



Assemblée générale

Distr. générale
15 juillet 2022
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Cinquante et unième session

12 septembre-7 octobre 2022

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**

Sanctions secondaires, peines civiles ou pénales en cas de contournement des régimes de sanctions et application excessive des sanctions

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

Résumé

Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale, Alena F. Douhan, passe en revue et analyse les sanctions secondaires utilisées pour assurer l'application extraterritoriale de sanctions unilatérales. Elle examine la façon dont les sanctions secondaires, les mesures d'exécution nationales et d'autres facteurs ont conduit à un respect excessif généralisé des sanctions unilatérales et élargi ainsi de manière considérable la portée de ces sanctions et leur incidence négative sur les droits de l'homme de personnes, voire de populations entières, qui ne sont pas directement visées par les sanctions initiales. Elle se penche sur la nature de ces pratiques, leur légalité contestable et les différents droits menacés et formule des recommandations visant à remédier aux violations des droits de l'homme qui en découlent.



I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis en application des résolutions 27/21 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 a été priée, notamment, 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. Face à la prolifération des sanctions unilatérales, en dépit de leur légalité douteuse au regard du droit international, la Rapporteuse spéciale souligne le recours croissant à deux moyens d'exécution en général : l'imposition de sanctions secondaires aux contrevenants présumés aux sanctions unilatérales ; et l'application de sanctions civiles ou pénales. On sait que, pour de nombreuses raisons, ces moyens ont pour effet de dissuader les entités qui ne possèdent pas les compétences ou les ressources nécessaires pour respecter pleinement les sanctions imposées, ou qui craignent les conséquences d'une contravention involontaire, d'entretenir des liens, même autorisés, avec les pays, secteurs, entités et personnes visés. Cela s'est traduit par une forte tendance à se conformer au-delà des exigences aux sanctions unilatérales, y compris au sein d'États tiers, du fait de l'application extraterritoriale de sanctions secondaires.

3. Les sanctions unilatérales ont des effets négatifs sur les droits de l'homme des cibles directes et indirectes¹. La « surconformité » volontaire aggrave ces effets préjudiciables, et l'application extraterritoriale élargit la portée géographique des sanctions et, par conséquent, le nombre de personnes lésées dans leurs droits partout dans le monde, à la fois en raison des sanctions imposées et de la « surconformité » à ces sanctions. Le présent rapport donne une vision d'ensemble et propose une analyse critique de cette situation et de son incidence négative sur les droits de l'homme. La Rapporteuse spéciale insiste sur le fait que l'accent mis sur les sanctions secondaires et la surconformité ne saurait être interprété comme une reconnaissance ou une acceptation de la légalité ou de la légitimité des mesures coercitives unilatérales primaires.

4. Pour établir le présent rapport, la Rapporteuse spéciale a invité les États, les organismes des Nations Unies, les organisations régionales, les institutions de protection des droits de l'homme, la société civile, les universitaires, les instituts de recherche et d'autres acteurs à soumettre des contributions sur les sanctions secondaires, les sanctions civiles et pénales appliquées en cas de contournement des régimes de sanctions et l'application excessive des sanctions². Elle a reçu des réponses des Gouvernements du Bélarus, de Cuba, de la Fédération de Russie, de la République arabe syrienne, de la République islamique d'Iran et du Zimbabwe. Des réponses ont également été reçues des organismes des Nations Unies présents en République arabe syrienne et d'un certain nombre d'organisations non gouvernementales (ONG), d'organisations de la société civile, d'entreprises, d'universitaires et de particuliers concernés. La Rapporteuse spéciale remercie tous ceux qui ont répondu à son appel.

II. Activités de la Rapporteuse spéciale

5. Pour mieux faire connaître son mandat, les répercussions négatives des sanctions unilatérales sur les droits de l'homme, la situation dans les pays soumis à des sanctions, les conclusions de ses visites de pays et les problèmes d'application des dérogations pour raison humanitaire, la Rapporteuse spéciale a souvent accordé des entretiens à des médias d'information et autres du monde entier.

¹ Alena F. Douhan, rapport thématique sur les cibles des mesures coercitives unilatérales (A/76/174/Rev.1).

² Voir <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/calls-input/call-input-reports-secondary-sanctions-civil-and-criminal-penalties>.

6. Les visites qu'elle a effectuées au Zimbabwe (16-28 octobre 2021) et en République islamique d'Iran (7-18 mai 2022) pour évaluer les effets des sanctions unilatérales sur les droits de l'homme ont donné lieu à de nombreuses réunions avec des ministres et des responsables de ces États, des groupes de la société civile et d'autres parties prenantes, ainsi qu'à des visites sur le terrain dans chaque pays, et se sont terminées par des conférences de presse.

7. La Rapporteuse spéciale a également participé à des conférences thématiques, des webinaires et des réunions en ligne pour discuter de ses travaux et a rencontré des représentants de missions permanentes à Genève, des représentants du Mouvement des pays non alignés et du Groupe de pays de même sensibilité pour la promotion des pays à revenu intermédiaire, ainsi que des fonctionnaires de l'Union européenne, pour mieux faire connaître les préoccupations liées à la surconformité, à l'extraterritorialité et à l'accès à l'aide humanitaire. Elle a tenu des réunions et des consultations avec des universitaires, des avocats et des responsables de groupes de secteurs d'activité touchés par les sanctions pour discuter des effets des sanctions unilatérales sur l'aide humanitaire et sur les personnes en situation de vulnérabilité, ainsi que de l'élaboration de critères permettant d'évaluer les effets de ces sanctions sur le plan humanitaire.

8. La Rapporteuse spéciale a entrepris de mettre sur pied une plateforme de recherche qui servira de registre électronique pour répertorier des articles portant sur les mesures coercitives unilatérales et leurs effets sur les droits de l'homme.

9. Au cours de l'année écoulée, la Rapporteuse spéciale a adressé à des États, des banques, des entreprises et des maisons d'édition de nombreuses communications traitant, entre autres, de l'application extraterritoriale, ou excessive, de sanctions unilatérales.

10. Une liste complète des activités menées par la Rapporteuse spéciale au cours de l'année écoulée peut être consultée sur le site Web consacré à son mandat³.

III. Sanctions secondaires et application excessive des sanctions unilatérales

A. Définitions et descriptions générales

Sanctions secondaires

11. Rappelant les répercussions négatives des sanctions unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme⁴, la Rapporteuse spéciale déplore la prolifération des sanctions secondaires, utilisées pour faire respecter les sanctions unilatérales imposées à des États ou à des secteurs économiques essentiels, ou visant des entreprises, des organisations ou des personnes à l'étranger. Des sanctions secondaires sont également prises contre des entités ou des personnes en raison de leur coopération ou association présumée avec des parties sanctionnées ou de l'aide qu'elles auraient offerte à ces parties pour leur permettre de contourner les sanctions. Les entreprises étrangères qui font l'objet de sanctions secondaires peuvent être empêchées de faire des affaires dans l'État imposant les sanctions, d'accéder aux marchés financiers de cet État ou d'effectuer des opérations dans sa monnaie ; quant aux personnes étrangères, elles peuvent se voir refuser l'entrée dans le pays imposant les sanctions et être confrontées au gel de leurs avoirs dans ce pays. Dans certains cas, les sanctions secondaires peuvent également se traduire par des sanctions financières⁵.

³ Voir <https://www.ohchr.org/fr/special-procedures/sr-unilateral-coercive-measures/activities-special-rapporteur-negative-impact-unilateral-coercive-measures-enjoyment-human-rights-ms>.

⁴ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), « *High Commissioner to Human Rights Council: sanctions can create severe and undue suffering for individuals who have neither perpetrated crimes nor otherwise borne responsibility for improper conduct* », 16 septembre 2021 (à consulter à l'adresse suivante : <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/09/high-commissioner-human-rights-council-sanctions-can-create-severe-and-undue>).

⁵ Tom Ruys et Cedric Ryngaert, « *Secondary sanctions: a weapon out of control? The international legality of, and European responses to, US secondary sanctions* », *British Yearbook of International*

12. Des sanctions secondaires peuvent être imposées à des parties n'importe où dans le monde. Par exemple, les sanctions appliquées par les États-Unis d'Amérique contre la République arabe syrienne en vertu de la loi César de 2019 pour la protection des civils en Syrie (loi César)⁶ autorisent l'application de sanctions secondaires contre les entreprises ou les organisations humanitaires étrangères, et leurs employés, si elles contribuent, au nom du Gouvernement syrien, à la reconstruction après le conflit d'infrastructures pour le bien-être de la population⁷. De plus, le recours effectif aux sanctions secondaires suscite une crainte qui empêche tout échange avec les cibles des sanctions primaires, même dans les pays où ces relations d'affaires sont autorisées⁸. Cette crainte a des conséquences sur les droits de l'homme, par exemple le droit à la santé dans les États visés par des sanctions primaires. Dans le cadre de la crise actuelle liée à la maladie à coronavirus (COVID-19), Cuba, la République arabe syrienne, la République islamique d'Iran et le Soudan ont estimé que la réticence des fabricants de médicaments et de matériel médical à envoyer des produits médicaux et celle des banques à traiter les transactions nécessaires étaient dues à la crainte de s'exposer à des sanctions secondaires⁹.

13. La Rapporteuse spéciale partage la position exprimée par de nombreux États¹⁰ quant à la légalité contestable, au regard du droit international, de l'application extraterritoriale de sanctions secondaires, premièrement compte tenu des questions que soulève souvent la légalité des sanctions unilatérales primaires¹¹ ; deuxièmement du fait que l'application extraterritoriale de sanctions unilatérales est largement considérée comme une atteinte à la souveraineté d'autres États et comme une pratique contraire aux principes juridiques de la compétence et de la non-intervention dans les affaires intérieures des États¹² ; et troisièmement en raison du conflit de cette pratique avec les obligations qui incombent aux États imposant les sanctions en vertu du droit commercial international, des traités d'amitié et de commerce, des accords internationaux d'investissement et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

14. La Rapporteuse spéciale souligne que les cibles étrangères des sanctions secondaires ne sont généralement ni inculpées ni jugées, et sont donc privées de leur droit à une procédure régulière consacré par les articles 14 et 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Malgré cela, face à l'augmentation démesurée du recours à des sanctions primaires enregistrée ces dernières années, l'application de sanctions secondaires s'est elle aussi considérablement accrue¹³ et la crainte d'en être la cible a contribué au renforcement d'une tendance mondiale à la surconformité aux sanctions primaires¹⁴. La Rapporteuse spéciale

Law, 2020 (à consulter à l'adresse suivante : <https://academic.oup.com/bybil/advance-article/doi/10.1093/bybil/braa007/5909823>).

⁶ Loi César de 2019 pour la protection des civils en Syrie (*Caesar Syria Civilian Protection Act of 2019*), loi publique n° 116-92, titre LXXIV, sect. 7412, 20 décembre 2019 (à consulter à l'adresse suivante : <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-116publ92/pdf/PLAW-116publ92.pdf>).

⁷ ONU Info, « *UN rights expert urges United States to remove sanctions hindering rebuilding in Syria* », 29 décembre 2020 (à consulter à l'adresse suivante : <https://news.un.org/en/story/2020/12/1081032>).

⁸ Andrea Shalal, « *IMF sees no "bounce back" in Russian economy, warns of further damage if sanctions expanded* », Euronews, 19 avril 2022 (à consulter à l'adresse suivante : <https://www.euronews.com/next/2022/04/19/imf-worldbank-russia>).

⁹ Alena F. Douhan, déclaration faite à l'occasion du séminaire en ligne sur les mesures coercitives unilatérales dans le contexte de la pandémie de COVID-19, 30 novembre 2020.

