



# Assemblée générale

Distr. générale  
17 juillet 2018  
Français  
Original : anglais

---

## Soixante-treizième session

Point 74 b) de la liste préliminaire\*

**Promotion et protection des droits de l'homme :**  
**questions relatives aux droits de l'homme, y compris**  
**les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif**  
**des droits de l'homme et des libertés fondamentales**

## **Effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme**

### **Note du Secrétaire général**

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport du Rapporteur spécial sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, M. Idriss Jazairy, présenté en application des résolutions [36/10](#) et [37/21](#) du Conseil des droits de l'homme.

---

\* [A/73/50](#).



## **Rapport du Rapporteur spécial sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme**

### *Résumé*

Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme examine certains des faits nouveaux récents concernant les sanctions unilatérales appliquées à 10 pays. Il s'intéresse ensuite à certaines questions juridiques découlant de l'application de mesures coercitives unilatérales en temps de guerre et de paix. Il suggère en outre les voies de recours et les réparations envisageables pour les victimes de ces mesures et propose que les États concernés adressent une demande d'avis consultatif sur la licéité des mesures coercitives unilatérales en droit international à la Cour internationale de Justice.

## I. Introduction

1. Le présent rapport est le quatrième présenté à l'Assemblée générale par le Rapporteur spécial sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme en application de la résolution 27/21 du Conseil des droits de l'homme et de la résolution 72/168 de l'Assemblée générale<sup>1</sup>.

2. Dans ce rapport, le Rapporteur spécial examine certains des faits nouveaux récents concernant divers régimes de sanctions en vigueur<sup>2</sup>. Il s'intéresse ensuite à la question de la discrimination (et de la non-discrimination) dans le cadre des sanctions unilatérales. Il traite en outre de la question des mécanismes envisageables pour garantir que les victimes de mesures coercitives unilatérales disposent des voies de recours et des réparations voulues, et précise en outre les paramètres et les aspects pratiques de sa proposition que les États concernés, en particulier à la lumière des faits nouveaux récents ayant trait aux sanctions, adressent une demande d'avis consultatif sur la question à la Cour internationale de Justice.

## II. Aperçu des activités du Rapporteur spécial

3. Un résumé des dernières activités du Rapporteur spécial figure dans son rapport au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/39/54).

### Faits nouveaux récents concernant l'utilisation de sanctions unilatérales

4. Plusieurs faits nouveaux importants concernant l'utilisation de sanctions unilatérales contre un certain nombre de pays sont survenus au cours de l'année écoulée. Si des évolutions positives ont eu lieu ces dernières années, notamment la levée (effective ou prévue) de divers régimes de sanctions unilatérales, la tendance semble être maintenant à une utilisation plus fréquente – voire systématique – de telles sanctions comme instrument de politique étrangère par certains pays. Faute de données centralisées et normalisées à l'Organisation des Nations Unies, le Rapporteur spécial ne fait pas ici un « bilan complet de l'année » sur les mesures coercitives unilatérales, mais donne un bref aperçu des principaux faits nouveaux qui ont marqué certains régimes de sanctions unilatérales ces derniers temps et aborde quelques-unes des préoccupations relatives aux droits de l'homme qui découlent de ces évolutions.

#### Bélarus

5. Les sanctions ciblées infligées au Bélarus par les États-Unis d'Amérique depuis 2006, censées répondre à ce que les États-Unis estimaient être « la menace exceptionnelle pour la sécurité nationale et la politique étrangère des États-Unis que constituent les actes et les politiques de certains membres du Gouvernement bélarussien et d'autres personnes visant à saper les processus démocratiques ou les institutions bélarussiennes », ont récemment été reconduites pour un an, en vertu

<sup>1</sup> Résolution 72/168 de l'Assemblée générale, par. 26.

<sup>2</sup> Dans le mandat du Rapporteur spécial, les « mesures coercitives unilatérales » s'entendent des mesures coercitives transnationales exercées sans recours à la force, autres que celles adoptées par le Conseil de sécurité agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Toutefois, dans le présent rapport, le Rapporteur spécial, emploie librement et indifféremment les expressions « mesures coercitives unilatérales », « sanctions unilatérales », « sanctions internationales » voire simplement « sanctions ».

d'une décision du Président des États-Unis prise en juin 2018<sup>3</sup>. À l'inverse, l'Union européenne et le Canada ont levé la plupart de leurs sanctions contre le Bélarus en 2016. La reconduction des sanctions survient alors qu'il est fait état d'une réduction de l'aide des États-Unis (apportée par l'intermédiaire de l'United States Agency for International Development) au Bélarus<sup>4</sup>.

### **Cuba**

6. Le Rapporteur spécial ne peut que déplorer le durcissement des sanctions prises par les États-Unis à l'encontre de Cuba, dans le cadre des mesures supplémentaires adoptées par le Gouvernement des États-Unis d'Amérique en novembre 2017<sup>5</sup>. L'objectif affiché de ces mesures est de « s'employer à éloigner cumulativement les activités économiques des services cubains de l'armée, de renseignement et de sécurité, tout en préservant les possibilités pour les Américains d'effectuer des voyages autorisés à Cuba et d'aider le secteur privé des petites entreprises dans le pays ». Cette nouvelle série de sanctions unilatérales est d'autant plus décevante que le gouvernement précédent avait reconnu qu'elles avaient été un échec et que la politique de l'« isolement n'avait pas fonctionné », pour reprendre les termes employés en 2014 par le Président des États-Unis de l'époque, Barack Obama, lorsqu'il avait annoncé des mesures en vue de la normalisation des relations avec Cuba<sup>6</sup>.

### **République islamique d'Iran**

7. Le Rapporteur spécial continuera de suivre de près les faits nouveaux inquiétants liés aux sanctions unilatérales appliquées à la République islamique d'Iran. Il a consacré une section de son rapport au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/39/54) à la réinstauration annoncée de sanctions générales contre le pays, conjuguées à des sanctions secondaires, censées être les « sanctions les plus dures de l'histoire », selon les termes du pays qui les a adoptées<sup>7</sup>. Le Rapporteur spécial saisit cette occasion pour rappeler qu'il est prêt et disposé à se rendre en République islamique d'Iran pour évaluer les effets de ces sanctions sur les droits de l'homme, selon qu'il conviendra.

### **République populaire démocratique de Corée**

8. Tout en saluant les nouvelles perspectives de participation de la République populaire démocratique de Corée à la communauté internationale et les mesures propres à renforcer la confiance qui sont actuellement prises au sujet de la péninsule coréenne, le Rapporteur spécial note avec préoccupation les incidences des sanctions en vigueur (et de l'éventuel excès de zèle des institutions financières à les appliquer)

<sup>3</sup> Notice regarding the continuation of the national emergency with respect to the actions and policies of certain members of the Government of Belarus and other persons to undermine democratic processes or institutions of Belarus, 8 juin 2018. Disponible à l'adresse : [www.whitehouse.gov/briefings-statements/notice-regarding-continuation-national-emergency-respect-actions-policies-certain-members-government-belarus-persons-undermine-democratic-processes/](http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/notice-regarding-continuation-national-emergency-respect-actions-policies-certain-members-government-belarus-persons-undermine-democratic-processes/) . .

<sup>4</sup> Tatyana Korovenkova, « Donald Trump khochet polnostyu prekratit finansovuyu podderzhku Belarusi » (Donald Trump veut mettre fin à toute aide financière au Bélarus), 25 avril 2017. Disponible à l'adresse : <https://news.tut.by/economics/540834.html>.

<sup>5</sup> États-Unis d'Amérique, Département du Trésor, « Treasury, Commerce, and State implement changes to the Cuba sanctions rules », communiqué de presse, 8 novembre 2017.

<sup>6</sup> Justin Sink, « Obama on Cuba: isolation failed », The Hill, 17 décembre 2014. Disponible à l'adresse : <http://thehill.com/homenews/administration/227427-obama-on-cuba-isolation-hasnt-worked>.

