



Assemblée générale

Distr. générale
13 septembre 2021
Français
Original : anglais

Soixante-seizième session

Point 75 b) de l'ordre du jour provisoire*

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

Cibles des mesures coercitives unilatérales : notion, catégories et groupes vulnérables

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport de la Rapporteuse spéciale sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, Alena Douhan, présenté conformément à la résolution [75/181](#) de l'Assemblée et aux résolutions [27/21](#) et [45/5](#) du Conseil des droits de l'homme.

* [A/76/150](#).



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

Résumé

Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, Alena Douhan, propose une vue d'ensemble et une évaluation de la notion de cible de mesures coercitives unilatérales et les différentes catégories de cibles (directes ou indirectes, primaires ou secondaires, intentionnelles ou non intentionnelles, spécifiques ou non sélectives). Elle se penche sur l'incidence des mesures coercitives unilatérales sur ces cibles en matière de droits humains. Elle examine les effets extraterritoriaux qu'elles pourraient avoir et les préoccupations particulières qu'elles suscitent en raison du nombre croissant d'allégations de violations des droits humains.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. Notion de cible de mesures coercitives unilatérales et différentes catégories de cibles	5
III. Cibles directes (primaires) de sanctions unilatérales	5
A. États	5
B. Secteurs économiques	7
C. Individus	8
D. Entreprises	12
E. Organisations	14
IV. Cibles indirectes de sanctions unilatérales	14
A. Employés d'entreprises	14
B. Famille	15
C. Population dans son ensemble	16
D. Autres États	18
E. États imposant des sanctions	18
V. Cibles de sanctions secondaires	19
A. Présentation générale des sanctions secondaires	19
B. Lois et sanctions civiles et pénales des pays	21
VI. Applications excessives des sanctions	21
A. Explication des applications excessives	21
B. Formes d'application excessive	22
VII. Conclusions et recommandations	23
A. Conclusions	23
B. Recommandations	25

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis à l'Assemblée générale en application de sa résolution 75/181 et des résolutions 27/21 et 45/5 du Conseil des droits de l'homme, dans lesquelles la Rapporteuse spéciale sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme a été priée, entre autres, de collecter toutes les informations relatives aux effets négatifs de ces mesures ; d'étudier les tendances, les faits nouveaux et les problèmes ; de formuler des lignes directrices et des recommandations sur les moyens de prévenir, de réduire et de corriger les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur les droits humains ; d'appeler l'attention de l'Assemblée, du Conseil et de la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur les situations et les cas s'y rapportant.

2. La Rapporteuse spéciale a pris note de l'augmentation rapide des formes et types nouveaux et différents de moyens de pression unilatéraux et des termes utilisés pour les désigner (mesures coercitives unilatérales, sanctions, sanctions unilatérales, sanctions bilatérales, sanctions internationales, sanctions autonomes, sanctions sectorielles ou territoriales, entre autres) et de la nécessité de connaître les acteurs impliqués, notamment les différents types de cibles. Elle a constaté que l'incertitude et l'ambiguïté qui entourent actuellement tous les aspects des moyens de pression unilatéraux constituent un obstacle à la définition d'un cadre juridique et à l'élaboration de normes applicables, ce qui fragilise l'état de droit, l'ordre mondial et l'autorité de l'ONU. Compte tenu de l'augmentation des catégories et du nombre de cibles de sanctions unilatérales, la Rapporteuse spéciale décrit et évalue dans le présent rapport les cibles (directes ou indirectes, primaires ou secondaires, intentionnelles ou non intentionnelles, spécifiques ou non sélectives) et les effets des sanctions sur les droits humains. Dans le rapport, elle se penche sur les effets extraterritoriaux que les sanctions ont sur ces cibles, des effets qui la préoccupent particulièrement en raison du nombre croissant d'allégations de violations des droits humains.

3. Aux fins de l'établissement du présent rapport, le 24 novembre 2020, la Rapporteuse spéciale a lancé un appel aux États, aux organismes des Nations Unies, aux organisations régionales et internationales, aux institutions de défense des droits humains, à la société civile, aux universitaires, aux instituts de recherche, entre autres, pour qu'ils soumettent des observations sur la notion, les caractéristiques, le statut juridique et les cibles des sanctions unilatérales. Des réponses ont été reçues des Gouvernements australien, biélorussien, chinois, cubain, danois, guyanien, iranien, irlandais, mauricien, russe, syrien, vénézuélien et zimbabwéen. Des réponses ont également été reçues de l'Union européenne et du Parlement européen. De nombreuses organisations non gouvernementales (ONG) et organisations de la société civile ont également répondu, ainsi que des universitaires et d'autres personnes concernées¹. La Rapporteuse spéciale exprime sa gratitude à toutes les entités et personnes qui ont répondu.

4. Le présent rapport a été établi grâce aux résultats d'une consultation d'experts, dont des universitaires et des praticiens du droit international, organisée le 26 avril 2021 par la Rapporteuse spéciale, qui remercie tous les participants.

5. La Rapporteuse spéciale souligne que le terme « sanctions unilatérales » est utilisé ici sans préjuger de sa légalité ou de son illégalité et qu'il désigne tout moyen de pression employé par des États ou des organisations internationales sans

¹ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), « Call for submissions: UCM-Study on the notion, characteristics, legal status and targets of unilateral sanctions ». Disponible à l'adresse suivante : www.ohchr.org/EN/Issues/UCM/Pages/HRC48-report.aspx.

l'autorisation du Conseil de sécurité ou en outrepassant l'autorisation de celui-ci. Elle souligne en outre que les sanctions unilatérales imposées par des États, des groupes d'États ou des organisations régionales sans l'autorisation du Conseil ou en outrepassant l'autorisation de celui-ci, qui ne sont pas conformes aux obligations internationales de l'entité ou qui, au regard du droit de la responsabilité internationale, pourraient être illégales, quel que soit le but ou l'objectif annoncé, qu'elles soient économiques, financières, politiques ou qu'il s'agisse de tout autre type de mesures visant d'autres États, des personnes, des entreprises ou d'autres entités non gouvernementales et destinées à changer la politique ou le comportement d'un autre État, à le contraindre à subordonner l'exercice de ses droits souverains, à obtenir des avantages de quelque nature que ce soit ou à vilipender, à punir l'État ainsi visé ou à lui imposer sa volonté par la contrainte, constituent des mesures coercitives unilatérales et sont donc illégales en droit international.

II. Notion de cible de mesures coercitives unilatérales et différentes catégories de cibles

6. La Rapporteuse spéciale fait observer que la notion de cible de sanctions couvre un champ extrêmement large. Il peut s'agir d'États, de populations, d'entreprises, d'organisations et de particuliers, ainsi que d'autres groupes et individus dont les droits de humains sont entravés par l'adoption et l'imposition de sanctions. Les cibles de sanctions peuvent être directes ou indirectes, intentionnelles ou non intentionnelles, primaires ou secondaires, entre autres catégories.

7. La Rapporteuse spéciale note que les effets globaux des sanctions unilatérales sur leurs cibles peuvent parfois se rapprocher de ceux des sanctions du Conseil de sécurité, en raison de la prédominance de certaines parties imposant les sanctions, en particulier les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne, dans le commerce international et dans les activités des systèmes financiers vitaux à l'échelle mondiale. Ces effets peuvent être économiques, politiques ou humanitaires, ou les trois à la fois. Lorsque les principaux États qui effectuent des opérations commerciales coordonnent leur action et imposent conjointement des sanctions aux mêmes cibles, comme les États-Unis, l'Union européenne, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et le Canada ont commencé à le faire en 2021 avec des sanctions visant la Chine², le Myanmar³ et le Bélarus⁴, les effets sur les droits humains peuvent présenter les mêmes caractéristiques que ceux des sanctions imposées par le Conseil, que tous les États Membres sont tenus d'appliquer.

III. Cibles directes (primaires) de sanctions unilatérales

A. États

8. Les sanctions imposées contre des États dans les années 1990 en application de résolutions du Conseil de sécurité ont causé un énorme préjudice sur le plan humanitaire aux populations des États visés, empêchant ceux-ci d'obtenir suffisamment de nourriture et de médicaments pour garantir les droits à la santé et à

² États-Unis d'Amérique, Département du Trésor, « Treasury sanctions Chinese government officials in connection with serious human rights abuse in Xinjiang », communiqué de presse, 22 mars 2021.

³ Daphne Psalidakis et Simon Lewis, « US, allies coordinate new sanctions on Myanmar junta », Reuters, 17 mai 2021.

⁴ Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, « Belarus sanctions: joint statement by Canada, the EU, UK and US », 21 juin 2021.

la vie et compromettant tous les autres droits humains⁵. Si le Conseil est passé à des sanctions plus ciblées, la Rapporteuse spéciale note avec inquiétude que des acteurs unilatéraux continuent d'appliquer directement de lourdes sanctions économiques et financières à des États. Ces sanctions ont souvent des effets généralisés sur les populations des États visés.

9. Certaines de ces sanctions ont été imposées pendant de longues périodes, en particulier celles appliquées par les États-Unis contre Cuba (depuis 1960). Parmi les exemples récents, on peut citer le rétablissement des sanctions économiques imposées par les États-Unis à la République islamique d'Iran (depuis 2018), les sanctions appliquées par les États-Unis contre la République arabe syrienne en vertu de la loi César pour la protection des civils syriens de 2019 (loi César) (depuis 2020) et les sanctions économiques appliquées par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) contre le Mali (2020). La Rapporteuse spéciale se félicite de l'annulation par la CEDEAO des sanctions que l'organisation avait imposées après plusieurs mois et est heureuse de constater que celle-ci n'a pas imposé les mêmes sanctions lorsque les mêmes événements se sont produits en 2021, après qu'une certaine retenue a été préconisée pour des raisons humanitaires⁶.