¹⁰ Voir, par exemple, les contributions du Bélarus et de la République arabe syrienne.

¹¹ Voir, par exemple, les contributions de Cuba et de la Fédération de Russie.

¹² Julia Schmidt, « *The legality of unilateral extra-territorial sanctions under international law* », *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 27, n° 1 (2022), p. 53 à 81 ; Sascha Lohmann, « *Extraterritorial U.S. sanctions* », *Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Comment 2019/C 05* (2019) (à consulter à l'adresse suivante : <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019C05/>).

¹³ Justine Walker, « *The public policy of sanctions compliance: A need for collective and coordinated international action* », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, IRRC n° 916-917 (2022), p. 711.

¹⁴ Voir, par exemple, la déclaration faite par la Rapporteuse spéciale dans le cadre du webinaire sur les effets des mesures coercitives unilatérales sur les systèmes de santé des pays visés et le bien-être des femmes, des enfants et des personnes en situation vulnérable, 3 juin 2021 (à consulter à l'adresse suivante : <https://media.un.org/en/asset/k1o/k1olchwcxg>) ; voir aussi « *Overcompliance with US sanctions harms Iranians' right to health* », 19 octobre 2021 (à consulter à l'adresse suivante :

constate en outre que le recours croissant aux sanctions secondaires augmente aussi le risque de surconformité à celles-ci¹⁵. De fait, l'application d'éventuelles sanctions tertiaires contre les parties qui traitent avec les cibles de sanctions secondaires a déjà été signalée¹⁶.

Sanctions civiles ou pénales

15. La Rapporteuse spéciale fait observer que les États qui imposent des sanctions prévoient souvent, dans leur droit interne, des sanctions civiles ou pénales en cas de contournement des régimes de sanctions. Contrairement aux sanctions secondaires imposées à des ressortissants et à des entreprises de pays tiers, les mesures nationales appliquées par un État contre ses propres ressortissants permettent dans une certaine mesure aux personnes visées d'avoir accès aux procédures judiciaires et de bénéficier du droit à une procédure régulière. La Rapporteuse spéciale rappelle cependant que les mesures visant à faire respecter les sanctions primaires, y compris les procédures civiles et pénales, sont très controversées étant donné que la légalité des sanctions primaires est elle-même remise en question.

16. Pour ce qui est de l'application extraterritoriale des sanctions secondaires, la Rapporteuse spéciale souligne que la légalité des peines civiles ou pénales appliquées au plan national en cas de non-respect des sanctions secondaires est discutable, étant donné que la légalité des sanctions elles-mêmes suscite des interrogations. Il semblerait que la crainte d'être la cible de telles peines, associée à des facteurs comme le manque de clarté concernant leur application, puisse inciter les parties nationales à se conformer aux sanctions de manière excessive¹⁷. Ainsi, sans approuver ni justifier le recours aux sanctions unilatérales, la Rapporteuse spéciale fait remarquer que l'élaboration de directives claires sur ce sujet¹⁸ apporterait une certaine clarté et une certaine prévisibilité et pourrait réduire le risque de surconformité.

Application excessive

17. Compte tenu de la violence que représentent les sanctions unilatérales pour les droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale se dit profondément préoccupée par l'expansion rapide de la surconformité partout dans le monde. La surconformité est le fait de s'imposer soi-même des restrictions plus strictes encore que celles prévues par les sanctions, soit dans le cadre d'un processus de réduction du risque ayant pour objet de réduire au minimum le risque de contraventions involontaires ou d'éviter les risques d'atteinte à la réputation ou autres risques d'entreprise, soit en tant que moyen permettant de limiter les coûts de mise en conformité. Elle amplifie les effets préjudiciables des sanctions sur les droits de l'homme en élargissant leur champ d'application à un plus grand nombre de cibles effectives, notamment à des personnes, des entités et parfois des populations entières qui ne font pas l'objet de sanctions, ce qui signifie que l'effet global qu'a, à elle seule, la surconformité sur les droits

<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/10/over-compliance-us-sanctions-harms-irani-ans-right-health>).

¹⁵ HCDH, « *High Commissioner to Human Rights Council: Sanctions can create severe and undue suffering for individuals who have neither perpetrated crimes nor otherwise borne responsibility for improper conduct* », 16 septembre 2021 (à consulter à l'adresse suivante : <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/09/high-commissioner-human-rights-council-sanctions-can-create-severe-and-undue>).

¹⁶ Justin D. Stalls, « *Economic sanctions* », *University of Miami International and Comparative Law Review*, vol. 11, n° 2 (2003), p. 142 et 143 ; Mercédeh Azeredo da Silveira, « *Economic sanctions, force majeure and hardship* », *Hardship and Force Majeure in International Commercial Contracts*, Fabio Bortolotti et Dorothy Ufot (dir. publ.) (Paris, Chambre de commerce internationale, 2018).

¹⁷ Anila Haleem, « *Strict liability fines for inadvertent sanctions breaches* », blog d'*UK Finance*, 6 juin 2022 (à consulter à l'adresse suivante : <https://www.ukfinance.org.uk/news-and-insight/blog/strict-liability-fines-inadvertent-sanctions-breaches>).

¹⁸ Gouvernement du Royaume-Uni, *Office of Financial Sanctions Supervision* (service chargé de l'application des sanctions financières), « *OFSI enforcement and monetary penalties for breaches of financial sanctions: Guidance* » (2022) (à consulter à l'adresse suivante : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1083297/15.06.22_OFSI_enforcement_guidance.pdf).

de l'homme peut être colossal¹⁹. La Rapporteuse spéciale relève le caractère sensible que peuvent avoir les informations sur les effets de cas particuliers de surconformité, et fait savoir qu'elle peut parfois en être informée uniquement de manière informelle.

18. La Rapporteuse spéciale constate que l'application excessive des sanctions est devenue une pratique répandue à l'échelle mondiale²⁰ et que le nouveau danger qu'elle représente pour le droit international et les droits de l'homme doit être pris en compte. Elle fait observer que la fourniture de biens et de services humanitaires autorisés aux États sanctionnés passe souvent par une vaste chaîne de participants dans plusieurs pays, et que toute application excessive de la part de l'un d'entre eux, notamment les fabricants, les exportateurs, les prestataires de services financiers et les sociétés de transport, peut empêcher les produits de première nécessité de parvenir aux personnes qui en ont besoin.

19. La Rapporteuse spéciale a appris que l'application excessive de sanctions unilatérales avait empêché, retardé ou rendu plus coûteux l'achat de vivres, de médicaments, de matériel médical et de pièces détachées pour ce matériel, et leur expédition vers les pays sanctionnés, même dans des situations d'urgence. Citant l'exemple d'une banque portugaise, Novo Banco, qui aurait refusé de traiter les paiements de médicaments et de fournitures médicales essentiels commandés par la République bolivarienne du Venezuela, à la suite des sanctions imposées par les États-Unis d'Amérique, ainsi que le cas de patients atteints d'épidermolyse bulleuse en République islamique d'Iran, la Rapporteuse spéciale relève les effets dévastateurs que cette surconformité a eus sur le droit à la santé et d'autres droits des ressortissants de la République bolivarienne du Venezuela et de la République islamique d'Iran²¹.

20. La Rapporteuse spéciale relève en outre que l'application excessive des sanctions a empêché des ONG œuvrant dans le domaine humanitaire de transférer des fonds pour rémunérer leurs travailleurs dans des pays sanctionnés²² et a empêché des personnes qui ne faisaient pas l'objet de sanctions d'avoir accès à leurs biens et de s'acquitter de leurs obligations financières, ce qui constitue une atteinte à bon nombre de leurs droits, notamment leurs droits au logement, à l'emploi, à l'éducation et à la santé.

21. La Rapporteuse spéciale estime que la surconformité suppose aussi l'application de mesures inspirées des sanctions, ou qui y sont associées, mais dont la mise en œuvre se fait en amont ou se poursuit après la levée de celles-ci et dont les effets préjudiciables sur les droits de l'homme se font donc sentir en dehors de la période d'application officielle des sanctions, peut-être avec plus de force encore que les effets des sanctions elles-mêmes. Les mesures prises en amont des sanctions unilatérales témoignent d'une gestion des risques fondée sur l'anticipation²³, qui peut conduire les acteurs privés à prendre l'initiative de réduire leurs relations commerciales en prévision de nouvelles séries de sanctions²⁴. De la

¹⁹ HCDH, « *Statement by Ms. Alena F. Douhan Special Rapporteur on the negative impact of the unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights at the meeting of NAM countries* », 18 septembre 2020 (à consulter à l'adresse suivante : <https://www.ohchr.org/en/statements/2020/09/statement-ms-alena-douhan-special-rapporteur-negative-impact-unilateral-coercive>).

²⁰ Voir, par exemple, Gibson Dunn, « *Economic and trade sanctions developments in response to COVID-19* », 29 avril 2020 (à consulter à l'adresse suivante : <https://www.gibsondunn.com/economic-and-trade-sanctions-developments-in-response-to-covid-19/>) ; Erica Moret, « *Time to act: Harmonizing global initiatives and technology-based innovations addressing de-risking at the interfacing sanctions-counterterrorism-humanitarian nexus* », dans *International Sanctions: Improving Implementation Through Better Interface Management*, Sascha Lohmann et Judith Vorrath (dir. publ.) (Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, août, 2021), p. 74 à 82.

²¹ Communication adressée à Banco Novo SA (12 juillet 2021, OTH 207/2021) et à Mölnlycke (14 octobre 2021, OTH 230/2021) par la Rapporteuse spéciale et d'autres titulaires de mandat au titre des procédures spéciales.

²² Communication confidentielle.

²³ Emmanuel Fragnière et George Sullivan, *Risk Management: Safeguarding Company Assets* (Boston, Thomson NETg, 2007), p. 93.

²⁴ Richard L. Kilpatrick, Jr., « *Self-sanctioning Russia* », *European Journal of International Law*, « *EJIL: Talk!* », 11 mai 2022 (à consulter à l'adresse suivante : https://www.ejiltalk.org/self-sanctioning-russia/?utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_campaign=ejil-talk-newsletter-post-title_2).

même manière, la surconformité peut persister après la levée des sanctions. Les grandes banques internationales qui étaient présentes en République islamique d’Iran avant l’application de sanctions contre le pays ont refusé de reprendre leurs activités en Iran après l’allègement des sanctions en 2016²⁵, ce qui a eu pour effet de freiner la relance économique du pays²⁶, de compromettre la réalisation du droit au développement et de prolonger ainsi les problèmes de droits de l’homme liés aux difficultés économiques.

22. La Rapporteuse spéciale constate en outre que l’application excessive ne semble pas accélérer la levée des sanctions unilatérales, bien qu’elle en aggrave les effets sur les sociétés, ce qui amène à la conclusion qu’elle ne contribue pas en soi à la réalisation des objectifs visés par les sanctions.

23. De plus, étant donné qu’il est désormais possible d’anticiper l’application excessive des sanctions au moment où celles-ci sont imposées, les États sont parfois susceptibles de concevoir des sanctions plus restreintes sachant qu’elles seront complétées par une application excessive²⁷, l’objectif pouvant être, notamment, de transférer une partie de la responsabilité juridique des problèmes de droits de l’homme qui en découleront.

B. Types d’application excessive

24. L’application excessive des sanctions unilatérales se manifeste sous une multitude de formes, allant du refus total d’une entreprise de collaborer de quelque manière que ce soit avec un pays sanctionné ou ses ressortissants, à des restrictions plus spécifiques visant certaines activités ou certains services d’entreprises.