<sup>7</sup> Mike Pompeo, Secrétaire d'État, « After the deal: a new Iran strategy », observations prononcées à The Heritage Foundation, Washington, 21 mai 2018.

sur l'accès de milliers de patients dans le pays aux médicaments et soins de santé essentiels dont il a été fait état. Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, basé à Genève qui, en 2017, avait financé le traitement d'environ 190 000 citoyens de la République populaire démocratique de Corée contre la tuberculose, aurait annoncé son retrait du pays, par crainte, pense-t-on, d'enfreindre involontairement les sanctions<sup>8</sup>.

### **Qatar**

9. Le Rapporteur spécial a déjà décrit la situation du Qatar dans son précédent rapport à l'Assemblée générale (A/72/370), notant que les mesures coercitives en vigueur soulèvent un certain nombre de questions d'ordre juridique, et a indiqué qu'il partage les préoccupations exprimées par le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme en juin 2017 qui a déclaré que les mesures en cours d'adoption sont trop larges dans leur portée et leur application et sont susceptibles de perturber gravement la vie de milliers de femmes, d'enfants et d'hommes, tout simplement parce qu'ils appartiennent à une des nationalités parties au différend<sup>9</sup>. Le Rapporteur spécial a également écrit, en septembre 2017, au Représentant permanent du Qatar auprès de l'Office des Nations Unies à Genève en lui suggérant de trouver des moyens de concilier les divergences tout en évitant de faire des déclarations indues à la presse. Il regrette que, jusqu'ici, la diplomatie discrète engagée dans le cadre de son mandat pour favoriser une évolution positive de cette question entre le pays d'origine et le pays visé par les sanctions n'ait permis aucune avancée. Le Rapporteur spécial, qui, dès le début, s'est dit prêt et disposé à mener une mission au Qatar pour évaluer les effets de ces mesures sur les droits de l'homme, a récemment reçu une invitation officielle du Gouvernement qatarien à se rendre dans ce pays.

### **Fédération de Russie**

10. Dans son dernier rapport au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/39/54), le Rapporteur spécial a évoqué les sanctions extraterritoriales supplémentaires contre la Fédération de Russie annoncées en avril 2018 par les États-Unis<sup>10</sup>, désignant 7 « oligarques » russes et « 12 entreprises qu'ils détiennent ou contrôlent », ainsi que 17 hauts fonctionnaires russes et 1 société de vente d'armes russe détenue par l'État et sa filiale, une banque russe<sup>11</sup>. De l'avis général, ces sanctions compromettent les perspectives de Nord Stream 2, le projet de gazoduc de 9,5 milliards d'euros entre la Fédération de Russie et l'Allemagne, car il sera sans doute difficile pour le projet d'obtenir un financement suffisant de la part des banques occidentales<sup>12</sup>. Le Rapporteur spécial a en outre appelé l'attention sur le cas de Rusal, une société russe se classant au rang de plus grand producteur mondial d'aluminium hors Chine, que les États-Unis ont récemment inscrite à leur liste des nationaux spécifiquement désignés et des personnes dont les avoirs ont été gelés<sup>13</sup>. Les sanctions sont susceptibles d'influer négativement sur le quotidien de près de 100 000 personnes

<sup>8</sup> Eric Talmadge (Associated Press), « U.S. 'maximum pressure' sanctions on North Korea keep medical care from thousands of patients », Global News, 14 juillet 2018.

<sup>9</sup> A/72/370, par. 16 à 18.

<sup>10</sup> Pour un aperçu et une analyse des mesures actuellement en vigueur visant la Fédération de Russie, voir A/HRC/36/44/Add.1.

<sup>11</sup> États-Unis d'Amérique, Département du Trésor, « Treasury designates Russian oligarchs, officials, and entities in response to worldwide malign activity », 6 avril 2018. Disponible à l'adresse : <https://home.treasury.gov/news/featured-stories/treasury-designates-russian-oligarchs-officials-and-entities-in-response-to>.

<sup>12</sup> Mathias Brüggmann, Moritz Koch et Torsten Riecke, « US sanctions on Russia hit Nord Stream 2 gas line, European companies », *Handelsblatt*, 11 avril 2018.

<sup>13</sup> Polina Devitt et Dmitry Zhdannikov, « Exclusive: Rusal seeks sanctions relief via board changes, experts at risk if plan fails — sources », Reuters, 27 avril 2018.

innocentes employées par Rusal dans ses activités et bureaux internationaux dans plusieurs pays et non seulement en Fédération de Russie, ainsi que de dizaines de milliers de personnes qui dépendent de ces emplois.

### **Soudan**

11. Le Rapporteur spécial a salué la confirmation de la levée des sanctions des États-Unis qui visaient encore le Soudan, appliquées jusqu'alors en vertu des décrets n<sup>os</sup> 13067 et 13412, qui ont été officiellement abrogés en octobre 2017. Il a souligné que son mandat et celui de l'Expert indépendant sur la situation des droits de l'homme au Soudan ont contribué, grâce à la diplomatie discrète, à la levée des sanctions, comme l'a souligné le Gouvernement soudanais dans une lettre datée du 20 janvier 2017 adressée au Rapporteur spécial.

### **République bolivarienne du Venezuela**

12. La République bolivarienne du Venezuela continue de faire l'objet d'une série de programmes de sanctions adoptés par les États-Unis, l'Union européenne, le Canada, la Suisse et le Panama. Le Gouvernement vénézuélien a diffusé des documents concernant les effets négatifs de ces mesures. Il a souligné, en particulier, les mesures supplémentaires appliquées en vertu du décret n<sup>o</sup> 13808, signé le 24 août 2017 par le Président des États-Unis, qui vise la société pétrolière Petróleos de Venezuela détenue par l'État en imposant des restrictions à la négociation de nouveaux titres de dette émis par le Gouvernement ou l'entreprise. Selon ce pays, « cette situation est lourde de conséquences pour le système financier vénézuélien, privant de la possibilité d'émettre et de négocier de manière optimale de nouveaux titres de dette, ce qui pourrait empêcher la République de s'acquitter de ses obligations internationales, faisant peser un sérieux risque sur les actifs qui se trouvent hors du territoire national, qui pourraient éventuellement être soumis à un embargo et réalisés afin de satisfaire de manière forcée et anticipée aux obligations contractées par le pays »<sup>14</sup>. Le Gouvernement affirme que, ensemble, les 22 séries de mesures coercitives prises contre le pays, s'apparentent à un « blocus économique » qui influe sur l'exercice des droits de l'homme de la population.

### **Zimbabwe**

13. Le changement de pouvoir qui s'est effectué dans le calme en novembre 2017 au Zimbabwe, dont Robert Mugabe était alors le Président, a donné l'occasion au Rapporteur spécial, ainsi qu'à l'Expert indépendant sur la promotion d'un ordre international démocratique et équitable, d'inviter la communauté internationale à réagir en levant les sanctions contre ce pays. Le Rapporteur spécial a salué l'avènement d'une nouvelle ère, qui doit être fondée sur la démocratie et l'état de droit, mais a souligné qu'un tel changement ne pouvait se faire « sous le joug de mesures coercitives économique »<sup>15</sup>. Il a noté que des sanctions étaient en vigueur depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle et n'étaient parvenues qu'à causer des souffrances aux gens ordinaires et non à susciter un changement politique. Le temps était venu d'engager un dialogue politique et de rétablir une économie fonctionnelle. Les droits de l'homme des Zimbabwéens ordinaires avaient grandement pâti des conséquences des sanctions. On ne pouvait dire que les sanctions étaient « limitées » ou « ciblées », car les personnes et les entreprises touchées représentaient la grande majorité de

<sup>14</sup> Mission permanente de la République bolivarienne du Venezuela auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève, « On the economic war and unilateral coercive measures against the Bolivarian Republic of Venezuela », 12 juillet 2018.

<sup>15</sup> Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), « Zimbabwe sanctions should end to boost post-Mugabe economy, UN experts urge », 27 novembre 2017.

l'économie. On avait constaté que certaines entreprises faisaient actuellement preuve d'un « excès de zèle » dans l'application des sanctions, car la portée de ces mesures n'était pas claire<sup>16</sup>.

