup>115</sup> ;
- b) Sont prises par un seul État<sup>116</sup>, un groupe d'États ou une organisation internationale (à l'exclusion de l'ONU)<sup>117</sup> ;
- c) Sont prises par de grands États<sup>118</sup> ;
- d) Sont prises sans l'autorisation du Conseil de sécurité<sup>119</sup> ;
- e) Visent à modifier le comportement de la cible (qu'il s'agisse d'une personne, d'une entité juridique, d'un État, d'un groupe d'États ou d'une organisation internationale)<sup>120</sup> ou à favoriser un changement de régime<sup>121</sup> ou de structure gouvernementale<sup>122</sup> ;
- f) Visent à prévenir les menaces à la paix et à la sécurité internationales ou à punir certains gouvernements pour des violations des droits de l'homme qu'ils tentent de minimiser<sup>123</sup>, ou sont prises au nom du bien commun<sup>124</sup> ;
- g) Consistent à exercer une pression ou une contrainte sur la cible (mesures économiques<sup>125</sup>, politiques<sup>126</sup>, financières<sup>127</sup> ou juridiques<sup>128</sup>) ou à geler les avoirs de banques centrales<sup>129</sup>, ou visent des personnalités politiques importantes<sup>130</sup> ;

<sup>114</sup> Voir les résolutions 15/24, 19/32, 24/14, 30/2 et 34/13 du Conseil des droits de l'homme et les résolutions 69/180, 70/151 et 71/193 de l'Assemblée générale.

<sup>115</sup> Contribution de l'Alliance internationale pour la paix et le développement.

<sup>116</sup> Lettre de la République bolivarienne du Venezuela.

<sup>117</sup> Contribution de la République arabe syrienne.

<sup>118</sup> Contribution de Partners for Transparency.

<sup>119</sup> Contributions du Bélarus et du Guyana.

<sup>120</sup> Contributions de la Chine, de Cuba, de Maurice et du Conseil russe des affaires internationales.

<sup>121</sup> Lettre de la République bolivarienne du Venezuela.

<sup>122</sup> Contribution de l'Alliance internationale pour la paix et le développement.

<sup>123</sup> Contribution de Partners for Transparency.

<sup>124</sup> Contribution de la Fédération de Russie.

<sup>125</sup> Contribution de Maurice.

<sup>126</sup> Contribution de la République arabe syrienne.

<sup>127</sup> Lettre de la République bolivarienne du Venezuela.

<sup>128</sup> Contribution du Conseil russe des affaires internationales.

<sup>129</sup> Contribution de la Chine.

<sup>130</sup> Contribution de Maurice.

- h) Exploitent les avantages financiers, commerciaux, technologiques et autres de la partie qui prend les sanctions<sup>131</sup> ;
- i) Satisfont les intérêts de la partie qui prend les sanctions<sup>132</sup> ;
- j) Ne respectent pas le droit à l'autodétermination du pays visé, limitent sa capacité économique et portent atteinte aux droits de l'homme de ses habitants<sup>133</sup> ;
- k) Sont contraires aux obligations internationales qui incombent à l'État ou à l'entité dont elles émanent vis-à-vis des autres États et des organisations internationales<sup>134</sup> ;
- l) Ne relèvent pas des actes « hostiles » admissibles au regard du droit international coutumier ni des contre-mesures prises par un État au titre de ses responsabilités<sup>135</sup> ;
- m) Constituent une ingérence dans les affaires intérieures et extérieures d'autres États et portent atteinte à leur droit inaliénable de choisir et de développer librement leurs systèmes politiques, économiques et culturels, et constituent donc une violation du principe de l'égalité souveraine de tous les États et du principe de non-ingérence<sup>136</sup> ;
- n) Sont contraires aux principes du droit international<sup>137</sup> ;
- o) Visent à obtenir d'un État qu'il subordonne l'exercice de ses droits souverains à un autre État<sup>138</sup>.

## VII. Conclusions et recommandations

### A. Conclusions

97. Les types, moyens, motifs, objectifs et buts des sanctions unilatérales ont connu une telle expansion que ces sanctions sont désormais souvent considérées comme un procédé classique utilisé dans le cadre des relations internationales pour préserver les « biens communs », et notamment assurer la paix et la sécurité internationales ainsi que la sécurité nationale, promouvoir la démocratie et protéger les droits de l'homme, et comme une solution de substitution à l'usage de la force, plus modérée et plus facilement acceptable par le public<sup>139</sup>, en l'absence d'autorisation du Conseil de sécurité. Les tendances actuelles sont dominées par le caractère complexe et confus de la législation, un manque de transparence, la multiplication des sanctions secondaires et une application excessive des sanctions.