Refus d’entretenir des relations d’affaires non interdites par les sanctions

25. La Rapporteuse spéciale fait observer que les entreprises décident souvent de cesser toute relation d’affaires avec un pays, une entité ou un individu sanctionnés, ou avec un pays dans lequel des entités ou des personnes précises sont sanctionnées, même lorsque les régimes de sanctions primaires autorisent certaines activités ou prévoient des dérogations pour raison humanitaire, y compris dans le cadre des sanctions du Conseil de sécurité.

26. Les entreprises peuvent prendre cette décision au regard de l’avantage que cela pourrait représenter ou du fait que des intermédiaires essentiels, tels que leurs banques, peuvent refuser de traiter les transactions concernées. La Rapporteuse spéciale attire l’attention sur le fabricant suédois de produits médicaux Mölnlycke, qui a cessé toute exportation vers la République islamique d’Iran après que le pays s’est vu imposer une nouvelle fois des sanctions par les États-Unis en 2018. L’arrêt des exportations concernait notamment des produits qui bénéficiaient d’une dérogation, notamment des pansements fabriqués uniquement par cette entreprise et indispensables aux patients atteints d’épidermolyse bulleuse, une terrible maladie chronique de la peau. Cette situation a été source de souffrances encore plus grandes pour les enfants concernés et a même entraîné le décès de certains d’entre eux, les privant de leurs droits à la santé et à la vie. Mölnlycke a décidé de mettre un terme à ses relations avec la République islamique d’Iran car il était devenu impossible de trouver une banque ou une autre institution disposée à traiter les opérations financières nécessaires²⁸. Pendant la visite qu’elle a effectuée en République islamique d’Iran, la Rapporteuse spéciale a reçu des informations faisant état d’obstacles similaires à l’achat et à la livraison de médicaments vitaux et de dispositifs médicaux destinés

²⁵ Benjamin Raynor, « *In the shadow of sanctions: reputational risk, financial reintegration, and the political economy of sanctions relief* », document soumis à l’Association des études internationales, 2020 (à consulter à l’adresse suivante : <http://web.isanet.org/Web/Conferences/ISA2021/Archive/74d6810f-bf9c-4f0d-8748-180fc7de5a04.pdf>).

²⁶ Jonathan Saul et Parisa Hafezi, « *RPT-INSIGHT-Iran’s global banking problems deepen with rise of Trump, Brexit* », Reuters, 29 juillet 2016 (à consulter à l’adresse suivante : <https://www.reuters.com/article/iran-banking-idUSL8N1AF6IM>).

²⁷ Déclaration de Natasha de Terán, Commission des affaires fiscales de la Chambre des communes, « *Oral evidence : Russia : effective economic sanctions, HC 1186* », 7 mars 2022 (à consulter à l’adresse suivante : <https://committees.parliament.uk/oralevidence/9834/html/>).

²⁸ Communication du Centre iranien du droit pénal international.

à traiter d'autres maladies rares et graves, dus à une application excessive de la part d'entreprises étrangères. Elle a été informée de la réticence des compagnies d'assurance à assurer le fret aérien à destination de la République islamique d'Iran et des retards importants qui entraînaient la livraison de médicaments presque expirés²⁹.

27. De la même manière, lorsque des sanctions unilatérales ont été imposées à la Fédération de Russie en 2022 dans le contexte du conflit en Ukraine, de nombreuses grandes entreprises étrangères ont cessé de travailler avec les personnes et les entités russes visées par les sanctions, et certaines entreprises ont mis un terme à leurs relations avec toutes personnes et entités russes visées ou non³⁰.

28. La Rapporteuse spéciale croit comprendre qu'une telle prudence permet d'éviter à une entreprise de devoir procéder à un contrôle préalable minutieux qu'elle n'est peut-être pas en mesure d'effectuer en raison d'un manque de ressources, de compétences ou de volonté, et peut se traduire par un refus de toute relation d'affaires malgré l'absence de liens avec le pays sanctionné. Ainsi, la plateforme Internet de commerce électronique Etsy aurait retiré des articles de la vente et suspendu les comptes de vendeurs qui affichaient sur leurs listes d'articles des produits tels que des poupées persanes ou des tapis de souris d'ordinateur en forme de tapis persans, bien que ces produits n'aient aucun lien avec la République islamique d'Iran³¹. Même des entreprises publiques, qui ont vraisemblablement accès aux ressources nécessaires pour effectuer ce type de vérification, peuvent décider de cesser toute activité avec un pays sanctionné ; le service postal public commun suédois-danois PostNord a ainsi suspendu tous les échanges postaux suédois avec la Fédération de Russie et le Bélarus à la suite des sanctions imposées par l'Union européenne aux deux pays³², alors que les mêmes services ont été maintenus dans d'autres États membres de l'Union européenne.

29. Par conséquent, les entreprises peuvent décider, après avoir analysé le rapport coûts/risques, qu'il est dans leur intérêt de rompre tout lien avec un pays sanctionné ou des personnes visées, plutôt que d'assumer les frais d'une analyse juridique plus détaillée qui ne leur permettra pas nécessairement d'avoir la certitude absolue d'être à l'abri de tout risque juridique³³. La Rapporteuse spéciale ajoute que le risque juridique n'est pas le seul risque d'entreprise qui peut être à l'origine d'une telle décision.

Surconformité du secteur financier

30. La Rapporteuse spéciale note avec inquiétude que le désengagement excessif des banques et d'autres acteurs financiers face aux risques entrave la circulation des biens et services humanitaires qui ne sont pas interdits par les sanctions unilatérales. Cette surconformité se traduit, entre autres, par : le refus d'effectuer des opérations autorisées ; une incitation à renoncer à des opérations autorisées, au moyen d'exigences difficiles à satisfaire en matière de documents ou de certificats ou par l'application de taux plus élevés, de frais supplémentaires ou de délais longs ; le gel d'avoirs qui ne sont pas visés par les sanctions ; le refus d'accorder aux personnes la possibilité d'ouvrir ou de conserver des comptes bancaires ou d'effectuer des opérations, au motif qu'elles sont ressortissantes d'un pays sanctionné ou qu'elles y sont nées, même s'il s'agit de réfugiés originaires d'un pays soumis à des sanctions.

²⁹ HCDH, « *Preliminary findings of the visit to the Islamic Republic of Iran by the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights* », 18 mai 2022 (traduction non officielle en anglais) (à consulter à l'adresse suivante : <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-05/Iran-country-visit-conclusions-SR-UCM-17May2022%20-English-Persian.docx>).

³⁰ Communication de la Fédération de Russie.

³¹ Communication du Miaan Group.

³² « *PostNord in Sweden suspends all postal items to and from Russia and Belarus* », 24 mars 2022 (à consulter à l'adresse suivante : <https://www.postnord.se/en/about-us/press-releases/2022/postnord-in-sweden-suspends-all-postal-items-to-and-from-russia-and-belarus>).

³³ Emmanuel Breen, « *Corporations and US economic sanctions: the dangers of overcompliance* », dans *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Charlotte Beaucillon (dir. publ.) (Cheltenham, Edward Elgar, 2021), p. 262.

31. La Rapporteuse spéciale renvoie à une déclaration faite par un ancien employé du Bureau du contrôle des avoirs étrangers, qui administre et fait appliquer les sanctions imposées par les États-Unis : « Si vous participez au financement structurel d'une opération non autorisée et que vous vous trouvez à quelques degrés d'écart du lieu où cet éventuel contournement se produit, vous pouvez tout de même être tenu pour responsable. » [Traduction non officielle]. Il a également ajouté que la diligence raisonnable en matière d'opération par correspondants bancaires avait toujours été assez compliquée et que cette situation la rendait impossible³⁴.

32. La Rapporteuse spéciale prend note des informations selon lesquelles des banques de nombreux pays, qui jouaient un rôle essentiel dans le cadre de transactions avec la République bolivarienne du Venezuela, ont cessé de fournir des services par correspondants bancaires, allant même, dans un cas, jusqu'à bloquer le transfert de 200 millions de dollars venant du Gouvernement chinois³⁵. Elle fait observer que l'extrême prudence manifestée par les banques à l'égard des sanctions témoigne aussi de la lourdeur des peines imposées. À titre d'exemple, en 2014, la banque française BNP Paribas s'est vu infliger par les États-Unis une amende de 9 milliards de dollars pour avoir traité des opérations auxquelles participaient des pays sanctionnés. La Rapporteuse spéciale relève également l'obligation de respecter une réglementation bancaire qui vise à réduire au minimum les risques financiers et à éviter toute participation à des infractions financières, ainsi que le besoin qu'ont les banques de protéger leur réputation et de conserver la confiance de leurs clients. Comme l'a souligné un ancien rapporteur spécial, une violation commise par inadvertance qui aboutit à une enquête publique peut être dévastatrice, même s'il s'avère ultérieurement que la banque mise en cause n'a commis aucun acte répréhensible³⁶.

33. La Rapporteuse spéciale regrette que certains États semblent s'accommoder de cette application excessive, comme en témoignent les propos tenus par le Secrétariat d'État à l'économie de la Suisse : « les banques sont libres de prendre des mesures qui vont au-delà des exigences légales minimales pour des raisons de risque et de réputation »³⁷. En revanche, elle prend bonne note des préoccupations exprimées par un fonctionnaire de l'Union européenne concernant les sanctions imposées en 2022 au Bélarus et à la Fédération de Russie, à la suite desquelles des banques des États membres ont suspendu les versements des clients russes, même ceux résidant au sein de l'Union européenne et non visés par les sanctions³⁸. En France, une banque aurait refusé de créditer des fonds d'aide au logement provenant de l'État français sur le compte d'un étudiant russe dans une université française, en invoquant les « sanctions européennes », et une autre banque aurait empêché une employée russe occupant un poste à son siège à Paris d'avoir accès à son salaire³⁹.

34. Qu'elles soient globales ou restreintes, toutes les sanctions peuvent faire l'objet d'une application excessive. Au Zimbabwe, qui fait l'objet de sanctions essentiellement ciblées, des personnes et des entités non visées par ces sanctions ont vu fermer des comptes qu'elles possédaient de longue date dans des banques en Australie, aux États-Unis et au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, et ce, en raison de leur nationalité ; en outre, seules 6 des 27 banques commerciales du Zimbabwe continuent d'avoir des correspondants bancaires à l'étranger disposés à traiter les opérations⁴⁰.

³⁴ Daniel Tannebaum, consultant à Oliver Wyman, propos cités dans Sanne Wass, « *Banks face hidden sanctions risk amid complex correspondent banking system* », *S&P Global*, 13 avril 2022 (à consulter à l'adresse suivante : <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-news-headlines/banks-face-hidden-sanctions-risk-amid-complex-correspondent-banking-system-69743257>).

³⁵ Communication de Sures Derechos Humanos.

³⁶ Rapport du Rapporteur spécial sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme au sujet de sa mission en République arabe syrienne, 8 octobre 2018, [A/HRC/39/54/Add.2](#), par. 37.

³⁷ « Élan de générosité freiné par la frilosité des banques suisses », *20 Minutes* (Lausanne), 16 mars 2022.

³⁸ Martin Arnold et Sam Fleming, « *Banks push Brussels for clarity to avoid "overcompliance" with sanctions on Russia* », *Financial Times*, 7 avril 2022 (à consulter à l'adresse suivante : <https://www.ft.com/content/a2fcd6e9-6b1a-4bd8-b035-047eb0791a94>).

³⁹ David Fontaine, « Ruses anti-Russes », *Le Canard Enchaîné*, 11 mai 2022, p. 4.

⁴⁰ Communication du Zimbabwe.