10. Les sanctions imposées à des États visent à créer des perturbations économiques de manière à rendre coûteux, pour l'État visé, le maintien de son attitude, de sa politique ou de son système de gouvernance que la partie qui impose les sanctions trouve inacceptables. Les perturbations consistent souvent à restreindre les échanges commerciaux et à bloquer les opérations internationales de la banque centrale de l'État visé. « La "théorie" qui sous-tend les sanctions économiques est qu'en exerçant des pressions économiques, on contraindra le Gouvernement à modifier sa politique » (E/CN.4/Sub.2/2000/33, par. 48). Or, cela se produit rarement, ce qui cause des souffrances inutiles aux civils, et la Rapporteuse spéciale regrette que les États continuent néanmoins de recourir à cette pratique.

11. Les rapports reçus des États sanctionnés en réponse à l'appel à soumission d'observations lancé par la Rapporteuse spéciale indiquent que les effets humanitaires des sanctions unilatérales nuisent de manière indiscriminée à l'ensemble de leur population. Cuba a fait observer que les mesures coercitives unilatérales « visaient à provoquer des difficultés économiques et politiques dans les États contre lesquels elles ont été prises » et qu'elles ne faisaient donc « aucune distinction réelle entre les États visés et les populations civiles résidant dans ces États, touchant de manière disproportionnée les enfants, les femmes et les autres groupes vulnérables », qui subissent de plein fouet les effets négatifs de ces mesures⁷. De même, les effets économiques des sanctions imposées par les États-Unis contre la République bolivarienne du Venezuela « ont été répercutés sur les 30 millions de citoyens qui composent sa population, entravant gravement et négativement l'exercice des droits humains, économiques, sociaux, politiques et culturels », y compris les droits à la santé, à une bonne alimentation et à vivre dans la dignité⁸.

12. La Rapporteuse spéciale rappelle que les recherches menées dans le cadre de son mandat, notamment sur les effets des mesures coercitives unilatérales sur les

⁵ Beate Bull et Arne Tostensen, « Bolstering human rights by means of "smart" sanctions », dans *Human Rights in Development Yearbook 1999-2000*, The millennium edition, Hugo Stokke et Arne Tostensen, dir. (La Haye, Kluwer Law International, 2001), p. 88 ; Andrea Ornelas, Marcela Aguila Rubin et Simon Bradley, « Measuring the real impact of sanctions », Swissinfo.ch, 27 mars 2013.

⁶ Abdul Rashid Thomas, « President Bio condemns military takeovers at ECOWAS meeting as crisis deepens in Mali », *Sierra Leone Telegraph*, 31 mai 2021.

⁷ Observations soumises par le Gouvernement cubain.

⁸ Observations soumises par le Gouvernement vénézuélien.

droits humains dans le contexte de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) (A/75/209), entre autres, ainsi que des recherches externes sur le même sujet⁹ ont montré que les dérogations pour raison humanitaire ne permettent pas d'éliminer le préjudice causé par les sanctions aux droits humains de la population d'un pays visé.

B. Secteurs économiques

13. La Rapporteuse spéciale souligne que les effets des sanctions sectorielles sur les droits humains de la population d'un pays peuvent équivaloir à ceux des sanctions contre l'État lui-même lorsque le secteur visé est essentiel à l'économie nationale, ce qui est généralement le cas. Les sanctions sectorielles s'appliquent de manière non sélective aux personnes et aux organisations évoluant dans une sphère donnée de l'économie, sans raison évidente ou sans qu'elles ne commettent une infraction avérée. En particulier, les États-Unis appliquent des sanctions non sélectives dans les secteurs de la finance, de l'énergie, de la défense, des chemins de fer, des métaux et des mines de la Fédération de Russie, pour lui faire payer ... la prétendue agression contre l'Ukraine¹⁰. Les États-Unis ont également imposé des sanctions sectorielles dans les secteurs aurifère¹¹, pétrolier et financier de l'économie vénézuélienne¹². L'Union européenne a généralement adopté la même approche à l'égard des secteurs russes de l'énergie, de la défense, des finances et des biens à double usage. En outre, l'Union européenne a instauré une interdiction d'importation de marchandises en provenance de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol (Ukraine) temporairement occupées par la Fédération de Russie et une interdiction d'y effectuer des services touristiques¹³.

14. Parmi les formes particulières de sanction sectorielle, on peut citer la fermeture de l'espace aérien aux vols des compagnies aériennes enregistrées dans un État donné (Qatar (2017-2020), République bolivarienne du Venezuela (depuis 2019) et Bélarus (depuis 2021), entre autres) et l'interdiction aux compagnies aériennes des États imposant les sanctions d'entrer dans l'espace aérien du pays visé, ce qui entrave le secteur des voyages de l'État visé. D'autres pays visés par des sanctions connaissent des situations similaires¹⁴.

15. Les sanctions prises par les États-Unis et l'Union européenne contre le secteur pétrolier de la République islamique d'Iran au début des années 2010 se sont étendues à « tous les domaines de l'économie » et, malgré les dérogations pour raison humanitaire, ont eu des conséquences telles que l'impossibilité d'importer

⁹ Michael J. Strauss, « The (il)legality of unilateral sanctions in light of the inadequacy of humanitarian exemptions », *Journal of the Belarusian State University. International Relations* (à paraître).

¹⁰ Kimberly Strosnider et David Addis, « New sanctions targeting Russian financial and energy sectors », *Global Policy Watch*, 18 juillet 2014 ; États-Unis, décret exécutif n° 13662 instituant le gel des avoirs d'autres personnes contribuant à la situation en Ukraine (20 mars 2014) et États-Unis, Département d'État, « Russia fact sheet », 18 décembre 2018, disponible à l'adresse suivante : <https://2017-2021.state.gov/russia-fact-sheet/index.html>.

¹¹ États-Unis, n° 13850 instituant le gel des avoirs d'autres personnes contribuant à la situation au Venezuela (20 mars 2014).

¹² Département du Trésor des États-Unis, Bureau du contrôle des avoirs étrangers, Venezuela Sanctions Regulations 31 CFR Part 591: General License No. 36A Authorizing Certain Activities Necessary to the Wind Down of Transactions Involving Rosneft Trading S.A. or TNK Trading International S.A.

¹³ Conseil européen, « Mesures restrictives de l'UE en réaction à la crise en Ukraine ». Disponible à l'adresse suivante : www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis, consultée le 4 janvier 2021.

¹⁴ Lettre de la République arabe syrienne datée du 27 avril 2021.

suffisamment de fournitures médicales¹⁵, ce qui compromet les droits à la santé et à la vie de l'ensemble de la population de l'État visé. De même, les sanctions prises par les États-Unis contre la compagnie pétrolière publique de la République bolivarienne du Venezuela constituent des sanctions contre le principal secteur économique du pays et « ont probablement contribué à l'aggravation du déclin de l'économie vénézuélienne », une crise qui entrave de nombreux droits humains¹⁶.

16. La Rapporteuse spéciale rappelle que, dans le contexte actuel de la pandémie de COVID-19, la Haute-Commissaire aux droits de l'homme a demandé que les sanctions sectorielles soient assouplies ou suspendues de toute urgence, en raison de « leur incidence potentiellement négative sur le secteur de la santé et sur les droits de l'homme » dans les pays ciblés¹⁷. Jusqu'à présent, ces appels sont restés sans effet.

C. Individus

17. Ces dernières années, les États et les organisations régionales ont de plus en plus souvent imposé des sanctions unilatérales contre des personnes, des entreprises et des organisations, avançant comme justification que ces sanctions ciblées ou « intelligentes » sont imposées pour « punir les auteurs de méfait » avec des effets humanitaires proportionnels à leurs actes ; cette stratégie vise à « affiner ces sanctions et à épargner à la grande majorité des civils innocents des souffrances injustifiées »¹⁸. Le Gouvernement espagnol fait observer qu'il existe maintenant une « règle générale » selon laquelle « les sanctions doivent s'adresser dans la plus grande mesure du possible aux individus ou aux établissements responsables des politiques ou des actions indésirables afin de réduire les effets négatifs sur des tiers »¹⁹.

18. Parmi les mesures prises contre les personnes visées, on peut citer le gel de leurs avoirs dans l'État imposant les sanctions ou sous le contrôle de parties associées à celui-ci ; le blocage de leurs opérations financières effectuées dans la monnaie de l'État imposant les sanctions, traitées dans le système financier de celui-ci ou adossées à des systèmes financiers internationaux tels que la Société de télécommunications interbancaires mondiales (SWIFT) ; l'interdiction de voyager, particulièrement d'entrer dans le pays imposant les sanctions ou de transiter par celui-ci. Les personnes visées sont souvent sanctionnées de toutes ces mesures en même temps.

19. La Rapporteuse spéciale note que de telles sanctions privent intrinsèquement les personnes visées de l'exercice de nombreux droits protégés, notamment les droits à la propriété, à la liberté de circulation, à la liberté et à la sécurité, à la vie privée et à la vie familiale, à la liberté d'expression, au travail, à un emploi librement choisi et, parfois, à la santé, à la vie et à la protection contre le travail forcé. Elles privent également les personnes visées de l'ensemble des droits à une procédure régulière, notamment les droits à un procès équitable, à la présomption d'innocence jusqu'à ce que leur culpabilité soit établie, à la notification en temps utile de la nature de toute

¹⁵ Grégoire Mallard, Farzan Sabet et Jin Sun, The humanitarian gap in the global sanctions regime: assessing causes, effects, and solutions, *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, vol. 26, n° 1 (2020), p. 123.