### **État de Palestine**

14. Le 17 avril 2018, le Rapporteur spécial a fait une déclaration conjointe avec la Rapporteuse spéciale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires ; la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination dans ce contexte ; le Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme ; le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967 ; et le Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association. Les titulaires de mandats au titre de procédures spéciales ont fait écho aux Nations Unies et à la Cour pénale internationale, qui se sont déclarées gravement préoccupées par l'emploi de la force fait par les forces de sécurité israéliennes au cours des semaines précédentes qui avait fait des dizaines de morts et de blessés chez des manifestants pour la plupart non armés dans la bande de Gaza. À cette occasion, les titulaires de mandats ont appelé à « une levée immédiate du blocus général pesant depuis 11 ans sur la bande de Gaza, qui infligeait des souffrances indicibles à la population ». Ils ont ajouté : « Nous ne pouvons continuer d'ignorer cette peine collective infligée à la population de Gaza et les indéniables effets du blocus sur les droits de l'homme. [...] La peine collective est interdite en droit international, et il faut répondre de tels agissements au niveau international<sup>17</sup> ».

### **III. Questions de discrimination (et de non-discrimination) dans le cadre des sanctions unilatérales**

15. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial souligne un paradoxe qui est ressorti au cours de ses activités d'enquête et de recherche dans le cadre de son mandat. Ce paradoxe tient au fait que les sanctions, du moins les sanctions d'un certain type dans des situations données, peuvent, et dans certains cas le font effectivement, porter atteinte aux droits de l'homme – et enfreindre les principes du droit humanitaire – de deux manières, apparemment antithétiques : elles contreviennent à l'obligation légale de discrimination, et dans le même temps, elles créent une discrimination illégale, à d'autres égards. Pour expliquer le raisonnement de base exposé dans la présente section, les sanctions internationales n'établissent souvent pas de distinction entre les combattants et les personnes civiles (et entre les biens de caractère civil et les objectifs militaires), contrairement à ce qu'exigeraient les règles fondamentales du droit humanitaire. Parallèlement, les sanctions unilatérales peuvent créer une discrimination illégale à l'encontre de personnes sur la simple base de leur nationalité, de leur origine nationale ou de leur lieu de résidence. Le Rapporteur spécial souligne qu'être conscient de ce paradoxe ne constitue pas un simple exercice théorique, ou doctrinal, car il pourrait avoir des conséquences pratiques considérables et donne plus de poids aux recommandations précédentes formulées au titre de ce mandat, et étaye les recommandations supplémentaires figurant dans le présent rapport.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), « UN human rights experts condemn killings of Palestinians near Gaza fence by Israeli security forces », 17 avril 2018.

## A. Sanctions et principe de discrimination en droit international humanitaire

### Pertinence du droit international humanitaire pour l'évaluation des sanctions

16. Comme l'a précédemment déclaré le Rapporteur spécial, le règle de base du droit international humanitaire (droit des conflits armés) peuvent être applicables à des affaires de mesures coercitives unilatérales portant atteinte aux droits fondamentaux de la personne ou à la population civile dans son ensemble<sup>18</sup>. Toutefois, des difficultés conceptuelles peuvent se poser, car selon l'interprétation normative, le droit international humanitaire ne régit la conduite d'un État que lors d'un conflit armé<sup>19</sup>. C'est ce qui ressort des dispositions des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels, qui reconnaissent cette limitation contextuelle. Selon cette interprétation normative, le droit international humanitaire « ne servirait de cadre légal pour interpréter l'utilisation et les limites des sanctions économiques que si ces sanctions sont mises en œuvre lors d'un conflit armé »<sup>20</sup>.

17. Cependant, il a été avancé que le droit international humanitaire « sert de paradigme le mieux adapté pour régir les sanctions économiques, y compris si ces sanctions sont appliquées hors du contexte d'un conflit armé »<sup>21</sup>. Ce point de vue pourrait se fonder sur divers arguments. Premièrement, il est évident que des dommages, en particulier collatéraux, peuvent être causés par des instruments coercitifs non militaires tels que des sanctions économiques, de la même manière que par une action militaire. Ce constat pourrait donc inviter à appliquer le droit international humanitaire afin d'éliminer ce qui a été qualifié d'« angle mort persistant de l'analyse juridique internationale »<sup>22</sup>. Deuxièmement, il a été souligné que les règles du droit international humanitaire « constituent, au minimum, les obligations minimales exigibles en matière de sanctions économiques. Cette approche est cohérente avec le principe de raisonnement *a maiore ad minus*, selon lequel ce que l'on considère être la norme minimale applicable dans un conflit armé, vaut aussi en temps de paix »<sup>23</sup>. Troisièmement, on a fait observer que :

<sup>18</sup> Voir [A/71/287](#), par. 28, et [A/HRC/30/45](#). De même, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a déclaré que les dispositions du droit humanitaire, telles que l'interdiction d'utiliser la famine contre une population civile comme méthode de guerre et l'obligation d'accorder le libre passage à tout envoi de vivres ainsi que de médicaments et de matériel sanitaire, sont essentielles pour l'évaluation des mesures coercitives économiques (voir [A/HRC/19/33](#)).

<sup>19</sup> Le concept de conflit armé employé dans les Conventions de Genève et les autres instruments du droit international humanitaire a été clarifié par la jurisprudence des cours et tribunaux internationaux et par la doctrine juridique. Dans les conflits armés internationaux, la force (militaire) est employée entre des États, tandis que dans les conflits armés non internationaux, elle l'est entre les forces armées d'un État et un ou des groupes armés non gouvernementaux ou entre de tels groupes armés. Pour qu'un affrontement armé non international soit considéré comme un conflit armé, les hostilités doivent atteindre un niveau minimal d'intensité et les parties au conflit doivent faire preuve d'un minimum d'organisation. Voir d'une manière générale Dietrich Schindler, « The different types of armed conflicts according to the Geneva Conventions and Protocols », *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 163 (1979).

<sup>20</sup> Nema Milaninia, « *Jus ad bellum economicum and jus in bello economico: the limits of economic sanctions under the paradigm of international humanitarian law* », in *Economic Sanctions under International Law*, Ali Z. Marossi et Marisa R. Bassett, éd. (La Haye, T.M.C. Asser Press, 2015), p. 95 à 124, à la page 97.

<sup>21</sup> Ibid., p. 98.

<sup>22</sup> W. Michael Reisman et Douglas L. Stevick, « The applicability of international law standards to United Nations economic sanctions programmes », *European Journal of International Law*, vol. 9, n° 1 (1998), p. 86 à 141, à la page 95.

<sup>23</sup> Milaninia, « *Jus ad bellum economicum and jus in bello economico* », p. 102 et 103.



Les sanctions économiques, en tant qu'outils généralement employés lorsque des tensions naissent entre des États, trouvent le mieux leur place dans le contexte [du droit international humanitaire]. Dans le spectre des relations internationales, allant des relations pacifiques au conflit armé, les sanctions, dans leur objectif comme dans leur effet, semblent analogues aux actes de conflit et, par conséquent, plus proches de cette extrémité du spectre. Les sanctions sont par définition des outils coercitifs appliqués lorsque que les relations diplomatiques normales se brisent ou sont jugées futiles. Elles s'accompagnent souvent de menaces de sanctions supplémentaires, voire de l'emploi de la force. Elles visent à contraindre l'État visé à se conformer aux exigences de la communauté internationale ou de l'État ou des États qui les appliquent. En exerçant une telle pression, les sanctions font payer un lourd tribut aux personnes qui se trouvent dans l'État visé. Compte tenu de ces caractéristiques, il est évident que les sanctions économiques sont employées lorsqu'il existe une crise ou un conflit suffisamment graves pour justifier une telle intervention<sup>24</sup>.

18. Par conséquent, en cas de sanctions économiques, il faudrait appliquer le droit international comme « référence ultime en situation de crise et de conflit »<sup>25</sup>.