35. La Rapporteuse spéciale fait remarquer que la surconformité des banques empêche également les États sanctionnés d'exercer leurs fonctions souveraines ; ceux-ci éprouvent des difficultés à payer leurs contributions aux organisations internationales et à accéder aux marchés obligataires pour financer des activités qui peuvent s'avérer indispensables à la protection des droits de l'homme de leurs ressortissants⁴¹. Partout dans le monde, de nombreuses banques ont récemment interrompu toute activité avec Cuba à la suite des sanctions imposées par les États-Unis, y compris les transferts légitimes destinés à financer l'achat de vivres, de médicaments et de biens à l'intention de la population, ont refusé de traiter des opérations devant permettre une distribution plus large des vaccins contre la COVID-19 et ont mis fin aux relations avec les missions diplomatiques cubaines dans le monde entier par crainte de représailles de la part du Gouvernement des États-Unis⁴². De plus, « on empêche les Cubains qui vivent à l'étranger d'ouvrir des comptes bancaires, d'utiliser certaines cartes de crédit ou d'effectuer des transactions dans des conditions normales, du seul fait qu'ils sont Cubains »⁴³ [Traduction non officielle]. Cette situation touche, notamment, le personnel médical cubain détaché à l'étranger pour garantir le droit à la santé dans de nombreux pays.

36. S'agissant de la surconformité du secteur bancaire, la Rapporteuse spéciale rappelle la résolution 2615 (2021) du Conseil de sécurité relative aux sanctions prises par l'ONU contre les personnes, les groupes et les entités associés aux Taliban en Afghanistan⁴⁴, dans laquelle le Conseil a déclaré que « l'aide humanitaire et les autres activités qui vis[ai]ent à répondre aux besoins essentiels des personnes en Afghanistan ne constitu[ai]ent pas une violation » du gel des avoirs des Taliban « et que le traitement et le versement de fonds, la remise d'autres avoirs financiers ou ressources économiques, et la fourniture de biens et de services nécessaires à l'acheminement de cette aide en temps voulu ou au soutien de ces activités [étaient] autorisés », du moment que l'on s'efforçait raisonnablement de réduire au minimum les avantages que pourraient en tirer les personnes ou les entités visées. Par conséquent, les préoccupations des banques et, souvent, leur inaction vont à l'encontre des sanctions du Conseil de sécurité.

Application excessive de la part d'autres entités et d'États

37. La Rapporteuse spéciale constate que les sanctions sont appliquées de manière excessive par des entreprises dont l'activité est essentielle pour assurer l'acheminement de biens et services humanitaires et autres officiellement exclus de ces sanctions. Les prestataires de services de transport et les assureurs refusent souvent leurs services par crainte de s'exposer à des sanctions secondaires pour contournement involontaire ou non intentionnel, voire à petite échelle, des sanctions primaires⁴⁵. Les sanctions imposées par les États-Unis à la République arabe syrienne perturbent les envois autorisés de médicaments vers ce pays et augmentent les coûts qui y sont associés⁴⁶.

38. La Rapporteuse spéciale fait remarquer que les États aussi font parfois de l'excès de zèle s'agissant d'appliquer les sanctions imposées par une organisation régionale. Les États membres de l'Union européenne sont responsables de l'administration des sanctions de l'Union, et les divergences d'interprétation concernant les sanctions prises contre la Fédération de Russie en 2022 ont amené un fonctionnaire de l'Union européenne à juger

⁴¹ Andrea Shalal, « *Russia, Belarus squarely in "default territory" on billions in debt – World Bank* », *Reuters*, 10 mars 2022 (disponible à l'adresse suivante : <https://www.reuters.com/markets/europe/russia-belarus-squarely-default-territory-billions-debt-world-bank-2022-03-09/>).

⁴² Communication de Cuba.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Voir <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/413/83/PDF/N2141383.pdf?OpenElement>.

⁴⁵ Ioannis Prezas, « *From targeted states to affected populations: exploring accountability for the negative impact of comprehensive unilateral sanctions on human rights* », dans *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Charlotte Beaucillon (dir. publ.) (Cheltenham, Edward Elgar, 2021), p. 388.

⁴⁶ Rapport du Rapporteur spécial sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme au sujet de sa mission en République arabe syrienne, [A/HRC/39/54/Add.2](#), par. 45.

préoccupant le respect excessif des sanctions par les États membres, qui témoignait peut-être d'une prudence extrême⁴⁷.

C. Compétence et application extraterritoriales

39. La Rapporteuse spéciale se dit préoccupée par le fait que l'application de sanctions unilatérales à l'extérieur de l'État qui les impose, essentiellement les États-Unis, repose sur des principes juridiques dont la portée exacte n'est pas claire. Comme l'a fait remarquer un universitaire, les exemples récents de la législation des États-Unis relative aux sanctions attestent une tendance préoccupante à retenir une interprétation exagérément large des principes de compétence traditionnels⁴⁸.

40. La Rapporteuse spéciale croit comprendre que les États-Unis s'appuient sur deux types de lien avec leur territoire pour revendiquer le pouvoir légal d'imposer des peines en cas de violation de leurs sanctions : lorsqu'un intermédiaire, tel qu'un correspondant bancaire, qui intervient dans une transaction étrangère avec une partie sanctionnée par les États-Unis se trouve physiquement sur leur territoire ; et lorsqu'une transaction étrangère avec une partie sanctionnée est effectuée dans le cadre d'un système ou d'un processus sous contrôle des États-Unis, comme le système financier américain dans lequel les transactions effectuées en dollars des États-Unis sont validées⁴⁹.

41. Si les sanctions imposées par certains États peuvent donner lieu à une application extraterritoriale – par exemple, le boycott d'Israël par la Ligue des États arabes, qualifié par les États-Unis de sanction, qui remonte aux années 1940⁵⁰ et autorise l'inscription sur une liste noire des entreprises de pays tiers traitant avec Israël⁵¹ –, seuls les États-Unis font actuellement valoir leur compétence extraterritoriale avec détermination.

42. La crainte de se voir infliger une peine par les États-Unis est l'un des principaux facteurs qui poussent les autres pays à respecter de manière excessive les sanctions imposées par ce pays. À la suite du rétablissement en 2018 des sanctions des États-Unis contre la République islamique d'Iran, un législateur français a fait observer que toutes les entreprises européennes qui avaient des intérêts économiques et commerciaux aux États-Unis avaient choisi de se retirer de la République islamique d'Iran, y compris celles dont les produits n'étaient pas visés par les sanctions⁵².

D. Raisons de la surconformité

43. La Rapporteuse spéciale constate que les politiques de réduction des risques sont à l'origine du respect excessif généralisé des sanctions unilatérales, notamment dans le secteur financier. De manière générale, ces politiques sont conçues pour que les entreprises respectent de nombreuses obligations réglementaires autres que les sanctions, notamment

⁴⁷ Martin Arnold et Sam Fleming, « *Banks push Brussels for clarity to avoid "overcompliance" with sanctions on Russia* », *Financial Times*, 7 avril 2022 (à consulter à l'adresse suivante : <https://www.ft.com/content/a2fcd6e9-6b1a-4bd8-b035-047eb0791a94>).

⁴⁸ Susan Emmenegger, « *Extraterritorial economic sanctions and their foundation in international law* », *Arizona Journal of International & Comparative Law*, vol. 33, n° 3 (2016), p. 631 à 659 ; Danielle Ireland-Piper, *Accountability in Extraterritoriality* (Cheltenham, Edward Elgar, 2017), p. 1 à 4.

⁴⁹ Consultation d'un avocat spécialisé dans les sanctions aux États-Unis.

⁵⁰ Commission du commerce international des États-Unis, « *Effects of the Arab League Boycott of Israel on U.S. Businesses: Investigation No. 332-349* », publication 2827, 1994 (à consulter à l'adresse suivante : https://www.usitc.gov/publications/332/pub2827_0.pdf).

⁵¹ Cette politique a cessé d'être activement mise en œuvre par la plupart des États membres de la Ligue arabe. Voir George E. Shambaugh, *States, Firms, and Power: Successful Sanctions in United States Foreign Policy* (Albany, State University of New York Press, 1999), p. 24 ; Martin A. Weiss, « *Arab League Boycott of Israel* », Service de recherche du Congrès des États-Unis, 2017, p. 2.

⁵² Philippe Bonnacerrère, « *What European response to American extraterritoriality?* », Fondation Robert Schuman, 4 février 2019 (à consulter à l'adresse suivante : <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0501-what-european-response-to-american-extraterritoriality>).

pour qu'elles réduisent au minimum les risques financiers et évitent les transactions liées au blanchiment d'argent, au financement du terrorisme et à d'autres infractions financières ; elles tiennent compte, de surcroît, des risques pesant sur la réputation et les affaires de l'entreprise, y compris des pressions exercées par les actionnaires en faveur d'une réduction des risques⁵³. Étant donné que faire preuve de la diligence raisonnable nécessaire à une gestion précise des risques peut demander beaucoup de travail, de temps et d'argent et requérir des compétences spécialisées en matière d'enquête qui font défaut à maintes institutions⁵⁴, et que les sanctions juridiques et commerciales peuvent être lourdes dans les cas où les risques n'ont pas suffisamment été pris en considération, les politiques de réduction des risques sont souvent prudentes à l'excès et respectent plus que scrupuleusement de nombreuses réglementations à la fois.

44. D'après le cabinet d'expertise-comptable Ernst & Young Global, la réduction des risques peut poser des difficultés car elle peut compromettre l'accès aux services bancaires de base prévus par la loi, auxquels tout individu a droit en principe⁵⁵. La Rapporteuse spéciale réaffirme que la capacité à effectuer des transactions financières est essentielle à l'exercice d'un large éventail de droits de l'homme. À cet égard, elle se félicite de l'avis publié récemment par l'Autorité bancaire européenne, selon lequel réduire les risques liés à certaines catégories entières de clients, sans tenir dûment compte des profils de risque de chaque client, peut être injustifié et témoigner d'une gestion inefficace des risques⁵⁶. En outre, elle salue les appels, dont celui de la Banque nationale de Belgique, invitant les banques à « abroger dans les meilleurs délais » les politiques de réduction des risques qui érigent en règle l'exclusion des relations d'affaires avec des clients potentiels ou existants « sur la base de critères généraux tels que, entre autres, leur appartenance à un secteur économique déterminé ou un lien avec un pays à haut risque »⁵⁷.

Complexité, manque de clarté et évolution des sanctions

45. Parmi les facteurs contribuant au respect excessif des sanctions dans les politiques de réduction des risques, on cite couramment la complexité de nombreux régimes de sanctions et le manque de clarté de leurs dispositions. Ces caractéristiques peuvent parfois s'expliquer par la rapidité avec laquelle les sanctions sont conçues et imposées à la suite d'un événement géopolitique ou par leur formulation imprécise. Les États-Unis ont modifié les sanctions qu'ils avaient prises en 2022 contre la Fédération de Russie peu après les avoir adoptées, car elles les empêchaient d'effectuer certaines de leurs propres transactions⁵⁸.

⁵³ Mark S. Bergman, « *The state of the global capital markets - 2014 update* », Euromoney Institutional Investor: Expert Guides, 15 avril 2014 (à consulter à l'adresse suivante : <https://www.expertguides.com/articles/the-state-of-the-global-capital-markets-2014-update/ARTIXBTA>).

⁵⁴ Richard L. Kilpatrick Jr., « *Self-sanctioning Russia* », *European Journal of International Law*, « *EJIL : Talk !* », 11 mai 2022 (à consulter à l'adresse suivante : https://www.ejiltalk.org/self-sanctioning-russia/?utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_campaign=ejil-talk-newsletter-post-title_2).