98. Les États et les organisations régionales ne peuvent prendre des mesures unilatérales que dans le respect des normes juridiques internationales, ce qui veut dire que ces mesures doivent être prises avec l'autorisation du Conseil de sécurité agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies en réponse à une rupture de la paix, à une menace contre la paix ou à un acte d'agression et qu'elles ne doivent violer aucun traité international ou norme coutumière, ou que leur illicéité est exclue au regard du droit international lorsqu'elles relèvent de contre-mesures respectant pleinement les règles du droit de la responsabilité internationale.

<sup>131</sup> Contribution de la Chine.

<sup>132</sup> Lettre de la République bolivarienne du Venezuela.

<sup>133</sup> Ibid. et contributions de la République arabe syrienne et de l'Institut caritatif pour la protection des victimes sociales (A/HRC/46/NGO/37).

<sup>134</sup> Contribution du Bélarus, du Guyana et de la Fédération de Russie.

<sup>135</sup> Contribution du Guyana.

<sup>136</sup> Contribution de la Chine.

<sup>137</sup> Contribution de la République arabe syrienne.

<sup>138</sup> Contribution de Cuba.

<sup>139</sup> Chidiebere C. Ogbonna, « Targeted or restrictive: impact of US and EU sanctions on education and healthcare of Zimbabweans », *African Research Review*, vol. 11, n° 3 (2017), p. 36 ; et W. Michael Reisman et Douglas L. Stevick, « The applicability of international law standards to United Nations economic sanctions programmes », *European Journal of International Law*, vol. 9, n° 1 (1998).

99. Les sanctions unilatérales qui ne répondent pas aux critères ci-dessus constituent des mesures coercitives unilatérales et sont illégales au regard du droit international.

100. Les mesures coercitives unilatérales sont les mesures ou activités de tout type qui sont appliquées par un État, un groupe d'États ou une organisation régionale sans l'autorisation du Conseil de sécurité, ou qui outrepassent cette autorisation, qui sont incompatibles avec les obligations internationales de la partie à l'origine des sanctions ou dont le caractère illicite n'est pas exclu au regard du droit de la responsabilité internationale, quel que soit le but ou l'objectif annoncé. Ces mesures ou activités comprennent notamment, mais pas uniquement, les mesures économiques, financières, politiques ou de toute autre nature orientées vers l'État ou les mesures ciblées appliquées à un autre État ou à une personne, une entreprise ou une autre entité non gouvernementale, en vue d'induire un changement de politique ou de comportement, de contraindre un État à subordonner l'exercice de ses droits souverains, d'obtenir des avantages de quelque ordre que ce soit, ou de montrer du doigt, contraindre ou punir.

101. Les sanctions économiques recouvrent un éventail extrêmement large de mesures unilatérales, et comprennent le gel des actifs de banques centrales ou d'entreprises publiques, l'instauration d'embargos commerciaux ou économiques, le blocage des transferts bancaires et le gel des comptes bancaires et des transactions de particuliers et d'entreprises.

102. La légalité des mesures unilatérales doit être évaluée au regard de différents aspects du droit international, à savoir le droit de la sécurité internationale, le droit pénal international, le droit international humanitaire, le droit commercial international, le droit international des droits de l'homme, le droit de la responsabilité internationale, le droit conventionnel et, si nécessaire, certains domaines spécialisés du droit international.

103. Les sanctions secondaires comprennent aujourd'hui les mesures imposées à des États tiers et à leurs ressortissants et entités juridiques pour ne pas avoir respecté des sanctions primaires ou pour avoir contourné des régimes de sanctions. Les États ne sont pas libres d'engager des procédures civiles ou pénales contre leurs ressortissants et des sociétés résidentes dans le cadre de la mise en œuvre de sanctions unilatérales, étant donné que les mesures visant à appliquer des mesures coercitives unilatérales ne sont pas légales en droit international.