19. Dans un certain nombre de déclarations officielles, il a été dit que les sanctions économiques devraient respecter les règles du droit international humanitaire<sup>26</sup>. En 1995, par exemple, les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, dans un document officieux sur les effets humanitaires des sanctions (S/1995/300, annexe), ont déclaré que « lorsqu'il prendra de nouvelles mesures collectives dans le cadre d[e] régime[s] de sanctions futur[s], le Conseil de sécurité veillera à minimiser les effets préjudiciables non voulus que ces sanctions peuvent avoir sur les groupes les plus vulnérables des pays visés » et qu'il convenait de prendre en compte « les conséquences humanitaires à court et long terme des sanctions » dans la conception de tels programmes. Une analyse de la pratique du Conseil de sécurité étaye l'idée que ce dernier accepte le fait qu'il est tenu de respecter une limitation pour raisons humanitaires dans son application de sanctions<sup>27</sup>. Dans son rapport de 1999 sur l'activité de l'Organisation (A/54/1), Kofi Annan, alors Secrétaire général, a noté de même :

Il est de plus en plus reconnu qu'il est nécessaire d'améliorer la conception et l'application des sanctions décrétées par le Conseil de sécurité et de réduire dans toute la mesure possible leur coût humanitaire pour la population civile. Il est possible d'atteindre cet objectif en ciblant les sanctions de façon plus sélective – comme l'ont demandé les partisans des sanctions intelligentes – ou en incorporant directement dans les résolutions du Conseil de sécurité des clauses de dérogation humanitaire adéquates et soigneusement élaborées.

20. On pourrait également arguer que, si l'on suit le raisonnement de la Cour internationale de Justice dans l'*Affaire du détroit de Corfou*<sup>28</sup> et dans l'*Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*<sup>29</sup>, « l'obligation de fournir les marchandises et vivres essentiels inscrite dans les Conventions de Genève et leurs protocoles additionnels qui s'applique en temps de guerre vaut également en temps de paix, car une telle

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Mary Ellen O'Connell, « Debating the law of sanctions », *European Journal of International Law*, vol. 13, n° 1 (2002), p. 63 à 79, à la page 74.

<sup>28</sup> *C.I.J. Recueil 1949*, p. 22 et 23.

<sup>29</sup> *C.I.J. Recueil 1986*, p. 114.

obligation ne découle pas seulement des Conventions elles-mêmes, mais des principes généraux du droit humanitaire dont les Conventions ne sont que l'expression concrète »<sup>30</sup>.

21. Compte tenu de ces éléments, il est raisonnable d'avancer, comme l'ont fait un certain nombre de chercheurs, qu'il faudrait appliquer le droit international humanitaire ou, du moins, des principes dérivés de ce corps de droit, aux sanctions économiques imposées par des États agissant unilatéralement ou avec l'autorisation du Conseil de sécurité, même en temps de paix<sup>31</sup>. Arguer que les critères énoncés dans le droit des conflits armés ne sont pas applicables (du moins *mutatis mutandis*) aux sanctions économiques (en particulier, aux sanctions qui s'apparentent à des blocus de fait) conduirait à une conclusion absurde inacceptable, car les personnes civiles seraient alors privées en temps de paix de la protection prévue en temps de guerre par le droit international humanitaire contre les mêmes types de mesures.

### **Règles dérivées du droit international humanitaire applicables aux sanctions**

22. En vertu du principe de discrimination, l'un des principes fondamentaux du droit international humanitaire, les États sont tenus d'établir une distinction entre d'une part, les combattants et les objectifs militaires et, d'autre part, les non-combattants et les biens de caractère civil, et de diriger leurs attaques uniquement sur les premiers<sup>32</sup>. Tout emploi de la force doit être manifestement nécessaire, proportionnel à la nécessité et propre à distinguer les combattants des non-combattants<sup>33</sup>.

23. Le principe de discrimination vise à garantir la protection de la population civile dans les conflits armés internationaux. La portée de cette protection est définie, par exemple, dans le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), adopté en 1977, dont l'article 51 prévoit que la population civile « joui[t] d'une protection générale contre les dangers résultant d'opérations militaires » et « ne doi[t] pas être l'objet d'attaques ». Cette même disposition interdit le lancement d'« attaques sans discrimination », définies comme suit :

- a) Des attaques qui ne sont pas dirigées contre un objectif militaire déterminé ;
- b) Des attaques dans lesquelles on utilise des méthodes ou moyens de combat qui ne peuvent pas être dirigés contre un objectif militaire déterminé ; ou
- c) Des attaques dans lesquelles on utilise des méthodes ou moyens de combat dont les effets ne peuvent pas être limités comme le prescrit le Protocole ;

et qui sont, en conséquence, dans chacun de ces cas, propres à frapper indistinctement des objectifs militaires et des personnes civiles ou des biens de caractère civil.

24. Sont interdites les attaques dirigées à titre de représailles contre la population civile ou des personnes civiles<sup>34</sup>. Enfin, les biens de caractère civil, c'est-à-dire tous

<sup>30</sup> Anna Segall, « Economic sanctions: legal and policy constraints », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 81, n° 836 (décembre 1999), p. 763 à 784.

<sup>31</sup> Voir [A/71/287](#).

<sup>32</sup> Christopher Greenwood, « Historical development and legal basis », dans *The Handbook of International Humanitarian Law*, 2<sup>e</sup> éd., Dieter Fleck, éd. (Oxford, *Oxford University Press*, 2008), p. 37.

<sup>33</sup> Knut Ipsen, « Combatants and non-combatants », dans *The Handbook of International Humanitarian Law*, 2<sup>e</sup> éd., Dieter Fleck, éd. (Oxford, *Oxford University Press*, 2008). Voir aussi Reisman et Stevick, « The applicability of international law standards », p. 94.

<sup>34</sup> Protocole I, art. 51.

les biens qui ne sont pas des objectifs militaires, ne doivent être l'objet ni d'attaques ni de représailles<sup>35</sup>.

25. Lorsqu'on les évalue selon les règles du droit international humanitaire, les sanctions constitueraient un acte illégal si elles étaient appliquées sans discrimination et ne distinguaient pas les combattants des non-combattants et des personnes civiles, ce qui est de fait le cas de certaines sanctions appliquées en temps de guerre et de paix, comme on l'explique ci-après.

### **Sanctions économiques appliquées en lien avec des opérations militaires au cours d'un conflit armé**

26. Lorsque des sanctions sont infligées dans le contexte d'un conflit armé (international ou national), les règles générales sur la protection des personnes civiles contre les effets des opérations militaires s'appliquent pleinement. La décision de prendre de telles mesures doit donc tenir compte des normes du droit international humanitaire, en particulier des règles relatives aux ravitaillements sanitaires et aux vivres destinés aux différentes catégories de personnes protégées<sup>36</sup>.

27. Il s'agit notamment de l'interdiction d'affamer la population civile, et du droit à une aide humanitaire, en accordant le libre passage de tout envoi de médicaments et de matériel sanitaire ainsi que des objets nécessaires au culte, destinés uniquement à la population civile, et de tout envoi de vivres indispensables, de vêtements et de fortifiants réservés aux enfants de moins de 15 ans, aux femmes enceintes ou en couches<sup>37</sup>.

28. Le même principe de libre passage s'applique aux situations de blocus maritimes<sup>38</sup>, ainsi qu'à un territoire occupé<sup>39</sup>. La puissance occupante est tenue de veiller à ce que la population civile reçoive les vivres et les ravitaillements sanitaires, et d'accepter et de faciliter les opérations de secours menée en faveur de cette population si la population ou une partie de celle-ci est insuffisamment approvisionnée. En outre, tous les États contractants devront autoriser le libre passage de ces envois et en assurer la protection. Cela signifie que les envois de secours destinés à la population d'un territoire occupé doivent être autorisés à franchir le blocus, cette obligation s'accompagnant en outre de celle d'assurer la protection de ces envois. Ainsi, tous les États intéressés doivent respecter les envois et les protéger lorsque ces derniers sont mis en danger dans le cadre des opérations militaires<sup>40</sup>.

29. Il incombe à la communauté internationale de s'assurer que des situations réelles de sanctions économiques unilatérales telles que celles qui se sont produites lors des récents conflits armés internationaux soient mises à l'épreuve des règles du droit international humanitaire exposées ci-dessus.