⁵⁵ Filip Bogaert et Ly Chheng Chhor, « *How to manage financial crime compliance risk without de-risking* », Ernst & Young Global, 10 mai 2022 (à consulter à l'adresse suivante : https://www.ey.com/en_be/financial-services/how-to-manage-financial-crime-compliance-risks-without-de-risking).

⁵⁶ Autorité bancaire européenne, « *Opinion of the European Banking Authority on "de-risking"* », document EBA/Op/2022/01, 5 janvier 2022 (à consulter à l'adresse suivante : https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%20%28EBA-Op-2022-01%29/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf).

⁵⁷ Banque nationale de Belgique, « *Attentes prudentielles par rapport au phénomène de "de-risking"* », document NBB_2022_03, 1^{er} février 2022 (à consulter à l'adresse suivante : https://www.nbb.be/doc/cp/fr/2022/20220201_nbb_2022_03_FR.pdf).

⁵⁸ Département du Trésor des États-Unis, « *Fact Sheet : Preserving Agricultural Trade, Access to Communication, and Other Support to Those Impacted by Russia's War Against Ukraine* », 19 avril 2022 (à consulter à l'adresse suivante : https://home.treasury.gov/system/files/126/russia_fact_sheet_20220419.pdf).

46. La fréquence à laquelle les sanctions sont modifiées contribue également à leur application excessive, car l'instabilité normative peut être source de confusion et rendre l'exercice de la diligence raisonnable plus difficile pour les entreprises et les autres acteurs. À cet égard, la Rapporteuse spéciale cite les sanctions adoptées par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) contre le Mali le lendemain du coup d'État d'août 2020⁵⁹. La CEDEAO a allégé les sanctions quelques jours après, quand les négociations en vue de la mise en place d'un gouvernement de transition ont débuté⁶⁰, puis de nouveau six semaines plus tard, quand un gouvernement de transition a été nommé⁶¹, mais elle les a durcies en janvier 2022, quand elle a jugé que le gouvernement de transition mettait trop de temps à rétablir la démocratie au Mali⁶². Onze semaines plus tard, un tribunal a déclaré que certaines des sanctions étaient illégales et a ordonné leur suspension⁶³.

47. Les sanctions unilatérales évoluent également pour d'autres raisons, comme l'inscription de nouvelles parties sur les listes de sanctions ou, au contraire, la radiation d'autres parties. Il arrive parfois qu'un régime de sanctions soit renforcé et étendu quand les sanctions initiales n'ont pas atteint leurs objectifs.

48. En ce qui concerne le rôle joué par le manque de clarté dans la surconformité, la Rapporteuse spéciale se réfère à une analyse réalisée par le cabinet d'avocats Baker Botts à propos des sanctions imposées par l'Union européenne, dans laquelle il est affirmé que les sanctions font appel à de nombreux concepts généraux et mal définis, que les directives officielles quant à l'interprétation de ces concepts sont peu nombreuses et que les précédents sont rares⁶⁴. Elle s'appuie également sur un rapport de l'organisation Atlantic Council qui met en évidence la nature incertaine des sanctions imposées par les États-Unis. Par exemple, le terme vague de « transaction importante » y est employé pour définir le seuil à partir duquel il y a violation. Dans ce rapport, il est fait mention de l'absence de mécanisme permettant à une personne non ressortissante des États-Unis d'obtenir des éclaircissements officiels sur le caractère autorisé ou non d'une transaction ou d'une activité⁶⁵.

49. L'application extraterritoriale des sanctions, notamment par les États-Unis, la diversité et la sévérité des sanctions, ainsi que le risque de faire l'objet de mesures d'exécution et la peur qui en découle, sont autant de facteurs qui contribuent également à la surconformité. La Rapporteuse spéciale note qu'outre les sanctions secondaires, les amendes et les poursuites pénales ou civiles, les sanctions peuvent aussi consister en l'exclusion des marchés ou systèmes financiers essentiels, laquelle peut, par exemple, se traduire par une impossibilité d'effectuer des transactions en dollars des États-Unis ou d'utiliser le service de

⁵⁹ CEDEAO, communiqué sur la situation au Mali, 18 août 2020 (à consulter à l'adresse suivante : <http://araa.org/sites/default/files/news/pdf/Communique%CC%81%20Mali%2022h50%20MALI%202.pdf>).

⁶⁰ Ilana Zelmanovitz Axelrod et Kwesi Aning, « *Mali, Democracy and ECOWAS's Sanctions Regime* », note d'orientation 9, octobre 2020, Centre international Kofi Annan de formation au maintien de la paix (à consulter à l'adresse suivante : <https://www.kaipct.org/wp-content/uploads/2020/11/20201028-Final-Policy-Brief-9-Axelrod-Aning.pdf>).

⁶¹ CEDEAO, Déclaration des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO sur le Mali, 5 octobre 2020 (à consulter à l'adresse suivante : https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2020/10/Fr_Declaration-levee-de-sanctions-Mali-Octobre-2020.pdf).

⁶² CEDEAO, 4^e Sommet extraordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO sur la situation politique au Mali, communiqué final, 9 janvier 2022 (à consulter à l'adresse suivante : <https://reliefweb.int/report/mali/communique-final-4eme-sommet-extraordinaire-de-la-conference-des-chefs-d-etat-et-de>).

⁶³ « *West African court orders lifting of some sanctions against Mali* », Reuters, 24 mars 2022 (à consulter à l'adresse suivante : <https://www.reuters.com/world/africa/w-african-court-orders-suspension-some-sanctions-against-mali-2022-03-24/>). <https://www.reuters.com/world/africa/w-african-court-orders-suspension-some-sanctions-against-mali-2022-03-24/>

⁶⁴ Baker Botts LLP, « *Economic sanctions and export controls (EU)* » (à consulter à l'adresse suivante : <https://www.bakerbotts.com/services/practice-areas/enforcements-and-investigations/economic-sanctions-and-export-controls-eu>). <https://www.bakerbotts.com/services/practice-areas/enforcements-and-investigations/economic-sanctions-and-export-controls-eu>

⁶⁵ Samantha Sultoon et Justine Walker, « *Secondary sanctions' implications and the transatlantic relationship* », Atlantic Council, Issue Brief, septembre 2019 (à consulter à l'adresse suivante : https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2019/09/SecondarySanctions_Final.pdf).

la Société de télécommunications interbancaires mondiales (SWIFT), qui est le principal système de communication des instructions et des données relatives aux transactions financières internationales. Les sanctions ne se limitent pas à celles imposées par les États et peuvent aussi comprendre des atteintes à la réputation, des résiliations de contrat, des pertes de perspectives commerciales, la diminution de la capacité à attirer des salariés au profil intéressant et d'autres réactions des partenaires actuels et potentiels.

Coûts liés à l'exercice de la diligence raisonnable

50. Enfin, la Rapporteuse spéciale affirme que les entreprises sont tenues de faire preuve de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme dans l'ensemble de leurs activités et de leurs relations⁶⁶, en plus d'exercer la diligence raisonnable nécessaire au respect des règles relatives aux sanctions unilatérales qui n'ont de cesse d'évoluer, bien que cela puisse entraîner des coûts prohibitifs⁶⁷. Étant donné qu'enfreindre les sanctions peut aussi s'avérer très coûteux, de nombreuses entreprises préfèrent opter pour la surconformité en dépit des problèmes qu'elle pose dans le domaine des droits de l'homme. Comme l'a résumé un universitaire, plus un programme de mise en conformité est sophistiqué et détaillé, plus il devient coûteux pour l'entreprise d'en assurer l'exécution et le suivi. C'est pourquoi une entreprise peut être tentée d'utiliser des critères et des mécanismes de prise de décisions pratiques et simplistes qui amènent à différentes formes de surconformité⁶⁸. En effet, les frais juridiques liés à l'exercice de la diligence raisonnable et à l'obtention d'une licence peuvent, dans certains cas, être supérieurs à la valeur des biens et services⁶⁹.

51. La Rapporteuse spéciale constate que l'existence de régimes différents de sanctions unilatérales visant le même pays, la même entité ou la même personne entraîne également une application excessive des sanctions, lorsque les mesures mises en œuvre pour respecter les sanctions les plus sévères vont au-delà des mesures à mettre en œuvre pour respecter les plus légères. Les sanctions imposées à la Fédération de Russie en 2022 par le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Union européenne illustrent cet état de fait : le Royaume-Uni ne considère pas qu'échanger des actions d'une entreprise visée par des sanctions sur le marché secondaire constitue une violation des sanctions, à l'inverse des États-Unis et, dans certains cas, de l'Union européenne⁷⁰. Une banque internationale de grande envergure, le Crédit Suisse, a expliqué que, quand les mesures d'application des sanctions au niveau international n'avaient pas toutes la même teneur ni la même portée, elle appliquait les mesures les plus restrictives lorsque la loi l'y autorisait⁷¹.

E. Conséquences de la surconformité sur la jouissance des droits de l'homme

Gamme des droits concernés

52. La Rapporteuse spéciale attire l'attention sur le fait que tous les types de sanctions unilatérales (ciblées et sectorielles) peuvent faire l'objet d'une application excessive et

⁶⁶ HCDH, *Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme* (à consulter à l'adresse suivante : https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciples_businesshr_fr.pdf).

⁶⁷ Groupe UBS, Rapport annuel 2021 (en anglais seulement), p. 70.

⁶⁸ Emmanuel Breen, « *Corporations and US economic sanctions: the dangers of overcompliance* », dans *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Charlotte Beaucillon (dir. publ.) (Cheltenham, Edward Elgar, 2021), p. 262 et 263.

⁶⁹ Justine Walker, « *Risk management principles guide for sending humanitarian funds into Syria and similar high-risk jurisdictions* », Commission européenne et al., 2020, p. 26 (à consulter à l'adresse suivante : https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200526-risk-management-guide_en_0.pdf). https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200526-risk-management-guide_en_0.pdf

⁷⁰ Martin Arnold et Sam Fleming, « *Banks push Brussels for clarity to avoid "overcompliance" with sanctions on Russia* », *Financial Times*, 7 avril 2022 (à consulter à l'adresse suivante : <https://www.ft.com/content/a2fcd6e9-6b1a-4bd8-b035-047eb0791a94>).

⁷¹ Politique générale communiquée en réponse à l'appel à contributions.

qu'elles sont dès lors moins ciblées, au point parfois d'être assimilables à des sanctions générales qui touchent une population dans son ensemble. Elle souligne que cela a de graves conséquences en rappelant que le Conseil de sécurité a mis en place des sanctions ciblées après qu'il fut devenu évident que ses sanctions générales, notamment contre l'Iraq dans les années 1990, avaient des effets dévastateurs sur les droits de l'homme⁷². L'application excessive de tous les types de sanctions unilatérales a des effets préjudiciables sur les droits d'un grand nombre de personnes, peu importe la manière dont ces sanctions sont ciblées.

53. En République arabe syrienne, où certaines sanctions unilatérales visent l'État tandis que d'autres ciblent des personnes ou des entreprises données, il a été constaté que, du fait de leur application excessive, ces mesures avaient des effets équivalents et identiques, et que, dans certains cas, elles ne pouvaient pas être distinguées et différenciées les unes des autres⁷³. Il a également été affirmé que les États-Unis comptaient sur l'application excessive des sanctions imposées par la loi César pour faire craindre des sanctions secondaires aux personnes et aux entreprises qui fournissaient des services de construction et d'ingénierie, des outils technologiques, des pièces détachées et d'autres biens et services à la République arabe syrienne, le but étant de mettre un terme à l'approvisionnement dans ces secteurs⁷⁴.