¹⁶ États-Unis, Government Accountability Office, « Venezuela: additional tracking could aid treasury's efforts to mitigate any adverse impacts US sanctions might have on humanitarian assistance », 8 février 2021.

¹⁷ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « Bachelet appelle à l'allègement des sanctions pour permettre la lutte contre la COVID-19 », 24 mars 2020.

¹⁸ Adam Winkler, « Just sanctions », *Human Rights Quarterly*, vol. 21, n° 1 (février 1999), p. 155.

¹⁹ Espagne, Ministère des affaires étrangères, de l'Union européenne et de la coopération, « Sanctions internationales ».

accusation, à la possibilité d'assurer leur propre défense, à la défense de leur réputation et à un recours effectif.

20. Compte tenu de ce qui précède, la Rapporteuse spéciale se dit préoccupée par le fait que les États imposant des sanctions ont très vite allongé la liste des raisons pour lesquelles des individus peuvent être visés. Les sanctions peuvent viser ceux :

a) accusés d'être impliqués dans des actes que la partie imposant les sanctions attribue à un État étranger, tels que des violations présumées du droit international, souvent dans le domaine des droits humains, ou des actes présumés de terrorisme soutenu par un État²⁰ ;

b) bien placés pour apporter ou susciter des changements dans l'attitude ou la politique d'un État et qui sont recherchés par la partie imposant les sanctions²¹ ;

c) qui sont de hautes personnalités dans un gouvernement étranger, ou liés à celui-ci, que l'État imposant les sanctions considère comme illégitimes et cherche à écarter du pouvoir, afin qu'un autre gouvernement soit installé dans l'État concerné²² ;

d) dans un autre État et qui sont accusés d'avoir commis des actes portant atteinte à la démocratie dans cet État²³ ;

e) accusés de chercher à déstabiliser l'intégrité territoriale ou la gouvernance d'un autre État, ou de soutenir « activement » de tels actes²⁴ ;

f) en train d'entraver le travail des organisations internationales dans un autre État²⁵ ;

²⁰ Par exemple, les sanctions imposées par les États-Unis en vertu de la loi intitulée « Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act » de 2012 contre des nationaux russes accusés d'avoir participé à l'enquête, à l'arrestation, à l'emprisonnement et à la mort de l'avocat fiscaliste Sergei Magnitsky ; les sanctions imposées en 2021 par le Canada, le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Union européenne, visant des responsables chinois qu'ils accusent d'avoir exécuté un programme d'État de violations des droits humains contre les Ouïghours (Lorne Cook, « EU, US, UK, Canada target China officials over Uyghur abuses », Associated Press, 22 mars 2021) ; les sanctions imposées par la République islamique d'Iran contre le Président des États-Unis, Donald Trump, et des membres de son Gouvernement pour terrorisme présumé (Pars Today, « Iran slaps sanctions on Trump, other US officials over terrorism », 19 janvier 2021).

²¹ Par exemple, les sanctions imposées en 2011 par les États-Unis et l'Union européenne contre le Président de la République arabe syrienne, Bachar el-Assad (BBC, « Syria: EU imposes sanctions on President Assad », 23 mai 2011) ; les sanctions imposées en 2019 par les États-Unis contre le Guide suprême de la République islamique d'Iran et d'autres hauts responsables iraniens (États-Unis, décret n° 13876 imposant des sanctions contre l'Iran, 24 juin 2019 ; États-Unis, Département du Trésor, « Treasury Designates Supreme Leader of Iran's Inner Circle Responsible for Advancing Regime's Domestic and Foreign Oppression », communiqué de presse, 4 novembre 2019).

²² Par exemple, les sanctions imposées par les États-Unis contre le Président de la République bolivarienne du Venezuela, Nicolas Maduro (États-Unis, Département du Trésor, « Treasury Sanctions the President of Venezuela », communiqué de presse, 31 juillet 2017).

²³ Par exemple, les sanctions imposées en 2021 par le Canada, le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Union européenne contre de hautes personnalités biélorusses (États-Unis, Département du Trésor, « Treasury Sanctions Belarus Officials for Undermining Democracy », communiqué de presse, 2 octobre 2020).

²⁴ Union européenne, décision 2014/145/PESC du Conseil du 17 mars 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine.

²⁵ Union européenne, décision 2014/499/PESC du Conseil du 25 juillet 2014 modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine.

g) accusés d'être des membres, collaborateurs ou souteneurs de toute autre manière un groupe terroriste²⁶ ou une organisation criminelle²⁷ non étatiques ;

h) accusés de se livrer à la corruption dans un autre État²⁸ ;

i) des acteurs d'une procédure judiciaire dans le cadre de laquelle des ressortissants de l'État imposant les sanctions peuvent faire l'objet d'une enquête ou être inculpés et jugés pour des crimes internationaux²⁹ ;

j) dans le refus d'accomplir des activités que l'État imposant les sanctions leur demande de mener au profit de ses propres intérêts et qui peuvent entrer en conflit avec ceux de leur État (un individu qui refuse d'agir en tant qu'agent de l'État imposant les sanctions)³⁰ ;

k) qui sont des membres de la famille ou des collaborateurs d'une personne visée par une sanction et qui sont accusés d'avoir bénéficié des actes présumés du membre de leur famille ou de leur collaborateur en question³¹ ;

l) accusés d'effectuer de traiter avec un État, une entité ou un individu visé par des sanctions et qui, selon certains régimes de sanctions unilatérales, peuvent se trouver n'importe où dans le monde³².

21. La Rapporteuse spéciale rappelle que les droits remis en cause sont non seulement consacrés par les conventions internationales, mais relèvent également du droit international coutumier et sont inscrits dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, et que tous les États ont l'obligation de les respecter et de les défendre pour chaque individu. Cela remet donc en question la licéité des sanctions ciblées unilatérales.

²⁶ États-Unis, décret n° 12947 interdisant de traiter avec des terroristes qui menacent de perturber le processus de paix au Moyen-Orient (23 janvier 1995) ; les sanctions imposées en 2016 par l'Union européenne contre des individus accusés d'être liés à Daech et à Al-Qaïda (Conseil européen, « Lutte contre le terrorisme : l'UE renforce son arsenal juridique contre l'EIL/Daech et Al-Qaïda », communiqué de presse, 20 septembre 2016).

²⁷ Sanctions imposées en 2018 par les États-Unis contre le chef présumé d'un cartel international de la drogue (Associated Press, « US sanctions Colombian drug trafficker and emerald companies », 5 juin 2018).

²⁸ États-Unis, décret n° 13818 gelant les avoirs de personnes impliquées dans de graves violations des droits humains ou dans des actes de corruption (20 décembre 2017) ; Royaume-Uni, Global Anti-Corruption Sanctions Regulations 2021.

²⁹ États-Unis, décret n° 13928 gelant les avoirs de certaines personnes liées à la Cour pénale internationale (11 juin 2020).

³⁰ Lettre d'allégation datée du 26 août 2020, de la Rapporteuse spéciale sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme et lettre d'appel urgent datée du 2 février 2021, de la Rapporteuse spéciale sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme et de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, adressées aux États-Unis, relatives aux renseignements reçus quant à la situation de M. Alireza Rahnavard (documents AL USA 22/2020 et UA USA 9/2021).

³¹ Sanctions imposées en 2011 par l'Union européenne contre les membres de la famille et les collaborateurs de l'ancien Président de l'Égypte, Hosni Moubarak (Règlement [UE] n° 270/2011 du Conseil du 21 mars 2011 concernant des mesures restrictives contre certaines personnes, entités et organismes au regard de la situation en Égypte) ; les sanctions imposées par l'Union européenne, en 2012, et les États-Unis, en 2020, contre les membres de la famille et des collaborateurs du Président de la République arabe syrienne, Bachar al-Assad (Karen DeYoung et Sarah Dadouch, « Trump administration imposes sanctions on Syria's Assad, family and close associates », The Washington Post, 17 juin 2020).

³² Par exemple, les sanctions imposées en vertu de la loi César pour la protection des civils syriens adoptée par les États-Unis en 2019.

22. La Rapporteuse spéciale souligne que les sanctions sont généralement imposées en l'absence de chef d'accusation ou de poursuites pénales dans quelque juridiction que ce soit contre les personnes visées, et que le droit à une procédure régulière protège non seulement les individus, par des normes en matière de preuve et des critères de culpabilité, mais aussi l'état de droit proprement dit. Elle fait observer avec inquiétude que le non-respect de ces droits a fait que des individus ont été frappés de sanctions à tort³³, et rappelle que cela semble se produire assez souvent³⁴.

23. Si certains prétendent que les sanctions ciblées imposées par l'Union européenne contre des individus sont désormais assorties de « garanties d'une procédure régulière » qui « permettent aux individus de contester les sanctions dont ils sont frappés » devant les tribunaux³⁵, la Rapporteuse spéciale note l'absence de telles garanties avant la décision d'imposer des sanctions et le fait que les contestations postérieures peuvent prendre du temps³⁶, durant lequel les sanctions en question « peuvent gravement entraver la vie des individus visés – ce qui constitue une injustice si ces individus sont visés à tort »³⁷. D'autres États imposant des sanctions, comme les États-Unis, n'informent pas nécessairement les individus visés des sanctions pris contre eux³⁸, ce qui fait qu'ils découvrent soudainement qu'ils ne peuvent plus effectuer d'opérations financières, voyager et accéder à leurs biens.

24. Il est difficile d'obtenir réparation. Il peut s'écouler des mois avant que le Gouvernement des États-Unis n'accorde aux avocats cherchant à représenter des individus visés par des sanctions les autorisations dont ils ont besoins pour fournir des services juridiques à ces individus et demander la levée des sanctions frappant ceux-ci et, d'après les estimations, les décisions relatives à la levée des sanctions prennent généralement près de deux ans³⁹.