104. Les contre-mesures doivent être considérées comme un moyen important de garantir la responsabilité internationale. Toutes les contre-mesures doivent être conformes au droit international, compte dûment tenu de la proportionnalité (au vu des violations du droit international commises par un État délinquant), de la nécessité (aucun autre moyen disponible), de l'objectif poursuivi (rétablir le respect du droit international) et des limites imposées (interdiction de violer les normes impératives du droit international, y compris l'obligation de s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, les obligations concernant la protection des droits de l'homme fondamentaux, et les obligations de caractère humanitaire excluant les représailles).

## **B. Recommandations**

105. Les sanctions unilatérales ne devraient pas et ne peuvent pas être présentées ni justifiées comme étant la « meilleure solution de substitution » à l'emploi de la force armée.

106. La charge de la preuve de la légalité des sanctions unilatérales incombe aux États et aux organisations régionales qui imposent ces sanctions.

107. La déclaration de l'état d'urgence nationale doit être pleinement conforme aux seules dispositions de l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et ne peut pas servir de motif pour imposer des sanctions unilatérales ou invoquer des clauses de sécurité en vue de contourner les obligations internationales découlant de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce ou de tout autre traité international ou norme coutumière.

108. Les sanctions ne devraient pas être utilisées en remplacement des procédures pénales ou autres procédures judiciaires pour l'unique raison qu'elles sont plus faciles à mettre en



œuvre. Les procédures pénales devraient toujours prévaloir, dans le plein respect de la charge de la preuve et des normes de preuve.

109. Le principe de la primauté du droit devrait toujours être appliqué sans discrimination. Toute personne, y compris lorsqu'elle est inscrite sur une liste, devrait avoir accès à la justice et bénéficier de toutes les garanties d'un procès équitable, notamment de toutes les garanties procédurales. Aucune sanction ne devrait être imposée sans qu'il existe une possibilité de faire appel de cette mesure devant un organe indépendant et impartial.

110. Il convient d'évaluer les conséquences humanitaires de toute sanction unilatérale. Les États devraient être soumis à une obligation de rendre des comptes lorsqu'ils imposent des sanctions, et les conséquences humanitaires de ces sanctions devraient faire l'objet d'une surveillance par l'ONU.

111. Les États devraient utiliser les mécanismes de règlement pacifique des différends internationaux pour régler leurs désaccords. Les affaires relatives à des sanctions devraient être examinées par les instances judiciaires internationales, ainsi que les quasi-juridictions internationales compétentes et les organes internationaux de protection des droits de l'homme. Un corpus suffisant de jurisprudence dans ce domaine contribuera à renforcer la primauté du droit en matière de sanctions.

112. Les préoccupations humanitaires devraient toujours être prises en compte par les États lorsqu'ils décident d'imposer ou d'appliquer une mesure unilatérale, y compris une contre-mesure (précaution humanitaire), ainsi que pendant la mise en œuvre de cette mesure. L'application des principes de proportionnalité et de non-discrimination devrait également être un aspect essentiel de ce processus.

113. Une base de données théorique et humanitaire relative aux sanctions, regroupant des publications, des décisions de justice et des données quantitatives sur les conséquences humanitaires des sanctions, sera créée sur la page Web se rapportant au mandat de la Rapporteuse spéciale.

114. Des évaluations préliminaires et continues des conséquences humanitaires doivent être menées, dans le cadre de l'approche de précaution, même lorsque les mesures sont prises légalement. Aucune bonne intention ne peut justifier des « dommages collatéraux » induisant des souffrances humaines et des violations des droits de l'homme fondamentaux.

115. Étant donné que les mesures coercitives unilatérales ont une incidence sur la capacité des États de réagir aux menaces et aux problèmes actuels et sur toutes les catégories de droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale demande que l'évaluation de la légalité et des conséquences humanitaires des sanctions unilatérales soit placée au premier rang des priorités de la communauté internationale en étant inscrite à l'ordre du jour non seulement du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) mais aussi de tous les organes et institutions spécialisées des Nations Unies, tels que l'Organisation mondiale de la Santé, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, le Fonds des Nations Unies pour la population, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, l'Organisation internationale du Travail et l'Organisation de l'aviation civile internationale.

116. Les États ne devraient pas transférer la responsabilité aux entreprises privées en poussant celles-ci à une application excessive et en se limitant à imposer des sanctions ciblées.