54. En 2021, lors de sa visite officielle au Zimbabwe, pays visé par quelques sanctions générales mais surtout par des sanctions ciblées, la Rapporteuse spéciale a reçu des informations selon lesquelles l'application excessive de ces sanctions entravait l'accès de la population à la santé, à l'alimentation, à l'eau potable, à l'éducation et à l'emploi, tout en limitant la capacité du Zimbabwe à fournir les services essentiels, à entretenir les infrastructures clefs et à progresser dans la réalisation des objectifs de développement durable, ce qui portait atteinte au droit au développement de la population⁷⁵. Elle rappelle que, lorsque les sanctions nuisent aux droits de toute une population, ce sont les groupes vulnérables qui sont les plus touchés, à savoir les femmes, les enfants, les personnes présentant un handicap ou atteintes d'une maladie chronique ou grave, les personnes âgées, les réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, les migrants, les personnes vivant dans la pauvreté et les personnes tributaires des prestations sociales ou de l'aide humanitaire.

55. L'application excessive des sanctions unilatérales par les éditeurs universitaires internationaux porte également atteinte au droit à la liberté d'expression, au droit à l'éducation et au droit de bénéficier du progrès scientifique quand ces éditeurs ont pour instruction de refuser les articles et les textes provenant de pays visés par des sanctions ou d'en rendre la publication plus difficile⁷⁶.

56. La Rapporteuse spéciale juge préoccupantes les informations selon lesquelles des ONG et d'autres fournisseurs d'aide humanitaire se sont fréquemment heurtés à des difficultés quand ils œuvraient dans des pays visés par des sanctions, au point que certains d'entre eux ont cessé leurs activités dans ces pays⁷⁷. Elle constate que pratiquement tous les problèmes auxquels sont confrontés ces groupes sont dus à la surconformité, car leurs activités concernent la fourniture de biens et de services qui sont exemptés de sanctions pour des raisons humanitaires. De ce fait, les populations des pays visés par des sanctions ne reçoivent pas de nourriture, de médicaments, de vaccins et d'autres biens essentiels. Une ONG œuvrant en République islamique d'Iran a fait savoir que les tentatives visant à aider la Société iranienne du Croissant-Rouge à la suite d'inondations destructrices en 2019 avaient échoué en raison du refus de services bancaires, et que deux banques sud-coréennes

⁷² Abbas Alnasrawi, « *Iraq: economic sanctions and consequences, 1990-2000* », *Third World Quarterly*, vol. 22, n° 2, 2001, p. 205 à 218.

⁷³ Communication de la République arabe syrienne.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Voir <https://allafrica.com/stories/202110280420.html>.

⁷⁶ Voir, par exemple, Wiley, « *Editorial office guidelines for applying international sanctions* » (à consulter à l'adresse suivante : <https://www.wiley.com/network/archive/editorial-office-guidance-for-applying-international-sanctions>).

⁷⁷ HCDH, « *Unilateral sanctions hurt all, especially women, children and other vulnerable groups – UN human rights expert* », 8 décembre 2021 (à consulter à l'adresse suivante : <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/12/unilateral-sanctions-hurt-all-especially-women-children-and-other-vulnerable>).

avaient refusé d'accepter les virements d'une banque iranienne destinés à l'achat de matériel médical et d'équipement de laboratoire autorisés auprès d'entreprises sud-coréennes⁷⁸. Les mesures de surconformité qui font obstacle aux activités des ONG sont particulièrement désastreuses, car les ONG font souvent ce que les États ne sont pas en mesure de faire en raison des sanctions. Le Gouvernement de la République islamique d'Iran précise que les sanctions secondaires et l'application excessive des sanctions qui ont trait au secteur bancaire, aux transports, au pétrole, à l'électricité, aux télécommunications et à d'autres technologies ont entravé sa capacité à faire face aux situations d'urgence, telles que la pandémie de COVID-19⁷⁹.

57. La Rapporteuse spéciale a reçu des informations selon lesquelles une ONG qui menait des activités humanitaires à Cuba n'avait pas pu accéder à des fonds publics étrangers, parce que les banques avaient refusé de les transférer à Cuba, tandis que les fonds que l'ONG détenait dans une banque européenne avaient été gelés par cette dernière, qui craignait un « retour de bâton » de la part des États-Unis. Une autre ONG a signalé qu'elle avait dû faire appel à des tiers pour assurer les transferts de fonds de 13 % des subventions qu'elle avait accordées⁸⁰. De telles situations réduisent le montant des dons qui peuvent être consacrés aux opérations humanitaires et retardent leur mise en œuvre.

58. Outre que les ONG humanitaires ne peuvent pas accéder aux dons déjà versés, elles risquent de perdre des dons potentiels, parce que certains donateurs peuvent craindre que des sanctions secondaires ne leur soient infligées si les fonds sont utilisés dans un pays visé par des sanctions, ou parce que les donateurs ont eux-mêmes été empêchés par des banques de verser des dons, celles-ci refusant d'assurer des services aux ONG œuvrant dans des pays visés par des sanctions. Une ONG a fait savoir que certains donateurs ne pouvaient pas transférer de fonds ou hésitaient à le faire car ils craignaient que ceux-ci ne soient gelés. Une autre ONG, qui souhaitait envoyer une délégation à une réunion d'information sur le programme de développement du vaccin contre la COVID-19 à Cuba, après avoir pris les mesures nécessaires pour s'assurer de respecter les règlements des États-Unis en matière de sanctions, a découvert que les dons destinés à ce projet étaient bloqués par plusieurs banques et par PayPal. Lors de la visite de la Rapporteuse spéciale au Zimbabwe, de nombreuses ONG ont indiqué qu'elles hésitaient même à lui parler des effets des sanctions unilatérales et de la surconformité de peur de perdre des dons.

59. Selon le Président de la Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne, malgré les dérogations pour raison humanitaire, il reste fort à faire pour atténuer les conséquences que la surconformité entraîne sur le quotidien des civils, en provoquant des pénuries et en faisant obstacle à l'acheminement de l'aide⁸¹.

États et organisations internationales

60. La Rapporteuse spéciale met en lumière le fait que l'application excessive des sanctions unilatérales nuit également à la capacité des États de s'acquitter de leurs obligations internationales, notamment en matière de protection des droits de l'homme, ainsi que de leurs obligations juridiques nationales. Elle évoque la situation de plus de 9 000 retraités bélarussiens vivant à l'étranger, dont les droits à la propriété et à un niveau de vie décent sont bafoués du fait de la réticence des banques étrangères à transférer leurs pensions de retraite depuis le Bélarus, pensions qui constituent généralement leur principale voire parfois leur seule source de revenus. En outre, l'impossibilité pour les médias bélarussiens de transférer des fonds vers leurs bureaux à l'étranger porte atteinte au droit à la liberté d'information. Le fait que les banques étrangères bloquent les fonds empêche également les radiodiffuseurs bélarussiens de régler en temps voulu leurs achats de contenu étranger, d'obtenir les droits

⁷⁸ Communication d'Organization for Defending Victims of Violence.

⁷⁹ Communication de la République islamique d'Iran.

⁸⁰ Communication d'Access Now.

⁸¹ HCDH, « *Statement by Paulo Pinheiro, Chair of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, to the 49th Session of the United Nations Human Rights Council* », 18 mars 2022 (à consulter à l'adresse suivante : <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/03/statement-paulo-pinheiro-chair-independent-international-commission-inquiry>).

de diffusion de manifestations internationales et d'utiliser les satellites et autres services techniques⁸².

61. Les États ont également des difficultés à payer le personnel diplomatique et à gérer les affaires publiques à l'étranger, ainsi qu'à verser les contributions dues au titre de leur participation aux travaux des organisations internationales. Le droit de la République islamique d'Iran de voter dans les organisations internationales, y compris à l'ONU, a été suspendu, parce que l'État ne pouvait pas procéder au versement de ses contributions⁸³. La République bolivarienne du Venezuela et le Zimbabwe risquent de subir des suspensions similaires.

62. La surconformité entrave également les activités que mènent les organisations intergouvernementales afin de venir en aide aux populations des pays visés par des sanctions. La Rapporteuse spéciale constate que les opérations humanitaires, les activités de développement et les autres interventions menées par l'équipe de pays des Nations Unies en République arabe syrienne, par exemple, sont entravées par l'application excessive des sanctions, principalement par les banques, ce qui porte atteinte aux droits de la population, notamment aux droits à la santé, à la vie, à un niveau de vie décent et au développement. D'après les informations reçues, les virements bancaires destinés aux consultants et aux sous-traitants de l'ONU ont été bloqués ou différés, ce qui a entravé le recrutement d'experts internationaux en République arabe syrienne et a dissuadé les soumissionnaires de collaborer avec l'équipe de pays des Nations Unies. Il a également été signalé que, ces trois dernières années, une ONG qui mettait en œuvre des projets des Nations Unies n'avait pas pu recevoir ses ressources de base prévues au budget global en raison du refus des banques internationales de transférer de l'argent sur son compte en République arabe syrienne, et que cette situation avait sérieusement compromis sa capacité à fournir des services vitaux de santé procréative aux femmes du pays. Enfin, il semble que les traitements de certains membres du personnel des Nations Unies recrutés sur le plan international sont retenus par leurs banques respectives au motif que ceux-ci travaillent en République arabe syrienne⁸⁴. La Rapporteuse spéciale sait que des situations similaires concernant des membres du personnel des Nations Unies à Cuba, en République islamique d'Iran et au Zimbabwe ont également été signalées.

F. Ampleur de la surconformité

63. Bien qu'il soit difficile de mesurer à quel point les sanctions unilatérales font l'objet d'une application excessive, étant donné que les politiques et les pratiques varient d'une entreprise à l'autre et sont souvent confidentielles, en partie en raison de craintes liées à l'exécution des sanctions, la Rapporteuse spéciale souligne qu'il s'agit d'un phénomène mondial de très grande envergure, qui est même omniprésent dans certains secteurs, comme le secteur bancaire⁸⁵. Compte tenu du nombre de plus en plus important de rapports portant

⁸² Communication du Bélarus.

⁸³ Alena F. Douhan, projet de rapport préliminaire de la Rapporteuse spéciale à la suite de sa visite en République islamique d'Iran, mai 2022.

⁸⁴ Communication de l'équipe de pays des Nations Unies en République arabe syrienne.

⁸⁵ Voir, par exemple, Daniel Meagher, « *Caught in the Economic Crosshairs: Secondary Sanctions and the American Sanctions Regime* », *Fordham Law Review*, vol. 89, n° 3, 2020, p. 1015, (à consulter à l'adresse suivante : <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5792&context=flr>) ; Grégoire Mallard, Farzan Sabet et Jin Sun, « *The Humanitarian Gap in the Global Sanctions Regime* », *Global Governance*, vol. 26 (2020), p. 131 (à consulter à l'adresse suivante : https://www.graduateinstitute.ch/sites/internet/files/2021-09/GG_026_01_007_s003_Mallard_proof-final.pdf) ; Gibson, Dunn and Crutcher LLP, « *Economic and trade sanctions developments in response to COVID-19* », 29 avril 2020 ; Jason Bartlett et Megan Ophel, « *Sanctions by the numbers : spotlight on Venezuela* », Center for a New American Security, 22 juin 2021 (à consulter à l'adresse suivante : <https://www.cnas.org/publications/reports/sanctions-by-the-numbers-3>) ; Leitbetriebe Austria, « *Austrian companies "overcompliant" with international sanctions* », 20 mai 2016 (à consulter à l'adresse suivante : <https://leitbetriebe.at/en/austrian-companies-overcompliant-with-international-sanctions/>) ; déclaration de Natasha de Terán, Commission des affaires fiscales de la Chambre des communes, « *Oral evidence : Russia: effective economic sanctions, HC 1186* », 7 mars 2022 (à consulter à l'adresse suivante : <https://committees.parliament.uk/oralevidence/9834/html/>).

sur des cas où la surconformité a entraîné des problèmes relatifs aux droits de l'homme ou d'autre nature, des informations disponibles sur les politiques de certaines entreprises en ce qui concerne le respect des sanctions, des évaluations de la situation réalisées par des cabinets d'avocats qui aident les entreprises à se conformer aux sanctions, des nombreuses études universitaires et également des contributions reçues aux fins du présent rapport, on peut conclure que la surconformité est présente dans tous les secteurs d'activité et tend à amplifier de manière substantielle, et non marginale, la portée et les incidences des régimes de sanctions.