25. La Rapporteuse spéciale note en outre une augmentation du nombre de sanctions visant des personnes et des entreprises pour des activités qui ne constituent pas du tout des actes criminels ou des actes répréhensibles au regard du droit international : individus et entreprises « collaborant » avec un gouvernement donné⁴⁰, « bénéficiant des avantages d'un régime donné ou le soutenant »⁴¹, faisant des affaires ou étant membres de la famille de hautes personnalités ou d'hommes d'affaires dans un pays donné⁴². La Rapporteuse spéciale redoute que les sanctions contre des individus et des entreprises pour des actes qui ne sont pas qualifiés de crimes au regard de la législation de leur propre État ou de tout autre État⁴³ donne lieu à la violation du droit

³³ ANSA, « Ristore a Verona per errore in lista nera sanzioni Usa », 2 avril 2021.

³⁴ « D'après les experts, il existe de nombreux cas où l'on dit secrètement aux banques de geler les paiements de personnes et d'entreprises qui sont visées à tort » (Justin Harper, « Italian restaurant owner wrongly targeted by US sanctions », BBC, 2 avril 2021).

³⁵ Clara Portela, *Targeted Sanctions against Individuals on Grounds of Grave Human Rights Violations: Impact, Trends and Prospects at EU Level* (Parlement européen, avril 2018), p. 23.

³⁶ Les procédures devant les tribunaux de l'Union européenne peuvent parfois prendre beaucoup de temps (Katri Annikki Havu, « Damages liability for non-material harm in EU case law », *European Law Review*, vol. 44, n° 4 (2019), p. 492-514.

³⁷ Clara Portela, *Targeted Sanctions against Individuals*, p. 23.

³⁸ Lettre d'allégation datée du 26 août 2020 adressée aux États-Unis par la Rapporteuse spéciale (document AL USA 22/2020).

³⁹ Lettre d'allégation du 2 février 2021 adressée aux États-Unis (document AL USA 9/2021).

⁴⁰ Union européenne, décision 2010/639/PESC du Conseil du 25 octobre 2010 concernant des mesures restrictives contre certains fonctionnaires du Biélorussie, art. 2.

⁴¹ Union européenne, décision 2012/36/PESC du Conseil du 23 janvier 2012 modifiant la décision 2010/639/PESC concernant des mesures restrictives contre la Biélorussie (art. (1)1 et 2.

⁴² Union européenne, règlement (UE) 2021/996 du Conseil du 21 juin 2021 modifiant le règlement (CE) n° 765/2006 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Biélorussie.

⁴³ Union européenne, décision 2010/639/PESC du Conseil ; décision (PESC) 2017/496 du Conseil du 21 mars 2017 modifiant la décision 2011/172/PESC concernant des mesures restrictives contre

de ne pas être tenu pour coupable d'une infraction qui ne constituait pas une infraction au moment où elle était commise⁴⁴. La Rapporteuse spéciale rappelle que le Tribunal de Nuremberg⁴⁵ et les procédures pénales internationales postérieures ont jugé inappropriée une telle peine collective⁴⁶.

26. La Rapporteuse spéciale note également que ces sanctions ne sont pas justifiées sur le plan pénal et semblent être motivées par une volonté de ternir la réputation des individus visés, ce qui porte atteinte à leur droit à la réputation et soulève la question de savoir si les autres raisons invoquées pour imposer des sanctions contre eux étaient jugées insuffisantes.

27. Les sanctions prises contre un individu peuvent violer les droits humains de nombreux autres individus. Ainsi, « en fonction du statut de l'individu visé, les sanctions peuvent [...] faire un nombre (potentiellement important) de victimes collatérales. Par exemple, si le dirigeant d'une organisation ou d'une entreprise est visé, cela aura probablement des répercussions sur les employés, les membres de sa famille et les autres personnes qui dépendent d'une manière ou d'une autre (économiquement) de cet individu »⁴⁷.

28. La Rapporteuse spéciale est particulièrement troublée par le fait que des acteurs unilatéraux imposent des sanctions contre des personnes sans vraiment connaître les effets qu'elles auront sur les droits humains de ces personnes ou d'autres. Cela est confirmée par l'affirmation suivante, tirée d'un rapport sur une étude réalisée pour le compte du Parlement européen en 2018 : « En raison de la difficulté de vérifier les effets des sanctions individuelles sur les individus visés, et en particulier d'obtenir des informations fiables de la part de ces derniers, les recherches sur cette question sont pratiquement inexistantes »⁴⁸. La Rapporteuse spéciale se dit préoccupée par cet aveu inquiétant, qui indique que les États imposant les sanctions visent des individus sans déterminer si les sanctions respectent ou non les obligations des États en matière de droits humains. Cela porte à croire qu'il s'agit, au mieux, d'une négligence et, au pire, de violations délibérées, car les travaux de la Rapporteuse spéciale et d'autres entités au sein du système des Nations Unies et à l'extérieur démontrent clairement que les sanctions violent effectivement de nombreux droits humains des individus visés.

D. Entreprises

29. Les atteintes aux droits humains qu'entraînent les sanctions imposées aux entreprises sont ressenties en premier lieu par les employés, qui sont lésés dans leurs droits relatifs au travail (droit au travail et droit de choisir librement son emploi, entre

certaines personnes, entités et organismes au regard de la situation en Égypte ; décision 2012/36/PESC du Conseil, al. 2) de l'article premier ; décision 2011/173/PESC du conseil du 21 mars 2011 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Bosnie-Herzégovine.

⁴⁴ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, al. 1) de l'art. 15.

⁴⁵ Quincy Wright, « International law and guilt by association », *American Journal of International Law*, vol. 43, n° 4 (octobre 1949), p. 746 à 755.

⁴⁶ Par exemple, le Tribunal international chargé de juger les personnes accusées de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991 et le Tribunal international chargé de juger les personnes accusées d'actes de génocide ou d'autres violations graves du droit international humanitaire commis sur le territoire du Rwanda et les citoyens rwandais accusés de tels actes ou violations commis sur le territoire d'États voisins entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 1994 (Tracy Isaacs, « Introduction », dans *Accountability for Collective Wrongdoing*, Tracy Isaacs and Richard Vernon, dir. (Cambridge, Cambridge University Press, 2011), p. 3.

⁴⁷ Nienke van der Have, « The proposed EU human rights sanctions regime: a first appreciation », *Security and Human Rights*, vol. 30 (2020), p. 69.

⁴⁸ Clara Portela, « Targeted sanctions against Individuals », p. 22.

autres), mais les dégâts humanitaires vont bien au-delà des entreprises elles-mêmes. Les familles et autres personnes à charge des employés, ainsi que les employés et les familles des entités qui traitent avec une entreprise visée par des sanctions, sont également concernés.

30. Cet « effet d’entraînement » peut avoir de très vastes répercussions lorsque l’entreprise visée est une banque. Les banques américaines sont tenues par exemple de cesser de fournir des services d’opération par correspondants bancaires aux banques étrangères visées par des sanctions imposées par les États-Unis pour « blanchiment d’argent principalement ». Cela empêche les banques visées de participer au système financier mondial et les entreprises de tous les secteurs qui sont clientes de ces banques d’effectuer des opérations en dollars des États-Unis, la principale monnaie du commerce mondial⁴⁹. Les clients de la banque visée peuvent également être frappés de sanctions secondaires.

31. La Rapporteuse spéciale souligne que les effets humanitaires peuvent être extrêmement importants lorsqu’une entreprise visée fait partie des principaux contributeurs de l’économie d’un pays ou lorsqu’elle produit ou fournit des biens ou des services essentiels au bien-être de la population de ce pays. Lorsqu’une entreprise visée domine le principal secteur économique du pays, les effets humanitaires peuvent s’étendre à l’ensemble de la population, comme si le secteur lui-même était visé.

32. Les sanctions portent également atteinte aux droits humains des personnes qui bénéficient des activités des sociales des entreprises, comme dans le cas de la compagnie pétrolière publique de la République bolivarienne du Venezuela (Petróleos de Venezuela). Le gel et le détournement des avoirs de la filiale américaine de cette société, CITGO, ont empêché des enfants vénézuéliens de recevoir des greffes de foie et de moelle osseuse dans des hôpitaux étrangers dans le cadre d’un programme que l’État avait financé grâce aux revenus de cette filiale ; le programme a été brusquement interrompu lorsque les sanctions ont été imposées en 2017⁵⁰.

33. Les sanctions paralysent la capacité des entreprises de faire des affaires au niveau international car la majorité des mécanismes favorisant ces échanges sont sous la juridiction des États-Unis ou de l’Union européenne, deux acteurs prolifiques pour ce qui est d’imposer des sanctions unilatérales. On peut citer le fait que l’Union européenne peut bloquer des opérations adossées à SWIFT⁵¹ et le fait que les États-Unis peuvent contrôler et bloquer les paiements en dollars américains effectués au moyen de Visa, de MasterCard, d’American Express, de Western Union et de PayPal⁵².

34. La Rapporteuse spéciale souligne que les entreprises, comme les individus, sont parfois visées à tort, un cas de figure rendu plus probable par l’absence de procédure régulière avant l’application des sanctions. L’Union européenne a imposé des sanctions contre des entreprises, mais les tribunaux européens ont par la suite constaté que les preuves de leurs prétendus méfaits laissaient à désirer ou étaient insuffisantes⁵³.