30. Le sévère blocus financier et économique imposé sur la bande de Gaza, dont les conséquences ont été maintes fois répertoriées, a engendré une situation humanitaire catastrophique dans laquelle on peut recenser de multiples violations des règles du droit international humanitaire<sup>41</sup>. Selon le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967, le blocus de la bande de Gaza constitue « un châtement collectif de la population de Gaza et

<sup>35</sup> Ibid., art. 52.

<sup>36</sup> Segall, « Economic sanctions ».

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, art. 23, citée dans Segall, « Economic sanctions ».

<sup>39</sup> Quatrième Convention de Genève, art. 59.

<sup>40</sup> Segall, « Economic sanctions ».

<sup>41</sup> [A/72/370](#), par. 12.

contrevient à l'article 33 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (quatrième Convention de Genève) »<sup>42</sup>.

31. Le blocus imposé au Yémen en lien avec les opérations militaires de la coalition, notamment le siège et le blocus du port de Hodeïda, qui empêche l'entrée des secours destinés à des millions de civils ayant de toute urgence besoin d'une aide humanitaire, en a été un autre exemple. Le Rapporteur spécial a déjà déploré les restrictions injustifiées limitant l'entrée des biens et services commerciaux et humanitaires au Yémen qui comprennent diverses mesures réglementaires appliquées par les forces de la coalition, notamment les retards excessifs occasionnés dans ce port yéménite et/ou le refus déraisonnable de laisser les bateaux y entrer. Il souhaite en outre rappeler et souligner les conclusions du Directeur de pays du Programme des Nations Unies pour le développement au Yémen, qui a déclaré, le 1<sup>er</sup> août 2017, que « la crise actuelle de la sécurité alimentaire est une catastrophe anthropique qui non seulement résulte de décennies de pauvreté et de sous-investissement, mais constitue une tactique de guerre par étranglement économique »<sup>43</sup>.

32. Il a été dit que les sanctions économiques imposées depuis 2011 à la République arabe syrienne ont contribué à saper gravement la capacité des civils syriens de gagner leur vie, sans compter les hostilités qui se poursuivent<sup>44</sup>. Le Rapporteur spécial a noté dans la déclaration finale de sa visite en République arabe syrienne en mai 2018 qu'en raison de leur nature générale, les sanctions appliquées au pays ont eu un effet désastreux sur l'ensemble de l'économie et sur le quotidien des gens ordinaires. Cet effet a aggravé les souffrances causées par la crise dévastatrice qui frappe de pays depuis 2011. Le Rapporteur spécial a observé que les souffrances imposées par les sanctions ont accentué celles causées par le conflit. Il semble en effet ironique que ces mesures, qui ont été appliquées par les États d'origine et reconduites pour un an de plus en juin 2018 parce que ces derniers s'inquiétaient de la situation des droits de l'homme, aient pour conséquence involontaire de contribuer de fait à aggraver la crise humanitaire.

### **Sanctions économiques appliquées en temps de paix**

33. Le Rapporteur spécial rappelle à nouveau que, lorsque des mesures coercitives unilatérales sont applicables en dehors d'un conflit armé, les dispositions pertinentes du droit humanitaire international demeurent valables pour évaluer leur admissibilité<sup>45</sup>. Si, comme on l'a mentionné ci-dessus, les garanties du droit international humanitaire ont été établies avant tout pour protéger la population civile des effets des opérations militaires en cas de conflit armé, il n'y a toutefois aucun motif valable de ne pas les appliquer aux sanctions économiques infligées en dehors d'un conflit armé<sup>46</sup>.

34. On peut arguer que des blocus de fait imposés par des mesures visant à « isoler économiquement » le pays cible, par le biais de restrictions ou d'interdictions des importations et des exportations et des transferts de biens entre le pays visé et le reste du monde, créent une certaine forme de « peine collective » proscrire et ne sauraient être justifiés en vertu des règles du droit international humanitaire.

<sup>42</sup> Voir [A/70/392](#).

<sup>43</sup> [A/72/370](#), par. 31 et 32.

<sup>44</sup> Voir [A/71/287](#) et [A/HRC/31/68](#).

<sup>45</sup> Voir [A/71/287](#).

<sup>46</sup> Hans-Peter Gasser, « Collective economic sanctions and international humanitarian law: an enforcement measure under the United Nations Charter and the right of civilians to immunity — an unavoidable clash of policy goals? », *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 56 (1996), p. 871 à 904, à la page 885.

35. En outre, lorsque du matériel médical, des médicaments et d'autres articles nécessaires aux droits fondamentaux de la personne, qui sortent en théorie du champ d'application des mesures restrictives, ne sont en réalité pas disponibles à cause de restrictions sur les transferts financiers et les paiements, on pourrait penser que la situation qui s'ensuit s'apparente à un blocus illégal, ou est comparable à des représailles collectives, qui sont interdites en vertu du droit humanitaire<sup>47</sup>.

36. Le Rapporteur spécial estime que, nonobstant les aspects juridiques complexes et techniques concernant le champ d'application des Conventions de Genève et des instruments connexes, on pourrait considérer que les titulaires de droits légaux des pays cibles, dans lesquels les effets néfastes de telles mesures sont particulièrement graves, vivent dans une zone de guerre. Ils pourraient donc bénéficier de la protection prévue par le droit humanitaire, qui a l'avantage d'être neutre alors que le contexte des mesures coercitives unilatérales est politiquement très sensible. Lorsque les paiements et les flux financiers sont touchés par des interdictions de fait sur l'utilisation des mécanismes de paiement par télécommunications internationales, des organismes d'approvisionnement indépendants de pays tiers pourraient être associés en temps de paix à l'acheminement dans les pays cibles de fournitures humanitaires<sup>48</sup>.

## **B. Sanctions et interdiction de la discrimination en vertu du droit international des droits de l'homme**

37. Dans son rapport au Conseil des droits de l'homme à sa trente-neuvième session, le Rapporteur spécial a souligné qu'il existe des arguments juridiques solides soutenant que les sanctions pourraient avoir un effet discriminatoire fondé sur le pays de résidence, ou la nationalité, des populations visées. Il estime qu'il s'agit d'un point extrêmement important, qui a malheureusement été largement négligé. Si l'on tient compte des incidences pratiques des embargos généraux appliqués conjointement à des sanctions secondaires visant à « isoler économiquement » la population de l'État cible, il est possible et raisonnable de considérer que ces conséquences s'apparentent à une discrimination massive fondée sur la nationalité, l'origine nationale ou le lieu de résidence. Par exemple, en raison des mesures générales unilatérales des États-Unis visant la République islamique d'Iran, les Iraniens, vivant dans le pays ou à l'étranger, sont de fait privés de la possibilité d'entretenir des relations professionnelles (et autres) normales avec leurs homologues étrangers.

38. Cette situation est d'autant plus controversée que, en l'occurrence, l'écrasante majorité des personnes touchées ne figurent pas sur une « liste noire » d'individus se livrant à des activités illicites ou ayant une conduite contestable, voire de fonctionnaires visés en raison de leur appartenance à l'appareil d'État d'un régime cible, mais des membres de la population civile dans son ensemble, qui n'est nullement responsable du différend. Il convient ici de rappeler que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, au paragraphe 16 de son observation générale n° 8 (1997) relative aux relations entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels, a appelé l'attention sur le fait que les habitants d'un pays ne sont pas privés de leurs droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux parce qu'il a été déterminé que leurs dirigeants ont violé des normes relatives à la paix et à la sécurité internationales.

<sup>47</sup> A/HRC/30/45, par. 42.

<sup>48</sup> Ibid.