64. La Rapporteuse spéciale ne peut exclure que les effets négatifs de la surconformité sur les droits de l'homme puissent être plus importants ou plus graves que les effets des sanctions unilatérales elles-mêmes, en particulier dans les cas où des entreprises mettent un terme aux échanges commerciaux avec tout un pays ou quand une banque refuse d'effectuer des transactions concernant un pays en raison de sanctions ciblées visant des personnes ou entités désignées de ce pays.

65. La Rapporteuse spéciale insiste sur le fait que l'ampleur des effets négatifs de la surconformité sur les droits de l'homme démontre à quel point celle-ci est répandue. Si la surconformité porte atteinte à des droits essentiels à la survie, tels que les droits à la santé, au logement et à la vie, la visite de la Rapporteuse spéciale en République islamique d'Iran a mis en évidence toute l'étendue des répercussions que cette pratique a également sur l'exercice des droits à l'éducation et à la liberté d'expression, et du droit de bénéficier du progrès scientifique. Les informations que la Rapporteuse spéciale a reçues ont permis de comprendre comment la surconformité avait limité les transferts de technologie, le partage des connaissances, les échanges intellectuels et les interactions culturelles, puisque les chercheurs, les scientifiques et les acteurs du monde du sport et de la culture travaillant en Iran avaient été exclus des rencontres et compétitions internationales. En outre, il était rarement envisagé de publier les résultats de la recherche iranienne à l'étranger en raison de politiques traduisant la crainte des éditeurs universitaires de faire l'objet de sanctions secondaires. La Rapporteuse spéciale souligne que cette situation porte également atteinte aux droits des populations des autres pays de bénéficier des avancées scientifiques iraniennes⁸⁶.

IV. Mesures de lutte contre la surconformité

A. Mesures des États à l'origine des sanctions

66. La Rapporteuse spéciale rappelle qu'en plus de protéger les droits de l'homme au niveau national, les États sont tenus, en application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de prendre les mesures nécessaires pour empêcher que des violations des droits de l'homme ne soient commises à l'étranger par des entreprises domiciliées sur leur territoire ou relevant de leur juridiction, et que le droit international coutumier interdit à tout État de permettre que son territoire soit utilisé de manière à causer des préjudices sur le territoire d'un autre État. Ces obligations extraterritoriales découlent du fait que les prescriptions du Pacte sont formulées sans aucune restriction relative au territoire ou à la juridiction⁸⁷.

67. La Rapporteuse spéciale salue les initiatives de certains États visant à exiger des entreprises relevant de leur juridiction qu'elles respectent certains des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme. Toutefois, elle estime que ces initiatives sont pour l'heure insuffisantes et inefficaces et qu'elles ne tiennent pas toutes compte des problèmes liés à la surconformité. Par exemple, en 2018, l'Agence suédoise pour la gestion publique a demandé au Gouvernement d'envisager de légiférer afin de faire de la diligence

⁸⁶ Alena F. Douhan, projet de rapport préliminaire de la Rapporteuse spéciale à la suite de sa visite en République islamique d'Iran, mai 2022.

⁸⁷ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 24 (2017) sur les obligations des États en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans le contexte des activités des entreprises (E/C.12/GC/24), par. 26 et 27.

raisonnable en matière de droits de l'homme une obligation légale pour les entreprises suédoises et de prévoir la possibilité d'enquêter sur les violations des droits de l'homme commises par des entreprises suédoises en dehors de la Suède et de traduire ces entreprises en justice⁸⁸. De nombreuses entreprises suédoises se sont prononcées en faveur de ce projet⁸⁹, mais il semble, à ce jour, que les choses aient très peu avancé.

68. Au début de l'année 2022, la Commission européenne a établi une proposition de directive qui obligerait les États membres de l'Union européenne à élaborer des règles nationales relatives au devoir de vigilance des entreprises en matière de droits de l'homme en ce qui concerne les activités liées à leurs chaînes de valeur. Cela étant, il semble que cette proposition de directive n'aborde pas les problèmes concernant les droits de l'homme qui sont liés au fait que les entreprises respectent voire appliquent avec zèle les sanctions de l'Union européenne ou d'autres sanctions unilatérales. Néanmoins, les auteurs de cette proposition ont pris en considération le fait que les compétences spécialisées et les ressources financières nécessaires à la mise en œuvre du devoir de vigilance représentent une charge qui affecte les petites et moyennes entreprises de manière disproportionnée par rapport aux grandes entreprises, et demandent, d'une part, que les petites entreprises ne soient pas soumises à l'obligation de vigilance ou que celle-ci soit simplifiée et, d'autre part, que chaque État prévoie une mise en œuvre progressive au moyen d'un « processus d'application proportionné »⁹⁰. La Rapporteuse spéciale estime que ce dernier concept, s'il était transposé à l'application des sanctions unilatérales, pourrait permettre d'atténuer leur application excessive par les petites entreprises.

69. En outre, la Rapporteuse spéciale se félicite que certains États à l'origine de sanctions s'efforcent de limiter la surconformité en ce qui concerne les biens et services faisant l'objet de dérogations pour raison humanitaire, notamment en établissant des documents explicatifs sur les sanctions ou des directives relatives aux dérogations. Cependant, elle constate que l'efficacité de ces mesures est quasi nulle. Les États-Unis et l'Union européenne, par exemple, ont élaboré des documents pour encourager le recours aux dérogations pour raison humanitaire pendant la crise actuelle liée à la COVID-19, mais les sanctions ont néanmoins empêché les pays visés de se procurer les biens et les services nécessaires à la lutte contre la pandémie⁹¹.

70. La Rapporteuse spéciale fait observer que les initiatives des États visant à limiter la surconformité ont été sporadiques et modestes et que rien ne laisse supposer que les sanctions sont conçues de manière à limiter toute application excessive. En effet, quatre facteurs clefs de la surconformité sont toujours d'actualité : la complexité des régimes de sanctions ; le caractère vague de leurs dispositions ; les mesures d'application strictes ; les risques liés à l'imposition de sanctions secondaires ou de sanctions pénales ou civiles. De même que les sanctions anciennes restent floues, les sanctions plus récentes manquent de clarté, ainsi que le prouve le fait qu'elles sont, elles aussi, appliquées de manière excessive, sachant que, dans le même temps, les mesures d'exécution des sanctions se sont durcies⁹².

⁸⁸ Agence suédoise pour la gestion publique, « *The UN Guiding Principles on Business and Human Rights – challenges in the work of the government (2018:8)* » (à consulter à l'adresse suivante : <https://www.statskontoret.se/in-english/publications/2018/the-un-guiding-principles-on-business-and-human-rights--challenges-in-the-work-of-the-government-20188/>).

⁸⁹ Centre de ressources sur les entreprises et les droits de l'homme, « *Swedish mandatory due diligence campaign launched, with support from 42 companies* », 29 septembre 2020 (à consulter à l'adresse suivante : <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/swedish-mandatory-due-diligence-campaign-launched-with-support-from-42-companies/>).

⁹⁰ Commission européenne, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2019/1937, document COM(2022) 71 final, 23 février 2022 (à consulter à l'adresse suivante : https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:bc4dcea4-9584-11ec-b4e4-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF).

⁹¹ HCDH, Effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme durant la pandémie de coronavirus (A/75/209).

⁹² « *Global sanctions - compliance and enforcement trends* », *Financier Worldwide*, octobre 2017, (à consulter à l'adresse suivante : <https://www.financierworldwide.com/global-sanctions-compliance-and-enforcement-trends#.Yo92I6hBzIV>).

71. La Rapporteuse spéciale fait remarquer que le rôle que peut jouer la surconformité dans la réalisation des objectifs des sanctions unilatérales risque de dissuader les États à l'origine des sanctions de lutter avec plus de fermeté contre cette pratique. On ignore si ces États acceptent tacitement la surconformité ou s'ils la provoquent intentionnellement, mais cette dernière hypothèse ne peut être exclue au vu des rares mesures qu'ils prennent pour y mettre fin. Les États-Unis ont été soupçonnés de délibérément formuler les sanctions de manière floue afin d'en renforcer les effets⁹³, et un universitaire a fait observer que l'on pouvait se demander si les politiques des organismes de réglementation américains n'encourageaient pas, dans certains cas, les entreprises à faire preuve d'un excès de zèle dans l'application des sanctions⁹⁴.

B. Mesures des États tiers

72. La Rapporteuse spéciale relève que certains États interdisent aux personnes et aux entités relevant de leur juridiction nationale d'appliquer les sanctions unilatérales imposées par d'autres États à des tiers, qu'il s'agisse d'États, de personnes ou d'entités. Un des premiers exemples de cette pratique est la loi intitulée *Export Administration Act*, que les États-Unis ont adoptée en 1969 et modifiée en 1977 et par laquelle ils ont interdit aux entreprises américaines de participer au boycottage des pays tiers amis des États-Unis organisés par d'autres pays ou des entités ou personnes inscrites sur liste noire dans le cadre de ces boycottages⁹⁵.

73. Plus récemment, et principalement en réaction à l'application extraterritoriale des sanctions américaines, certains États ont adopté des lois visant à faire obstacle à l'application des sanctions étrangères et à protéger les personnes et les entités des effets négatifs de celles-ci. Parmi ces lois figurent notamment le règlement de blocage adopté par l'Union européenne en 1996 et ses révisions ultérieures⁹⁶, une loi de la Fédération de Russie de 2018⁹⁷, et des lois adoptées par la Chine en 2020 et 2021, dont tout récemment la loi visant à contrer les sanctions étrangères. Le règlement de blocage de l'Union européenne ayant été jugé inefficace, la Commission européenne a annoncé, en 2021, son intention de le modifier⁹⁸ ; la jurisprudence récente de l'Union européenne pourrait en outre venir le renforcer⁹⁹.

74. La Rapporteuse spéciale souligne que ces lois ont été adoptées pour régir l'application des sanctions unilatérales imposées par d'autres États et non leur application excessive. On peut dès lors se demander si elles sont aptes à lutter contre la surconformité sous toutes ses formes et, si oui, dans quelle mesure.

⁹³ Déclaration de Natasha de Terán, Commission des affaires fiscales de la Chambre des communes, « *Oral evidence : Russia : effective economic sanctions, HC 1186* ».

⁹⁴ Emmanuel Breen, « *Corporations and US economic sanctions: the dangers of overcompliance* », dans *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Charlotte Beaucillon (dir. publ.) (Cheltenham, Edward Elgar, 2021), p. 263.

⁹⁵ Voir Gouvernement des États-Unis, *Restrictive Trade Practices or Boycotts, Commerce and Foreign Trade (Code of Federal Regulations, titre 15, partie 760)*.