⁴⁹ Joshua P. Zoffer, « The dollar and the United States’ exorbitant power to sanction », *American Journal of International Law (AJIL) Unbound*, vol. 113 (2019), p. 152 à 156.

⁵⁰ HCDH, « Conclusions préliminaires de la visite de la Rapporteuse spéciale sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l’exercice des droits de l’homme en République bolivarienne du Venezuela », communiqué de presse, 12 février 2021.

⁵¹ Brian O’Toole, « Don’t believe the SWIFT China sanctions hype », *Atlantic Council*, 15 septembre 2020 ; PYMNTS.com, « SWIFT says it “has no authority” to unplug Russia or Israel », 8 octobre 2014 ; Charter’97, « Economist: disconnecting from SWIFT will be a bomb for the regime », 25 novembre 2020.

⁵² Voir Renata Avila Pinto, « Digital sovereignty or digital colonialism? » *Sur: International Journal on Human Rights*, vol. 27 (juillet 2018), p. 20.

⁵³ Cour européenne de justice (quatrième chambre), *Islamic Republic of Iran Shipping Lines e.a. contre Conseil de l’Union européenne*, affaire T-489/10, arrêt du Tribunal, 16 septembre 2013, cité

E. Organisations

35. La Rapporteuse spéciale note avec regret le fait que se répand la pratique consistant à imposer des sanctions unilatérales aux universités et aux instituts de recherche dont les activités sont jugées inacceptables par les États qui imposent les sanctions, ce qui a pour conséquence le déni du droit à l'éducation. Le 22 février 2019, dans le cadre du renouvellement des sanctions contre la République islamique d'Iran, les États-Unis ont imposé des sanctions contre deux universités iraniennes, l'université Shahid Beheshti et l'université de technologie Sharif, pour leurs recherches en physique nucléaire, bien que le Ministre iranien des sciences, de la recherche et de la technologie ait déclaré que ces recherches avaient été mal interprétées⁵⁴. Dans un cas similaire, les États-Unis avaient imposé des sanctions contre deux instituts de recherche russes participant au développement et au test de vaccins contre la COVID-19 pour leur implication présumée dans des programmes d'armes chimiques et biologiques⁵⁵.

IV. Cibles indirectes de sanctions unilatérales

A. Employés d'entreprises

36. Les sanctions unilatérales qui frappent une entreprise entravent les droits de ses travailleurs, qui certainement ne font que leur travail et ne sont pas impliqués dans l'acte à l'origine des sanctions ou n'y sont mêlés ni de près ni de loin. La Rapporteuse spéciale fait observer que les effets les plus évidents portent sur leurs droits relatifs au travail, notamment le droit au travail, le droit à un emploi décent et le droit de choisir librement son emploi. Les travailleurs peuvent subir une réduction de salaire ou des heures de travail ou perdre leur emploi, de façon provisoire ou définitive⁵⁶.

37. De nombreux autres droits sont remis en cause lorsque les sanctions obligent une entreprise à mettre un terme à des avantages tels que les indemnités couvrant les frais d'assurance maladie, de transport ou de scolarité accordées par l'employeur. Dans ces cas, les droits à la santé, à la liberté de circulation et à l'éducation et, de manière plus générale, à un niveau de vie suffisant, sont tous bafoués.

38. La Rapporteuse spéciale cite la conclusion de l'Organisation internationale du Travail (OIT) selon laquelle les protections sociales liées à l'emploi jouent un « rôle clef dans la prévention et la réduction de la pauvreté, le renforcement de la sécurité des revenus et la limitation des inégalités »⁵⁷. Si la pension d'un travailleur est réduite en raison d'une baisse de salaire ou d'un licenciement consécutifs à des sanctions, les répercussions peuvent être durables.

39. Les droits des travailleurs sont remis en cause lorsque des sanctions unilatérales visent un État dans lequel se trouvent les propriétaires, les activités ou les clients de leur entreprise ; le secteur économique dans lequel elle évolue ; ou un secteur dont

dans Elena Chachko, « Foreign affairs in court: lessons from CJEU targeted sanctions jurisprudence », *Yale Journal of International Law*, vol. 44, n° 1 (2019), p. 17.

⁵⁴ Mustafa Melih Ahishali, « US adds 2 Iranian universities to sanctions list », agence Anadolu, 18 février 2019.

⁵⁵ Mike Eckel, « US blacklists Russian entities for chemical, biological weapon research », RadioFreeEurope/RadioLiberty, 27 août 2020.

⁵⁶ Freshfields Bruckhaus Deringer, LLP, « How sanctions may affect your workplace », Lexology, 15 juillet 2015.

⁵⁷ Christina Behrendt et Quynh Anh Nguyen, *Innovative Approaches for Ensuring Universal Social Protection for the Future of Work*, International Labour Organization Future of Work Research Paper Series (Genève, Bureau international du Travail, 2018), p. v.

elle dépend. Leurs droits sont également bafoués lorsque les sanctions visent des personnes faisant partie des propriétaires de leur entreprise ou jouant un rôle clef dans sa gestion ou son fonctionnement ; lorsqu'elles visent une autre entreprise dont elle dépend pour des biens ou des services, notamment pour ce qui est du financement et du transport de marchandises ; ou lorsque les sanctions visent ses clients.

40. La Rapporteuse spéciale souligne que les sanctions contre une seule entreprise peuvent avoir des répercussions sur un grand nombre de personnes associées à celle-ci. L'interdiction imposée par les pays de l'Union européenne et l'Ukraine à la compagnie aérienne biélorusse Belavia, de traverser leur espace aérien en 2021, aurait « une incidence négative sur le bien-être » de quelque « 2 000 membres du personnel de la compagnie aérienne et de plus de 5 000 membres de leur famille », bien que les employés « n'aient été mêlés ni de près ni de loin à l'événement » qui a conduit aux sanctions⁵⁸.

41. Les États-Unis ont appliqué des sanctions contre le capitaine d'un pétrolier iranien qui a transporté de l'essence iranienne vers la République bolivarienne du Venezuela en 2020 parce que la compagnie pétrolière qui l'employait appartenait à la République islamique d'Iran, un pays que les États-Unis avaient désigné comme parrain du terrorisme. Ce capitaine, qui avait été formé au travail de marin et avait gravi les échelons au cours de sa carrière, effectuait le travail pour lequel il avait été engagé dans le cadre d'un contrat, mais, soudainement, il ne pouvait plus travailler ni voyager. La lettre adressée au Gouvernement des États-Unis par la Rapporteuse spéciale pour lui faire part de ses préoccupations concernant les droits du capitaine est restée lettre morte à ce jour⁵⁹.

42. D'après les estimations d'une étude, les lourdes sanctions imposées par les États-Unis à la République islamique d'Iran entre 2012 et 2015 ont entraîné la perte de 18 000 emplois dans le secteur manufacturier⁶⁰.

B. Famille

43. La Rapporteuse spéciale souligne que les membres de la famille des individus visés, qui ne sont pas les cibles directes des sanctions, voient leurs droits bafoués s'ils dépendent économiquement ou socialement de ces individus. Les droits en question peuvent aller du droit à une vie décente aux droits à la santé et à l'éducation. Les sanctions compromettent également de diverses manières leur droit à la vie familiale ; une interdiction de voyager contre la personne visée peut, par exemple, être à l'origine de la séparation d'une famille.

44. Les membres de la famille d'un individu non visé dont les droits sont remis en cause par les sanctions prises contre un État, un secteur économique, une entreprise ou une organisation – comme un travailleur d'une entreprise frappée de sanctions, un enfant qui ne peut pas obtenir une assistance médicale ou un étudiant dont les études sont interrompues du fait d'un accès réduit à Internet ou d'un manque de carburant – sont également visés de manière indirecte par les sanctions.

45. La Rapporteuse spéciale souligne que les effets indirects des sanctions sur les membres de la famille des individus visés peuvent être considérables. Dans une

⁵⁸ « Message des employés de Belavia – Belarusian Airlines adressé à la communauté internationale », Belavia, 28 juin 2021.

⁵⁹ Lettre d'allégation datée du 4 septembre 2020 adressée aux États-Unis par la Rapporteuse spéciale au sujet de la situation de M. Alireza Rahnavard (document AL USA 24/2020).

⁶⁰ Ali Moghaddasi Kelishomi et Roberto Nisticò, « Employment effects of economic sanctions », Centre d'études en économie et en finance, Université de Naples, document de travail n° 615 (31 janvier 2021) pp. 6, 26 et 27.

déclaration faite devant le Congrès américain le 6 octobre 1998, l'ancien Coordonnateur des opérations humanitaires des Nations Unies en Iraq, Denis Halliday, a affirmé que « les sanctions ont eu de graves répercussions sur le système irakien de la famille élargie. Nous constatons une augmentation des familles monoparentales, généralement des mères qui se démènent seules. Il y a une hausse du nombre de divorces. De nombreuses familles ont dû vendre leur maison, leurs meubles et d'autres biens pour mettre de la nourriture sur la table, ce qui a conduit au sans-abrisme. Plusieurs jeunes s'adonnent à la prostitution ».