## **Interdiction de la discrimination en droit international et dans la législation interne**

39. L'interdiction de la discrimination est consacrée dans la Charte des Nations Unies, dont l'Article 1 décrit l'un des quatre buts des Nations Unies comme étant de « développ[er] et [d']encourag[er] le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, de sexe, de langue ou de religion, ainsi que dans un certain nombre d'instruments relatifs aux droits de l'homme auxquels les principaux auteurs de sanctions sont parties. La discrimination fondée sur la nationalité ou l'origine nationale est contraire, entre autres, à l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à l'article 1 et à l'article 2 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. À l'article 1 de cette dernière, le terme « discrimination raciale » est défini comme « toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique »<sup>49</sup>. La plupart des systèmes juridiques nationaux du monde traduisent le caractère inadmissible de la discrimination comme une règle fondamentale de la protection des droits de l'homme, à l'instar de l'exigence d'égalité devant la loi.

40. Du point de vue du droit international économique, des sanctions économiques à l'échelle d'un pays peuvent être jugées contraires à certains des principes clés sur lesquels repose le système commercial multilatéral, notamment au principe de non-discrimination, exprimé dans les clauses de traitement de la nation la plus favorisée et de traitement national, consacrés dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, l'Accord général sur le commerce des services, l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce et divers autres accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Bien que les États membres de l'OMC pourraient arguer que les sanctions, en dépit de leurs effets discriminatoires, sont des dérogations légales aux obligations des États dans le cadre de l'OMC, en vertu des « exceptions concernant la sécurité » prévues à l'article XXI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, le Rapporteur spécial estime, comme il l'a souligné dans un précédent rapport, que cette disposition ne constitue pas une décision autonome et devrait être examinée au cas par cas par les mécanismes de règlement des différends de l'OMC<sup>50</sup>.

### **Voies de recours contre les mesures discriminatoires**

#### *Instances internationales*

41. Sous réserve de satisfaire aux conditions de compétence applicables dans chaque affaire, les victimes de discrimination peuvent être en droit d'intenter une action devant des cours ou des tribunaux, ou des organes chargés des droits de l'homme tels que le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale. Le Rapporteur spécial a déjà évoqué, dans son rapport au Conseil des droits de l'homme à sa trente-neuvième session, l'engagement par le Qatar d'une procédure contentieuse devant la Cour internationale de Justice<sup>51</sup>, fondée sur des allégations de violations de

<sup>49</sup> Voir d'une manière générale E.W. Vierdag, *The Concept of Discrimination in International Law* (La Haye, Martinus Nijhoff, 1973).

<sup>50</sup> [A/HRC/33/48](#), par. 30.

<sup>51</sup> Voir *Application de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Qatar c. Émirats arabes unis)*. Le Qatar a présenté sa requête introduisant

la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale dans le cadre de l'application de mesures coercitives unilatérales contre le Qatar par plusieurs pays. La Cour internationale de Justice, principal organe judiciaire des Nations Unies, offre ainsi une occasion unique de clarifier en général les questions juridiques relatives à la pratique des sanctions en droit international (y compris dans le droit international des droits de l'homme), en particulier la question même de l'effet discriminatoire des sanctions générales et des embargos.

#### *Contestations en justice au niveau national*

42. Ces dernières années, on a observé des contestations en justice fondées sur le caractère discriminatoire des sanctions. Pour n'en citer qu'un exemple, au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, un certain nombre d'Iraniens et de personnes d'ascendance iranienne ont intenté une série d'actions en justice contre plusieurs banques, arguant avoir été l'objet d'une discrimination raciale de la part de ces institutions, en violation des dispositions de l'*Equality Act* de 2010 (loi sur l'égalité), après que leurs comptes bancaires eurent été clôturés<sup>52</sup>. Les plaignants auraient obtenu une indemnisation dans la plupart de ces affaires, souvent à l'issue de règlements à l'amiable, mais il est difficile d'obtenir des données fiables et exhaustives sur ces procédures.

43. Il est illégal dans divers systèmes juridiques (nationaux) de participer à des « boycottages » non décrétés par les autorités compétentes de l'État intéressé, et ces interdictions s'appliquent habituellement aussi aux sanctions économiques générales et aux embargos. Ainsi, en Allemagne, en vertu de la section 7 de l'ordonnance relative aux échanges et paiements extérieurs, il est interdit de déclarer dans le cadre de ces opérations extérieures qu'un résident participe à un boycottage contre un autre pays. En France, les clauses de boycottage dans les documents contractuels sont également illégales. Ces clauses exigeant d'une personne qu'elle exerce une discrimination non fondée sur une loi ou une réglementation valable édictée par l'État, elles relèvent du champ d'application des articles 225-1 et 225-2 du Code pénal français relatifs à l'infraction de discrimination<sup>53</sup>. La justification de la disposition inscrite dans l'ordonnance allemande semble être la protection des relations commerciale entre l'Allemagne et les autres États, tandis que l'interdiction prévue en France se fonde sur le fait que la discrimination constitue une violation des droits de l'homme. Des règles de droit analogues pourraient exister dans d'autres pays, et il pourrait falloir mener d'autres travaux de recherche approfondis afin d'évaluer ce point.

44. Aux Pays-Bas, ces dernières années, il a été interdit à certains étudiants iraniens de s'inscrire à l'université dans des domaines d'étude « sensibles » (tels que la physique nucléaire) en raison des sanctions en vigueur censées prévenir la prolifération nucléaire. Dans certains cas, ces mesures auraient été contestées devant les tribunaux nationaux. Le Gouvernement néerlandais a précisé qu'un tel « embargo sur les connaissances » à l'encontre de la République islamique d'Iran avait été abrogé en juillet 2015, en application de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité, dans laquelle ce dernier a approuvé le Plan d'action global commun, conclu le 14 juillet 2015 entre la République islamique d'Iran et l'Allemagne, la Chine, les États-Unis, la Fédération de Russie, la France et le Royaume-Uni (gouvernements des

---

une instance le 11 juin 2018. Du 27 au 29 juin 2018, la Cour a tenu des audiences sur la demande en indication de mesures conservatoires présentée par le Qatar.

<sup>52</sup> Saeed Kamali Dehghan, « Iranians sue UK banks over closed accounts, claiming racial discrimination », *The Guardian*, 28 mars 2014.

<sup>53</sup> France, Direction générale du Trésor, « Guide de bonne conduite/foire aux questions relatifs à la mise en œuvre des sanctions économiques et financières », version 3, 15 juin 2016.



E3+3). Ce changement de politique est en vigueur depuis le 16 janvier 2016. Toutefois, un « embargo sur les connaissances » visant des étudiants de la République populaire démocratique de Corée, fondé sur l'ordonnance de 2017 relative aux sanctions contre la Corée du Nord adopté par les Pays-Bas en application de la résolution 1874 (2009) du Conseil de sécurité, a toujours cours<sup>54</sup>.

#### IV. La question du droit à réparation

45. Dans la mesure où les règles du droit international humanitaire peuvent avoir des effets sur les mesures coercitives unilatérales, comme on l'a vu ci-dessus, les recours auxquels les victimes de violation du droit des conflits armés ont généralement (ou potentiellement) accès pourraient aussi être adaptés aux personnes faisant l'objet de sanctions. Le Rapporteur spécial s'est précédemment penché sur le droit à un recours pour les victimes de violations du droit international humanitaire<sup>55</sup>, tel qu'il a été reconnu entre autres par la Commission des droits de l'homme et l'Assemblée générale dans les Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire<sup>56</sup>. Il serait paradoxal que les victimes d'une peine collective, ou de mesures s'apparentant à l'utilisation de la famine, aient accès à une certaine forme de recours si les mesures en question sont mises en œuvre lors d'un conflit armé, et en soient privées lorsque ces mêmes mesures sont appliquées en temps de paix.