⁹⁶ Règlement (CE) n° 2271/96 du Conseil du 22 novembre 1996.

⁹⁷ Gouvernement de la Fédération de Russie, loi sur les mesures (contre-mesures) de lutte contre les actions hostiles des États-Unis d'Amérique et d'autres pays étrangers, promulguée le 4 juin 2018.

⁹⁸ Parlement européen, « *Amendment to the Blocking Statute Regulation* », 20 mai 2022 (à consulter à l'adresse suivante : <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-stronger-europe-in-the-world/file-blocking-statute-regulation>).

⁹⁹ Cour de justice de l'Union européenne, *Bank Melli Iran contre Telekom Deutschland GmbH*, affaire n° C -124/20, décembre 2021 ; Sidley Austin LLP, « *EU Blocking Statute: Toward Enhanced Enforcement?* », 3 février 2022 (à consulter à l'adresse suivante : https://www.sidley.com/en/insights/newsupdates/2022/02/eu-blocking-statute_toward-enhanced-enforcement).

V. Conclusions et recommandations

A. Conclusions

75. Les sanctions secondaires sont utilisées pour faire respecter des sanctions unilatérales primaires imposées à des entités ou des personnes étrangères en raison de leurs liens présumés avec les cibles des sanctions primaires. Si la compétence extraterritoriale revendiquée par les États qui imposent des sanctions secondaires n'est pas considérée comme légale en droit international, le recours aux sanctions secondaires devient pourtant de plus en plus fréquent à mesure que les États imposent davantage de sanctions primaires.

76. Les sanctions secondaires et les sanctions civiles et pénales sont jugées illégales pour diverses raisons, notamment parce qu'elles sont imposées pour favoriser l'application de sanctions primaires dont la légalité est elle-même douteuse au regard du droit international. Les sanctions secondaires violent en outre le droit à une procédure régulière.

77. La crainte de faire l'objet de sanctions secondaires, de procédures civiles ou de sanctions pénales conduit à un respect excessif généralisé des sanctions primaires qui a pour but de réduire au minimum le risque de contraventions involontaires dues à la complexité de ces sanctions, à leur manque de clarté, à leurs fréquentes modifications et à leur application extraterritoriale, de sorte à éviter au maximum les risques d'atteinte à la réputation ou à limiter les coûts élevés liés à l'exercice de la diligence raisonnable en matière de mise en conformité. Le recours croissant aux sanctions secondaires augmente aussi le risque d'une application excessive de celles-ci.

78. Le recours ou la menace de recours à des sanctions secondaires ou à des sanctions civiles et pénales constituent de facto une nouvelle forme de représailles contre les personnes, les États et les entreprises considérés comme contournant des régimes de sanctions unilatérales, bien que l'exercice par les États de cette compétence extraterritoriale soit jugé illégal.

79. La surconformité porte atteinte à de nombreux droits de l'homme, car elle fait obstacle à l'achat de vivres, de médicaments, de matériel médical et de pièces détachées et à leur expédition vers les pays visés par les sanctions et parce qu'elle empêche des organisations intergouvernementales et des ONG humanitaires de transférer des fonds destinés aux programmes d'aide et au paiement des employés travaillant dans ces pays. De plus, elle empêche les personnes qui ne font pas l'objet de sanctions d'avoir accès à leurs biens et de s'acquitter de leurs obligations financières, ce qui porte atteinte à leurs droits, notamment leurs droits au logement, à l'emploi, à l'éducation et à la santé.

80. La surconformité amplifie les effets négatifs des sanctions sur les droits de l'homme en étendant celles-ci à des cibles supplémentaires, qui vont de quelques personnes à des populations tout entières. Elle s'est beaucoup généralisée et est même devenue omniprésente dans certains secteurs, comme le secteur bancaire. Il peut parfois arriver qu'elle ait davantage d'incidences sur les droits de l'homme que les sanctions elles-mêmes.

81. La surconformité se traduit parfois par la cessation des relations d'affaires avec un pays qui n'est pas lui-même visé par des sanctions. Quand elle est le fait des banques, elle comprend : le refus de traiter des opérations autorisées ; le fait de dissuader les personnes provenant de pays visés par des sanctions de faire des affaires en imposant de lourdes exigences pour ce qui est des documents à fournir ; l'application de taux plus élevés ou de frais supplémentaires, ou l'imposition de délais longs ; le gel d'avoirs qui ne sont pas visés par les sanctions ; le refus d'accorder aux personnes la possibilité d'avoir des comptes bancaires ou d'effectuer des opérations au motif qu'elles sont ressortissantes d'un pays visé par des sanctions, même s'il s'agit de réfugiés originaires de ce pays.

82. La surconformité empêche les États de s'acquitter de certaines obligations, telles que le versement des pensions de retraite à leurs ressortissants retraités établis à l'étranger, de verser les contributions dues au titre de leur participation aux travaux des organisations internationales et d'assumer leurs fonctions diplomatiques et autres fonctions souveraines. Le droit à la liberté d'information pâtit également de l'incapacité des radiodiffuseurs publics à régler leurs achats de contenu étranger.

83. La surconformité peut s'étendre au-delà de la période pendant laquelle les sanctions sont en vigueur. Elle vient en outre aggraver les effets des sanctions unilatérales, sans pour autant contribuer à la réalisation des objectifs visés par celles-ci ni accélérer leur levée.

84. Certains États qui se conforment à l'obligation de faire preuve de diligence raisonnable en ce qui concerne les droits de l'homme s'emploient à instaurer la même obligation pour les entreprises, mais ils progressent moins vite que la surconformité et les atteintes aux droits de l'homme qui en découlent. En général, leurs efforts ne portent pas sur les problèmes concernant les droits de l'homme qui découlent des sanctions.

85. Les États à l'origine de sanctions établissent parfois des documents explicatifs ou des directives sur les sanctions qu'ils imposent afin de faciliter leur application, mais cela ne suffit pas étant donné l'ampleur de la surconformité. On pourrait en déduire qu'ils sont disposés à tolérer la surconformité, car elle peut contribuer à la réalisation des objectifs des sanctions qu'ils imposent.

86. Les lois de blocage adoptées par certains États pour restreindre l'application extraterritoriale des sanctions unilatérales ne tiennent pas compte de la surconformité et l'on ignore si ces lois pourraient permettre de lutter contre cette pratique.

B. Recommandations

87. La Rapporteuse spéciale rappelle à tous les États que des mesures coercitives unilatérales ne peuvent être prises sans l'autorisation du Conseil de sécurité que si elles ne violent pas le droit international ou si leur illicéité peut être exclue au regard du droit de la responsabilité internationale, et que l'écrasante majorité des sanctions unilatérales appliquées à ce jour ne remplissent pas ces critères et devraient donc être levées. Elle formule néanmoins les recommandations suivantes afin de réduire au minimum l'application excessive des sanctions unilatérales. Ces recommandations ne doivent en aucun cas être comprises ou interprétées comme une légitimation des mesures coercitives unilatérales d'un point de vue juridique.

88. Les États devraient s'efforcer de mettre fin à l'application excessive des sanctions unilatérales ou de la réduire au minimum en utilisant tous les moyens appropriés, notamment en adoptant des lois, des règlements ou des mesures d'incitation financière ou d'autre nature afin d'écarter ou de compenser les risques qui conduisent à la surconformité.

89. Les États devraient obliger les entreprises relevant de leur juridiction à faire preuve de diligence raisonnable en ce qui concerne les droits de l'homme et à remédier aux répercussions négatives que pourrait entraîner l'application, excessive ou non, des sanctions. Les États qui s'efforcent déjà de rendre obligatoire l'exercice de la diligence raisonnable devraient redoubler d'efforts.

90. Les États devraient veiller à ce que les lois ou règlements nationaux, quels qu'ils soient, n'incitent pas les entreprises à appliquer les sanctions de manière excessive ou à manquer de quelque autre manière à leur obligation de protéger les droits de l'homme. Ils devraient mener des consultations avec les entreprises pour recenser les dispositions législatives et réglementaires en vigueur qui incitent à la surconformité, puis les modifier en conséquence.

91. Les États qui imposent des sanctions devraient mener des consultations avec les entreprises et d'autres entités afin de déterminer ce qui, dans les régimes de sanctions en vigueur et leurs mécanismes d'application, pousse à la surconformité, en vue de mettre fin à celle-ci.

92. Les États à l'origine de sanctions ne devraient pas menacer d'imposer des sanctions secondaires ou des sanctions pénales ou civiles en cas de contournement des régimes de sanctions, car ces mesures sont illégales au regard du droit international.

93. Les États qui imposent des sanctions ne devraient prendre des mesures visant à les faire appliquer que si ces mesures sont conformes au droit international. Tous les aspects de l'application des sanctions qui ne sont pas conformes au droit international doivent être mis

en conformité avec celui-ci, et une attention particulière doit être accordée aux effets directs et indirects de l'application des sanctions sur les droits de l'homme.

94. Les États qui imposent des sanctions devraient adapter leurs modalités d'application et les peines qu'ils infligent, en tenant compte, entre autres, des ressources respectives des particuliers, des entreprises et d'autres entités, en particulier des organisations humanitaires, en cas de violations présumées, afin de diminuer les pressions et les charges qui encouragent la surconformité.

95. En aucun cas un État à l'origine de sanctions ne devrait concevoir des sanctions de façon à en encourager délibérément une application excessive, ni avoir recours, dans cette intention, à la menace ou à toute autre mesure d'exécution.

96. Les entreprises devraient considérer l'ensemble des droits de l'homme dans l'exercice de leur diligence raisonnable et dans l'élaboration des politiques relatives aux droits de l'homme. Elles devraient examiner comment leur façon d'appliquer les sanctions, y compris de manière excessive, peut avoir des effets négatifs sur les droits de l'homme, notamment à l'étranger, et prendre des mesures correctrices.

97. Les entreprises devraient surveiller régulièrement les effets qu'ont, sur les droits de l'homme, les mesures qu'elles prennent pour appliquer les sanctions unilatérales, notamment lorsqu'elles appliquent celles-ci avec un zèle excessif, et modifier leurs pratiques pour neutraliser ou limiter les effets négatifs recensés.

98. Les entreprises devraient échanger avec les gouvernements des États qui imposent des sanctions au sujet des éléments de celles-ci qui, du fait de leur manque de clarté ou de leur complexité, ou pour toute autre raison, incitent à la surconformité, dans le but de modifier les éléments en question et d'éviter ainsi la surconformité.

99. Lorsqu'elles estiment qu'il est nécessaire d'appliquer les sanctions de manière excessive pour se conformer à d'autres lois et règlements nationaux ayant trait à leurs activités, les entreprises devraient mener des consultations avec l'État de la juridiction duquel elles relèvent afin de modifier ces lois et règlements ou leurs modalités d'application, de manière à garantir qu'elles pourront s'acquitter de leurs responsabilités en matière de droits de l'homme.

100. Les banques devraient participer, en collaboration avec la Rapporteuse spéciale, le HCDH, le Groupe d'action financière et d'autres acteurs, à une initiative à plusieurs niveaux afin d'élaborer un projet de principes directeurs relatifs aux sanctions secondaires, à la surconformité et aux droits de l'homme, qui s'inscrive dans le prolongement de la note d'orientation établie récemment par la Rapporteuse spéciale¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Rapporteuse spéciale sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, « *Guidance note on overcompliance with unilateral sanctions and its harmful effects on human rights* » (à consulter à l'adresse suivante : <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-unilateral-coercive-measures/resources-unilateral-coercive-measures/guidance-note-overcompliance-unilateral-sanctions-and-its-harmful-effects-human-rights>).