C. Population dans son ensemble

46. La Rapporteuse spéciale note avec préoccupation que la plupart des sanctions unilatérales, quelle que soit la personne ou l'entité visée, portent atteinte aux droits de nombreux individus qui ne sont pas eux-mêmes directement visés, notamment la population d'un État dans son ensemble. Par exemple, les sanctions prises par les États-Unis contre le secteur pétrolier de la République bolivarienne du Venezuela portent atteinte à la vie quotidienne de tous les habitants du pays. Le fait de ne pas pouvoir vendre du pétrole à l'étranger empêche le pays de disposer des revenus nécessaires pour entretenir les infrastructures de base, et les pénuries d'électricité qui en résultent empêchent chaque ménage de jouir du droit à une vie décente, entre autres droits humains. Le simple fait de ne pas pouvoir recharger un téléphone portable ou accéder à Internet entrave la liberté d'expression et porte atteinte aux droits à la santé et à la vie dans les situations critiques. Sans lumière pour lire, les populations ne peuvent exercer leur droit à l'éducation. Les pénuries d'eau surviennent parce que les pompes électriques ne peuvent fonctionner, ce qui crée des situations insalubres et porte atteinte au droit à la santé. En même temps, le fait de ne pas pouvoir importer des produits pétroliers comme l'essence compromet la liberté de circulation des personnes et, en les empêchant de se rendre au travail ou de chercher une assistance médicale, les sanctions affectent également leurs droits au travail, à la santé et, par conséquent, à la vie⁶¹. De telles conditions privent également la population de son droit au développement.

47. La Rapporteuse spéciale note que les droits de la population syrienne sont également remis en cause par les sanctions imposées par les États-Unis en application de la loi César, qui visent des individus et des entreprises accusés d'aider le Gouvernement syrien à reconstruire les infrastructures du pays, notamment les écoles et les hôpitaux, et à rétablir la production de pétrole et de gaz. Les acteurs nationaux non étatiques ne peuvent pas s'engager dans la reconstruction à grande échelle, mais la reconstruction après le conflit est essentielle à l'exercice des droits économiques et sociaux, notamment le droit au développement par l'accès aux ressources de base, à l'éducation, aux services de santé, à la nourriture, au logement et à l'emploi⁶².

48. Selon une étude sur les sanctions sectorielles et ciblées imposées à la République arabe syrienne depuis 2011 par les États-Unis, l'Union européenne et d'autres pays occidentaux, au bout du compte, « les Syriens ordinaires ont été les plus

⁶¹ HCDH, « Conclusions préliminaires de la visite de la Rapporteuse spéciale en République bolivarienne du Venezuela ».

⁶² Lettre d'allégation conjointe datée du 21 décembre 2020 adressée aux États-Unis par la Rapporteuse spéciale sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, la Rapporteuse spéciale sur le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible et l'Expert indépendant sur les droits de l'homme et la solidarité internationale concernant les informations reçues au sujet des effets négatifs que les sanctions imposées en vertu de la loi César pour la protection des civils syriens de 2019 ont sur les droits humains (document AL USA 30/2020).

duement touchés par les effets indirects des sanctions. Parmi ces effets, on peut citer l'augmentation des niveaux de pauvreté, causée par des hausses sans précédent des prix des produits de première nécessité, l'envolée du taux de chômage, les dévaluations majeures de la monnaie locale et les faibles opportunités commerciales pour les petites et moyennes entreprises et les entreprises classiques »⁶³.

49. Compte tenu de l'ampleur des effets négatifs des sanctions ciblées, c'est une illusion que de dire qu'elles sont précises⁶⁴. Alors que les sanctions économiques contre un État violent les droits de sa population sans distinction, les sanctions ciblées les violent progressivement, car les individus ou les entités visés deviennent le point de départ de la propagation des effets humanitaires par les cercles des employés, des membres de la famille ou des collaborateurs, et ensuite par les cercles de chacun des membres de ces groupes. Les sanctions prises contre un individu peuvent donc violer les droits humains de centaines ou de milliers d'autres individus.

50. La Rapporteuse spéciale affirme avec insistance que les effets indirects des sanctions ciblées sur les droits humains d'une population sont reconnus depuis longtemps. Selon un document publié en 2004 par le Comité permanent interorganisations, si une entreprise ou un secteur visés sont des employeurs majeurs au niveau local, les sanctions qui font obstacle à leur capacité d'effectuer des activités commerciales « pourraient entraîner la réduction des fonds locaux destinés aux administrations municipales, notamment pour la prise en charge des services de sécurité, de santé et des affaires sociales », ainsi que la diminution de l'aide destinée « au paiement des frais de santé et de scolarité des employés ou des personnes à leur charge, aux investissements dans les infrastructures routières, aux communications, à l'assainissement dans leurs collectivités ou aux paiements de la pension des anciens employés »⁶⁵.

51. La Rapporteuse spéciale s'inquiète également du fait que les droits d'une population sont également remis en cause par les sanctions prises contre des personnes occupant des postes de responsabilité gouvernementale ou civile. Par exemple, on peut citer le droit à l'alimentation lorsqu'un national de la République démocratique du Congo a été frappé de sanctions parce qu'un de ses proches était accusé d'être un collaborateur du Hezbollah ; l'individu en question était le plus grand boulanger du pays⁶⁶.

52. Les effets indirects que les sanctions ciblées ont sur une population peuvent avoir des répercussions qui durent des dizaines d'années lorsque le droit à l'éducation des personnes est compromis. Selon une étude, si les sanctions « entraînent la réduction du niveau d'instruction des jeunes », leurs effets « peuvent perdurer longtemps après leur levée »⁶⁷.

⁶³ Zaki Mehchy et Rim Turkmani, « Understanding the Impact of Sanctions on the Political Dynamics in Syria », (Londres, London School of Economics and Political Science, janvier 2021), p. 35.

⁶⁴ Bryan R. Early et Marcus Schulzke, « Still unjust, just in different ways: how targeted sanctions fall short of just war theory's principles », *International Studies Review*, vol. 21, n° 1 (mars 2019), p. 57 à 80.

⁶⁵ Manuel Bessler, Richard Garfield et Gerard Mc Hugh, *Handbook for Assessing the Humanitarian Impact of Sanctions* (Nations Unies, Comité permanent interorganisations et Bureau de la coordination des affaires humanitaires, octobre 2004), p. 65.

⁶⁶ Contribution de Joy Gordon, professeur à l'université Loyola de Chicago (États-Unis), à la consultation d'experts sur la notion, les caractéristiques, le statut juridique et les cibles des sanctions unilatérales, organisée par la Rapporteuse spéciale le 26 avril 2021 (Consultable à l'adresse suivante : voir www.ohchr.org/Documents/Issues/UCM/expert-consultation-26April2021.pdf).

⁶⁷ Safoura Moeeni, « Family income and children's education: evidence from targeted economic sanctions » (Naples, Italie, Centre d'études en économie et en finance, 28 octobre 2018), p. 6.

D. Autres États

53. La Rapporteuse spéciale note que les États voisins sont les premiers points d'arrivée lorsque des problèmes humanitaires (crises économiques, manque de biens essentiels, entre autres) dans l'État initialement visé ou touché par les sanctions entraînent des migrations vers l'extérieur. Les migrations massives mettent en danger la vie des migrants, car ils deviennent vulnérables à la traite des personnes et voyagent sans les moyens de transport, la nourriture, les lieux de repos ou l'assistance médicale nécessaires⁶⁸.

54. Les migrations provoquées par les sanctions concernent non seulement les ressortissants de l'État visé, mais aussi d'autres personnes qui y avaient cherché refuge ou un emploi en des temps meilleurs. Par exemple, l'Organisation internationale pour les migrations fait état du retour en Afghanistan de plus d'un million d'Afghans en provenance de la République islamique d'Iran après que les États-Unis ont rétabli leurs sanctions contre ce dernier pays en 2018⁶⁹.

55. Les entreprises situées dans des États tiers peuvent également être confrontées à la possibilité que des sanctions secondaires soient appliquées à leur encontre, à moins qu'elles ne mettent un terme à leurs relations commerciales avec un État ou une entreprise étrangère visés par des sanctions⁷⁰. Cela peut entraîner une perte d'activité et affecter les droits relatifs à l'emploi et d'autres droits des employés de ces entreprises et des individus qui dépendent d'eux, comme expliqué plus haut.

E. États imposant des sanctions

56. La Rapporteuse spéciale rappelle aux États que les effets humanitaires néfastes des sanctions unilatérales sont également ressentis par les individus résidant dans l'État imposant les sanctions, qui se voient interdire de poursuivre les opérations qu'ils avaient précédemment avec l'État ou la partie visés. Cela se traduit par des pertes de revenus et d'emploi et par le recul des droits aux soins de santé, à l'éducation, à un niveau de vie décent et à la dignité.

57. La Rapporteuse spéciale admet que les gouvernements des États imposant des sanctions prennent souvent des mesures pour en atténuer les effets internes. Déjà en 1980, lorsque les États-Unis ont imposé un embargo sur les exportations de céréales vers l'Union soviétique, ils ont également créé un programme visant à compenser la baisse anticipée des prix des céréales sur le marché intérieur afin d'éviter que les agriculteurs américains en pâtissent⁷¹. Le spa lituanien « Belorus », sous le contrôle du service de gestion de l'administration du président du Bélarus, a insisté sur la nécessité de lever le gel de ses fonds placés dans une banque lituanienne, car cela empêchait le paiement des salaires des employés lituaniens du sanatorium⁷².

58. La Rapporteuse spéciale appelle l'attention sur le fait que les effets des sanctions sur les droits des personnes résidant dans l'État imposant des sanctions sont difficiles à prévoir avec précision et que les sanctions causent parfois plus de

⁶⁸ Joel Alexander Lopez, « Venezuelan refugee crisis: a consequence of US economic sanctions », mémoire de licence, Université d'État de New York, à Albany, 2019.

⁶⁹ Frud Bezhan, « Afghanistan, the “unintended casualty” of US sanctions on Iran », RadioFreeEurope/RadioLiberty, 14 août 2018 ; Organisation internationale pour les migrations (OIM), « Return of undocumented Afghans: weekly situation report, 29 December 2019–4 January 2020 » ; OIM, « Return of undocumented Afghans: weekly situation report, 21–27 May 2021 ».