46. Le Rapporteur spécial note également que la conclusion des procédures en cours devant la Cour internationale de Justice dans l'affaire de l'*Application de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* pourrait avoir une incidence considérable sur la situation juridique des victimes de violations des droits de l'homme découlant de l'application de sanctions unilatérales. Si la Cour internationale de Justice parvenait à la conclusion que les mesures coercitives unilatérales peuvent engendrer, du moins dans certaines conditions, des violations de la Convention, cette décision confirmerait la possibilité pour les parties touchées d'intenter des actions dans le cadre des mécanismes établis au titre de la Convention. En particulier, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale pourrait examiner des requêtes individuelles alléguant une violation de droits individuels en vertu de la Convention si l'État partie intéressé a fait la déclaration nécessaire conformément à l'article 14. La Convention prévoit en outre un mécanisme pour les actions entre des États, dans lequel les États ont la possibilité de former un recours en cas de violations de la Convention commises par un autre État, grâce à l'établissement d'une Commission de conciliation ad hoc<sup>57</sup>. Si la compétence du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale en matière de mesures coercitives unilatérales était confirmée, ce que le Rapporteur spécial estime être la bonne position juridique, cela pourrait permettre de répondre, au moins en partie, à la nécessité exprimée par le Conseil des droits de l'homme, au paragraphe 15 de sa résolution 34/13, que le système des droits de l'homme de l'ONU dispose d'un mécanisme indépendant permettant aux victimes de mesures coercitives unilatérales de former des recours et de demander réparation afin de promouvoir l'application du principe de responsabilité ainsi que l'octroi de réparations.

<sup>54</sup> Pays-Bas, Ministère de l'éducation, de la culture et des sciences, « Dérogation applicable à certaines filières d'études liées aux domaines de l'ingénierie ou du nucléaire ».

<sup>55</sup> Voir A/71/287, par. 29.

<sup>56</sup> Liesbeth Zegveld, « Remedies for victims of violations of international humanitarian law », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 85, n° 851 (septembre 2003), p. 497 à 526.

<sup>57</sup> Art. 11 à 13. Voir [www.ohchr.org/en/hrbodies/tbpetitions/Pages/IndividualCommunications.aspx](http://www.ohchr.org/en/hrbodies/tbpetitions/Pages/IndividualCommunications.aspx).



47. L'article 22 de la Convention comprend également une disposition relative au règlement des différends, en vertu de laquelle « [t]out différend entre deux ou plusieurs États parties touchant l'interprétation ou l'application de [la] Convention qui n'aura pas été réglé par voie de négociation ou au moyen des procédures expressément prévues par [la] Convention sera porté, à la requête de toute partie au différend, devant la Cour internationale de Justice pour qu'elle statue à son sujet, à moins que les parties au différend ne conviennent d'un autre mode de règlement ». Il offre ainsi la possibilité aux États visés par des sanctions de contester ces mesures devant la Cour internationale de Justice à raison de leur caractère discriminatoire au sens de la Convention, et de demander réparation du préjudice subi. Il convient toutefois de noter que plusieurs États (dont un État ayant un important historique d'utilisation de sanctions unilatérales) ont émis des réserves quant à la compétence de la Cour internationale de Justice à connaître les différends découlant de la Convention, lors de la signature ou de l'adhésion à cette dernière.

## V. La licéité (ou l'illicéité) des sanctions en droit international public et dans le droit international des droits de l'homme : recommandation pour soumettre la question à la Cour internationale de Justice

48. Le Rapporteur spécial a déjà suggéré aux États Membres intéressés d'envisager de présenter à la Cour internationale de Justice, en application de l'article 96 de la Charte des Nations Unies, une demande d'avis consultatif sur la licéité ou non des mesures coercitives unilatérales, en particulier sous l'angle du respect ou non des normes relatives aux droits de l'homme<sup>58</sup>. Un tel avis consultatif, bien que non contraignant au sens strict, serait important pour la communauté internationale dans son ensemble, car les sanctions unilatérales touchent de plus en plus les États et leurs populations et ont des incidences considérables sur les droits de l'homme et l'ordre juridique international, y compris sur le système commercial multilatéral. La Cour internationale de Justice pourrait faire fond sur les pans pertinents de la jurisprudence établie, en particulier sur l'interdiction de l'intervention en droit international. Un *obiter dictum* pertinent sur cette question a été formulé par le juge Alvarez dans l'*Affaire du détroit de Corfou* :

L'intervention d'un État dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre État, c'est-à-dire son action en vue d'obliger celui-ci à faire ou à ne pas faire quelque chose, a été condamnée depuis longtemps ; elle est formellement prohibée par la Charte des Nations Unies. Il en est de même pour les autres actes de force et même pour la menace de force<sup>59</sup>.

49. On pourrait en outre s'attendre à ce que la Cour internationale de Justice applique aux sanctions internationales en temps de paix ses conclusions dans la même *Affaire du détroit de Corfou*, concernant les obligations des États « fondées [...] sur certains principes généraux et bien reconnus, tels que des considérations élémentaires d'humanité, plus absolues encore en temps de paix qu'en temps de guerre »<sup>60</sup>. Elle pourrait également s'inspirer de sa riche jurisprudence en matière de droits de l'homme. Dans la mesure où l'on pourrait estimer que des sanctions unilatérales

<sup>58</sup> A/HRC/33/48, par. 24 à 26.

<sup>59</sup> *Affaire du détroit de Corfou (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c. Albanie)*, Arrêt du 9 avril 1949, *Opinion individuelle de M. Alejandro Alvarez*, C.I.J. Recueil 1949, p. 47.

<sup>60</sup> *Affaire du détroit de Corfou (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c. Albanie)*, Arrêt du 9 avril 1949, C.I.J. Recueil 1949, p. 22.

générales sont contraires à l'interdiction de la discrimination, la Cour internationale de Justice pourrait rappeler l'opinion du juge Tanaka dans les *Affaires du Sud-Ouest africain* selon laquelle « le principe de l'égalité, relevant du droit naturel et étant par conséquent d'ordre supraconstitutionnel, se trouve au sommet de la hiérarchie du système de droit et [...] toutes les lois positives, constitution comprise, doivent s'y conformer<sup>61</sup>.

50. Pour que l'Assemblée générale puisse décider de demander un avis consultatif à la Cour internationale de Justice, une résolution adoptée à la majorité simple semble suffisante<sup>62</sup>. En pratique, il est recommandé aux États intéressés de présenter (conjointement, si possible) aux Nations Unies (par l'intermédiaire du Bureau du Secrétaire général) une demande, conformément à l'article 14 du Règlement intérieur de l'Assemblée générale, afin qu'un point supplémentaire intitulé « Demande d'avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur la conformité des sanctions unilatérales avec le droit international » soit inscrit à l'ordre du jour de la soixante-treizième session de l'Assemblée, sous le titre F, « Promotion de la justice et du droit international », et soit ensuite examiné directement en plénière. Un projet de mémoire explicatif, qui devra être présenté conformément à l'article 20 du règlement intérieur, figure en annexe au présent rapport et pourrait servir de base aux débats entre les États intéressés.

51. Concernant la formulation de la ou des questions qui constitueraient la demande d'avis consultatif, le Rapporteur spécial estime que les termes exacts devraient être soigneusement rédigés par un groupe d'experts issus des États intéressés. Il serait prêt et disposé à apporter son aide à ce groupe, si les États intéressés venaient à l'établir, afin de parvenir à un consensus et de pouvoir ainsi présenter la demande le plus tôt possible. Il est sans doute souhaitable que la ou les questions à poser à la Cour internationale de Justice se concentrent sur les motifs les plus couramment acceptés concernant les mesures coercitives unilatérales. Elles pourraient peut-être mettre l'accent sur la licéité des régimes de sanctions d'application extraterritoriale (sanctions secondaires) et ayant des effets négatifs sur des non-parties. Le droit à réparation des tiers touchés par les sanctions devrait également faire partie de la ou des questions soulevées. L'annexe au présent rapport donne un exemple d'une telle demande et peut servir de base aux débats sur ce sujet.

## VI. Conclusions et recommandations

52. **Le Rapporteur spécial invite les États à affirmer et à déclarer clairement que les sanctions unilatérales, notamment celles qui revêtent un caractère général, en particulier lorsqu'elles sont aggravées par des sanctions secondaires visant à « isoler économiquement » le pays cible, s'apparentent à une discrimination à l'égard de la population innocente du pays concerné, en violation de l'interdiction de discrimination consacrée dans les principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, dont la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Il ne s'agit pas d'une déclaration partisane, mais d'une interprétation juridiquement correcte du sens de la discrimination conformément aux instruments relatifs aux droits de l'homme concernés, notamment à la Convention susmentionnée. Le Rapporteur spécial souhaiterait que le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, en sa qualité d'organe chargé de l'interprétation de la teneur des dispositions relatives aux droits de l'homme de**

<sup>61</sup> *Affaires du Sud-Ouest africain (Éthiopie c. Afrique du Sud ; Libéria c. Afrique du Sud)*, Deuxième phase, *Opinion dissidente de M. Tanaka*, C.I.J. Recueil 1966, p. 304.