⁷⁰ Özgür Özdamar et Evgeniia S. Hahin, « Consequences of economic sanctions: the state of the art and paths forward », *International Studies Review* (2021), p. 13.

⁷¹ Heritage Foundation, « The Soviet grain embargo », *Backgrounders*, n° 130 (2 janvier 1981).

⁷² LRT, « Belarusian spa in Lithuania goes to court over asset freezes », 29 janvier 2021.

dommages dans cet État que dans le pays visé, même si celui-ci les maintient pour leurs effets politiques⁷³. Par conséquent, les mesures visant à compenser les dommages causés aux entreprises et aux droits dans l'État qui applique les sanctions ne pourront être prises qu'après coup.

V. Cibles de sanctions secondaires

A. Présentation générale des sanctions secondaires

59. Les sanctions secondaires portent atteintes aux mêmes droits économiques et droits de propriété des individus, à leur droit de voyager et à leurs autres droits humains de la même manière que les sanctions primaires. Un État les applique contre des personnes et des entreprises se trouvant dans le pays visé ou dans des pays tiers qui entretiennent avec une cible de sanctions primaires une collaboration non approuvée par le régime qui impose les sanctions.

60. La Rapporteuse spéciale note avec préoccupation que les États-Unis recourent fréquemment aux sanctions secondaires, tout en se félicitant du fait que les autres États qui appliquent des sanctions s'abstiennent généralement de recourir à cette pratique. En arguant que le système financier et le dollar américains sont très souvent utilisés dans les opérations internationales, les États-Unis affirment qu'ils sont habilités à prendre de telles mesures. Ainsi, les sanctions secondaires « empêchent des individus ou des entreprises étrangers d'effectuer des opérations » dans le système financier américain « s'ils mènent certaines activités en collaboration avec une entité visée par des sanctions, même si aucune de ces activités ne concerne directement les États-Unis »⁷⁴. En vertu des régimes de sanctions de la loi intitulée « Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act » de 2012 et de la loi César, les États-Unis peuvent imposer des sanctions secondaires contre tout individu non américain, où que ce soit dans le monde, qu'ils estiment qu'il participe à une activité visée par leurs sanctions, sans garanties d'une procédure régulière⁷⁵.

61. La Rapporteuse spéciale note avec inquiétude que les acteurs humanitaires, notamment les ONG et leurs employés et bénévoles évoluant dans les États visés par des sanctions, sont souvent menacés de sanctions civiles ou pénales ou de sanctions secondaires en raison des efforts qu'ils déploient pour minimiser les effets négatifs, sur le plan humanitaire, des sanctions sur les droits des personnes vivant dans les pays visés.

62. Bien que les États imposant des sanctions prévoient des dérogations pour raison humanitaire dans leurs régimes de sanctions, ces dérogations n'ont jamais été totalement efficaces, et la Rapporteuse spéciale se félicite des efforts déployés par les États-Unis et l'Union européenne pour permettre aux acteurs humanitaires d'en bénéficier plus facilement. En 2020, les États-Unis ont publié une fiche contenant des informations consolidées sur les dérogations pour raison humanitaire relatives aux sanctions visant Cuba ; la Fédération de Russie et l'Ukraine ; la République arabe syrienne ; la République bolivarienne du Venezuela ; la République islamique d'Iran ; la République populaire démocratique de Corée ; et l'Union européenne a commencé à publier des orientations détaillées sur la fourniture de biens et de services à des fins humanitaires dans les pays où elle impose des sanctions sectorielles et ciblées. En 2021, l'Union européenne a établi un point de contact unique pour la fourniture d'aide

⁷³ Donald E. deKieffer, « The purpose of sanctions », *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 15, n° 2 (1983), p. 207.

⁷⁴ États-Unis, Département du Trésor, « Remarks of Secretary Lew on the evolution of sanctions and lessons for the future at the Carnegie Endowment for International Peace », 30 mars 2016.

⁷⁵ Lettre d'allégation conjointe datée du 21 décembre 2020 adressée aux États-Unis (document AL USA 30/2020).

humanitaire dans les endroits où ses sanctions sont appliquées⁷⁶. La Rapporteuse spéciale note cependant avec regret que, d'après les informations, les mesures prises sont inefficaces.

63. Le 10 décembre 2020, la Rapporteuse spéciale a publié une note d'orientation sur les préoccupations humanitaires et les effets négatifs des sanctions unilatérales et de leurs dérogations dans le contexte de la pandémie de COVID-19. Dans cette note d'orientation, elle indique que les organisations humanitaires considèrent les sanctions unilatérales comme le principal obstacle à l'acheminement de l'aide, notamment des médicaments, du matériel médical, des équipements de protection, des denrées alimentaires et d'autres articles essentiels, et que les dérogations pour raison humanitaire restent inefficaces et inadéquates.

64. La Rapporteuse spéciale trouve regrettables les effets considérables que les sanctions secondaires contre les entreprises peuvent avoir sur les droits humains. Dans le cadre des sanctions qu'ils ont appliquées contre le secteur pétrolier vénézuélien, les États-Unis ont imposé en 2020 des sanctions secondaires contre quatre pétroliers grecs et leurs exploitants pour avoir chargé du pétrole vénézuélien, en les empêchant d'effectuer des opérations en dollars américains – la monnaie de référence pour les opérations entre pétroliers – et de faire escale dans les ports américains⁷⁷. Bien que cela porte atteinte à l'application régulière de la loi et à de nombreux autres droits des individus directement et indirectement touchés, allant des droits relatifs à l'emploi au droit à la liberté de circulation, l'étendue des individus touchés englobe ceux qui dépendent du pétrole importé pour le transport, le chauffage ou l'électricité, car le retrait de facto des pétroliers du service international peut empêcher de futures expéditions vers les pays de destination, ce qui peut entraîner une hausse des prix.

65. De la même manière, le 20 novembre 2020, les États-Unis ont appliqué des sanctions contre une entreprise chinoise, la China National Electronics Import and Export Corporation, qu'ils accusent d'avoir aidé le Gouvernement vénézuélien à saper la démocratie en lui fournissant du matériel, des logiciels et des formations qui auraient été utilisés pour réprimer ses opposants⁷⁸. Étant donné que les produits de l'entreprise sont utilisés pour la défense et la sécurité publiques, les sanctions secondaires qui entravent la capacité de celle-ci à faire des affaires peuvent constituer un obstacle à la protection de certains droits parmi lesquels, in fine, le droit à la vie.

66. Les conséquences humanitaires des sanctions imposées à des entreprises publiques situées dans des États tiers résultent également de la résiliation des contrats que ces entreprises ont conclus avec un État ou une partie visés par des sanctions. Cela porte atteinte non seulement aux droits économiques et aux droits de propriété des propriétaires et des employés de ces entreprises publiques, mais aussi à ceux d'autres individus, comme expliqué plus haut⁷⁹.

67. La Rapporteuse spéciale souligne que la légalité des sanctions secondaires est discutable au regard du droit international, outre la légalité contestable des sanctions unilatérales initiales. Elle note que l'application d'une compétence extraterritoriale aux ressortissants et aux entreprises publiques d'États tiers pour avoir coopéré avec

⁷⁶ Commission européenne, « EU-level contact point for humanitarian aid in environments subject to EU sanctions ».

⁷⁷ Greg Miller, « US sanctions target Greek tankers loaded with Venezuelan crude », *American Shipper*, 2 juin 2020.

⁷⁸ États-Unis, Département du Trésor, « Treasury sanctions CEIEC for supporting the illegitimate Maduro regime's efforts to undermine Venezuelan democracy », communiqué de presse, 30 novembre 2020.

⁷⁹ HCDH, « Conclusions préliminaires de la visite de la Rapporteuse spéciale en République bolivarienne du Venezuela ».

des cibles de sanctions, et les menaces sous-entendues du régime de sanctions à l'endroit de ces entités situées dans des États tiers, ne sont pas justifiées au regard du droit international et augmentent les risques d'application excessive des sanctions. La légalité des contre-mesures destinées à rendre inefficaces les sanctions secondaires est également sujet à débat⁸⁰ et, dans l'ensemble, les États ont été réticents à en adopter.

B. Lois et sanctions civiles et pénales des pays

68. Alors que les ressortissants des États-Unis peuvent faire l'objet de sanctions civiles ou pénales en cas de violation des sanctions, les individus non américains menacés de sanctions secondaires sont contraints de choisir entre un accès continu au système financier des États-Unis ou une collaboration avec une cible de sanctions primaires⁸¹. La Rapporteuse spéciale note que, pour les individus, les sanctions secondaires portent atteinte non seulement à leurs droits économiques et à leurs droits de propriété, mais aussi à leur droit à la liberté de circulation. Pour les entreprises, le fait qu'on leur refuse l'accès au système financier américain peut entraîner une perte d'activité, produisant ainsi les mêmes effets sur les droits des employés et d'autres individus, comme expliqué plus haut. Une entreprise ou une personne frappées de sanctions secondaires sont dans l'impossibilité d'effectuer des opérations avec tout individu ou toute entité se trouvant aux États-Unis et avec un grand nombre d'individus ou d'entités se trouvant hors des États-Unis, car le dollar des États-Unis est inévitablement utilisé dans ces opérations qui sont adossées au système financier américain.