<sup>62</sup> A/HRC/33/48, par. 24 à 26.

la Convention, affirme cette interprétation dans une recommandation générale (ou une observation générale) sur les sanctions comme mesures discriminatoires en vertu de la Convention.

53. Il renouvelle sa suggestion que la Commission du droit international reprenne ses travaux sur la question de la « juridiction extraterritoriale », entamés en 2006<sup>63</sup>. La Commission pourrait être invitée à apporter des éclaircissements, entre autres, sur le statut juridique et les conséquences de sanctions qu'un État ou groupe d'États d'origine adoptent par l'exercice illicite de leur juridiction sur des États visés et a fortiori sur des États tiers.

54. Le Rapporteur spécial a également proposé, dans son dernier rapport au Conseil des droits de l'homme, la nomination par le Secrétaire général d'un représentant spécial pour les mesures coercitives unilatérales (ou de plusieurs représentants spéciaux, chacun chargé d'un régime de sanctions concernant un pays spécifique, selon qu'il conviendra). Le mandat d'un tel représentant spécial pourrait englober la promotion du respect du droit international dans les questions relatives aux mesures coercitives unilatérales, la négociation de mesures de secours, l'allègement des mesures appliquées avec le moins de distinction et, à terme, la promotion consensuelle de la levée des sanctions unilatérales dans leur ensemble. Ces questions vont évidemment au-delà du mandat du Rapporteur spécial, qui est axé sur la protection des droits de l'homme mis à mal par les sanctions. Le Rapporteur spécial pourrait interagir avec le Représentant spécial pour les sanctions, le cas échéant.

55. Enfin, dans le contexte actuel d'intensification de l'utilisation des sanctions unilatérales et du rétablissement d'embargos généraux aboutissant à des blocus de fait appliqués sans discrimination dans le cadre de sanctions secondaires, il semble d'autant plus pertinent d'envisager d'établir un registre récapitulatif central au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies afin de recenser toutes les mesures coercitives unilatérales en vigueur<sup>64</sup>.

56. Le Rapporteur spécial a déjà recommandé aux États Membres des Nations Unies de réaffirmer une série de principes fondamentaux afin d'atténuer les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur les droits de l'homme, en attendant qu'elles soient totalement éliminées. Dans son dernier rapport au Conseil des droits de l'homme, il a précisé deux aspects de ces principes fondamentaux, qu'il présente aux États pour examen, à savoir que : a) les effets des régimes de sanctions devraient (obligatoirement) être évalués au moyen d'études de l'impact sur les droits de l'homme, avant leur mise en œuvre et aussi longtemps qu'elles demeurent en vigueur ; et b) l'absence de mécanisme effectif de contrôle juridictionnel des sanctions unilatérales s'apparente à une violation du droit à un procès équitable, et constitue en tant que telle un déni de justice, ce qui est considéré illégal dans presque tous les systèmes juridiques du monde.

---

<sup>63</sup> Voir A/61/10, annexe E, et A/72/370, par. 58.

<sup>64</sup> Des éléments d'un projet de registre des Nations Unies sur les sanctions unilatérales susceptibles d'avoir une incidence sur les droits de l'homme figurent à l'appendice du précédent rapport du Rapporteur spécial (A/HRC/36/44, appendice I) pour servir éventuellement de base aux négociations multilatérales en vue de l'établissement d'un tel registre.

## Annexe

### Mémoire explicatif

1. L'Assemblée générale a maintes fois exprimé ses inquiétudes concernant les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur les droits de l'homme, notamment dans ses dernières résolutions à ce sujet, à savoir les résolutions [70/151](#), [71/193](#) et [72/168](#). Ces mêmes craintes ont été reprises dans de nombreuses résolutions du Conseil des droits de l'homme et de la Commission des droits de l'homme, ainsi qu'au forum des organisations régionales, et par une majorité d'États Membres des Nations Unies. Parallèlement, l'Assemblée générale a souligné à plusieurs reprises que les mesures et lois coercitives unilatérales sont contraires au droit international, au droit international humanitaire, à la Charte des Nations Unies et aux normes et principes régissant les relations pacifiques entre États. Elle a exhorté tous les États à cesser d'adopter ou d'appliquer toute mesure unilatérale contraire au droit international, au droit international humanitaire, à la Charte des Nations Unies et aux normes et principes régissant les relations pacifiques entre États, en particulier les mesures à caractère coercitif avec toutes leurs incidences extraterritoriales, qui entravent les relations commerciales entre États et empêchent de ce fait la pleine réalisation des droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, en particulier le droit des personnes et des peuples au développement (voir résolution [72/168](#)).

2. L'Assemblée générale a souligné que, malgré les recommandations sur la question adoptées par elle-même, le Conseil des droits de l'homme et la Commission des droits de l'homme, ainsi qu'à l'issue des grandes conférences récentes des Nations Unies, et au mépris du droit international général et des dispositions de la Charte, des mesures coercitives unilatérales continuent d'être promulguées et appliquées, avec toutes les conséquences néfastes qu'elles impliquent pour l'action sociale et humanitaire et le progrès économique et social des pays en développement, notamment en raison de leurs incidences extraterritoriales, créant ainsi des obstacles supplémentaires au plein exercice de tous les droits fondamentaux des peuples et des personnes relevant de la juridiction d'autres États (ibid.). En d'autres termes, en dépit de toutes ces résolutions et déclarations traduisant les convictions et l'*opinio juris* de l'écrasante majorité de la communauté internationale, certaines puissances continuent d'utiliser les sanctions unilatérales comme des outils afin d'exercer des pressions politiques ou économiques sur certains pays, en particulier sur des pays en développement. Cette situation a conduit à une impasse au sein de la communauté internationale, où une poignée d'États qui appliquent souvent des sanctions résistent aux vues de la majorité et affirment qu'il est légitime d'utiliser des mesures coercitives unilatérales à certaines fins.

3. On estime que la façon la plus raisonnée et sensée de surmonter les divergences concernant l'admissibilité en droit international, y compris dans le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire, des mesures coercitives unilatérales, et en particulier des mesures ayant des incidences flagrantes sur les droits fondamentaux de civils innocents, est de transférer la question de la sphère politique à la sphère juridique.

4. Les [pays intéressés] considèrent que l'Assemblée générale, eu égard aux pouvoirs et aux fonctions que lui confère la Charte des Nations Unies, en particulier les articles 10, 13 et 96, a un rôle essentiel à jouer à cet égard.

5. Les [pays intéressés] estiment qu'un avis consultatif du principal organe judiciaire des Nations Unies, la Cour internationale de Justice, serait particulièrement approprié pour déterminer si les mesures coercitives unilatérales telles qu'elles sont

mises en œuvre et appliquées par certaines puissances sont conformes au droit international.

6. Tous les États Membres des Nations Unies gagneraient à disposer des orientations juridiques données par un avis consultatif impartial de la Cour internationale de Justice. Ils pourraient ainsi évaluer les conséquences juridiques découlant de la poursuite de la mise en œuvre et de l'application de mesures coercitives unilatérales, et de leurs propres devoirs et responsabilités face à cette situation.

7. On estime que le fait de demander à la Cour internationale de Justice d'apporter des éclaircissements sur ces questions juridiques contribuerait à renforcer l'état de droit dans les relations internationales.

8. Enfin, un avis consultatif de la Cour internationale de Justice aiderait à réduire les tensions internationales engendrées par les sanctions unilatérales et à alléger les souffrances des personnes et groupes touchés, encouragerait la responsabilité et faciliterait les efforts en faveur du dialogue et de la compréhension internationale.

---