VI. Application excessive des sanctions

A. Explication des applications excessives

69. La Rapporteuse spéciale trouve regrettable que les problèmes humanitaires dans les pays ciblés soient aggravés par une généralisation de l'application excessive qui accentue les effets des sanctions tandis que les dérogations pour raison humanitaire sont sous-utilisées. Lors d'un 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, qui s'est tenu à Genève le 3 juin 2021, elle a noté que les organisations humanitaires disaient à l'unanimité qu'elles rencontraient des problèmes lorsqu'elles tentaient d'acheminer de la nourriture, des médicaments, des vaccins et d'autres articles essentiels vers les pays sanctionnés, en raison d'une application de plus en plus excessive causée par le fait que les banques, les donateurs et les sociétés de transport craignent d'être frappés de sanctions s'ils contreviennent aux sanctions. Par conséquent, l'application excessive a des répercussions considérables sur tous les groupes de population dans les pays visés par des sanctions et empêche leur peuple d'exercer leurs droits humains.

70. Cette crainte découle de la complexité et du manque de transparence des régimes de sanctions, qui augmentent le risque de contraventions involontaires. En cas de contravention, on encourt des sanctions secondaires, des sanctions financières ou des peines de prison. Des conseils extérieurs d'experts en matière d'application des

⁸⁰ 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 Law* (22 septembre 2020), p. 65.

⁸¹ Roberto J. Gonzalez et Rachel M. Fiorill, « USA », dans *Sanctions 2020: A Practical Cross-border Insight into Sanctions Law* (Londres, Global Legal Group, 2019), p. 153.

sanctions sont souvent nécessaires, ce qui ajoute du temps et des coûts à la fourniture de biens, de services et d'aide humanitaire autorisés aux pays visés par des sanctions.

71. Un cabinet d'avocats américain a fait remarquer que « la généralisation de l'application excessive des sanctions [...] a fait peser des contraintes considérables, dans la pratique, sur le commerce humanitaire avec » la République islamique d'Iran⁸². Un cabinet d'avocats français a conclu qu'« un obstacle majeur à l'exécution des opérations [humanitaires] bénéficiant d'une dérogation vient de l'attitude des institutions financières, qui s'explique par la crainte de celles-ci d'être frappées de sanctions »⁸³. Un avocat suisse spécialisé dans les sanctions a fait remarquer que les conséquences d'une application excessive des sanctions par les banques « peuvent être particulièrement dramatiques pour les individus visés »⁸⁴.

72. La Rapporteuse spéciale se félicite que l'Union européenne ait pris conscience du problème. La Commission européenne a fait état de la « réticence de certains acteurs à se lancer dans des opérations liées à un pays ou à un individu faisant l'objet de sanctions, même si ces opérations sont licites (application excessive des sanctions), par crainte de contrevenir accidentellement aux sanctions ou en raison d'un manque de motivations économiques à participer à ces opérations » au regard des « risques qui en découlent ». Elle a également indiqué qu'un « respect de la réglementation au-delà de ce qui est nécessaire ne devrait pas conduire à remise en cause de la fourniture de l'aide humanitaire »⁸⁵.

73. La Rapporteuse spéciale trouve toutefois regrettable le fait que, de manière générale, l'accès aux informations relatives au statut de cible de sanctions, aux mécanismes d'obtention d'autorisations et aux dérogations pour raison humanitaire reste insuffisant.

B. Formes d'application excessive

74. La Rapporteuse spéciale rappelle que la pandémie de COVID-19 a montré comment l'application excessive porte atteinte aux droits à la santé et à la vie en empêchant l'achat et l'expédition d'articles autorisés. Des banques en Suisse ont bloqué les transferts de dons destinés à Cuba de la part d'ONG suisses, afin de permettre au pays d'acheter du matériel pour lutter contre la pandémie. Un don de matériel médical à Cuba de la part d'un entrepreneur chinois a été bloqué à la dernière minute après que l'expéditeur américain a décidé de ne pas effectuer l'opération, estimant que la réglementation américaine l'en empêchait. Deux entreprises suisses ont cessé d'envoyer du matériel médical à Cuba après avoir été rachetées par une société américaine (A/75/209).

75. Certains fournisseurs cessent toute activité avec les pays visés par des sanctions. Il est rapporté qu'en 2019, une entreprise suédoise de produits médicaux a déclaré à une ONG iranienne qui fournit gratuitement des pansements aux patients qu'en raison des sanctions américaines, elle a décidé de suspendre toute activité impliquant la

⁸² Gibson, Dunn and Crutcher LLP, « Economic and trade sanctions developments in response to COVID-19 », 29 avril 2020.

⁸³ Rebecca Guyot et Agustina Paladino, « United States economic sanctions on Iran in the context of COVID-19 », Cohen Amir-Aslani (n.d.).

⁸⁴ Observations soumises par Nicolas Rouiller, professeur à la Business School Lausanne (Suisse) et à l'Université des finances de Moscou, à la consultation d'experts sur la notion, les caractéristiques, le statut juridique et les cibles des sanctions unilatérales, convoquée par la Rapporteuse spéciale le 26 avril 2021.

⁸⁵ Commission européenne, « Note d'orientation de la Commission relative à la fourniture d'aide humanitaire visant à lutter contre la pandémie de COVID-19 dans certains environnements faisant l'objet de mesures restrictives de l'UE », communication de la Commission, 16 novembre 2020.

République islamique d'Iran, y compris « les activités bénéficiant de quelque dérogation que ce soit » en ce qui concerne les sanctions économiques imposées par les États-Unis⁸⁶.

76. La crainte d'être frappés de sanctions dissuade les donateurs de fournir des fonds aux organisations humanitaires. Même lorsque des dons sont versés, certaines ONG opérant en République arabe syrienne « ont dû annuler des projets parce qu'elles étaient dans l'impossibilité de respecter les formalités administratives exigées par les donateurs »⁸⁷.

77. L'application excessive porte également atteinte aux droits à la liberté d'information et à l'éducation, ce qui a pour effet de priver une population d'autres droits. Le personnel médical, les avocats et d'autres personnes vivant dans des pays visés par des sanctions, ou qui sont citoyens de ces pays vivant à l'étranger, ne peuvent pas participer à des consultations et conférences médicales en ligne qui utilisent les services de Zoom, une entreprise de technologies de communication, conformément à ses conditions d'utilisation⁸⁸.

78. L'application excessive entrave également la publication de recherches universitaires, privant ainsi le public partout dans le monde de connaissances qui peuvent être essentielles à l'exercice des droits humains. La maison d'édition Wiley met en garde les rédacteurs de ses revues savantes en leur demandant de « traiter avec prudence tout écrit provenant d'un pays visé par des sanctions en ce qui concerne le sujet traité et de solliciter un avis juridique si nécessaire »⁸⁹.

79. Les banques sont particulièrement prudentes en raison des exigences supplémentaires que les régulateurs imposent pour lutter contre le blanchiment d'argent et d'autres crimes financiers. Ces exigences signifient que les banques « doivent être précises en ce qui concerne le client et l'argent avec lequel il effectue ses opérations. Cette obligation s'étend à la surveillance des activités pour s'assurer qu'elles ne contreviennent en aucune façon au régime de sanctions. Il s'agit d'un travail qui demande beaucoup de ressources et qui expose les banques à un risque élevé. Par conséquent, elles choisissent souvent de ne pas traiter avec des organisations visées par des sanctions »⁹⁰.

VII. Conclusions et recommandations

A. Conclusions

80. Les sanctions unilatérales imposées de plus en plus souvent aujourd'hui à des États, à des secteurs de l'économie, à des entreprises et à des individus sans l'autorisation du Conseil de sécurité touchent un nombre croissant de cibles, bien au-delà de celles officiellement annoncées. Elles violent de nombreux droits humains, quelle que soit la nature de la cible. Les droits remis en cause peuvent varier selon que la cible est un État, un secteur économique, une entreprise ou organisation ou un individu ; que la cible soit directe ou indirecte ; que la cible soit intentionnelle ou non ; que les sanctions soient primaires ou secondaires.

⁸⁶ Mersiha Gadzo, « Iranians with rare disease dying under US sanctions », Al Jazeera, 28 mai 2021.

⁸⁷ IMPACT - Civil Society Research and Development, *Invisible sanctions: How Overcompliance Limits Humanitarian Work on Syria - Challenges of Fund Transfer for Non-Profit Organizations Working on Syria* (Berlin, 2020), p. 3.

⁸⁸ Zoom, conditions d'utilisation de Zoom, 20 août 2020.

⁸⁹ Wiley, « Best Practice Guidelines on Research Integrity and Publishing Ethics ».

⁹⁰ Surya P. Sabedi, dir., *Unilateral Sanctions in International Law* (Oxford, Hart Publishing, 2001).

81. Les sanctions économiques, financières et commerciales prises contre des États, ainsi que les embargos sur les transports maritimes, terrestres ou aériens, ont des répercussions sur l'ensemble de la population des pays visés car elles aggravent les crises économiques et rendent impossibles l'achat et la livraison d'équipements technologiques, médicaux et d'autres types d'équipements nécessaires, de pièces détachées, de réactifs, de médicaments, de vaccins, de denrées alimentaires et d'autres articles essentiels, entravant ainsi le fonctionnement des infrastructures relatives hydrauliques, électriques, de transport et d'autres infrastructures publiques. Par conséquent, elles portent atteinte à l'ensemble des droits humains de toute la population (ressortissants et résidents du pays visé), à savoir leurs droits civils, économiques, sociaux et culturels primaires et le droit au développement. Les interdictions de voyage et de vol portent atteinte à la liberté de circulation des résidents des pays visés.

82. Outre leurs effets intermédiaires sur l'ensemble de la population du pays, les sanctions unilatérales imposées contre des secteurs de l'économie portent directement atteinte aux droits économiques et aux droits relatifs à l'emploi des personnes employées dans les secteurs en question, ainsi que des membres de leur famille et de leurs partenaires commerciaux, ce qui entraîne une augmentation des niveaux de pauvreté, une participation à l'économie grise, à des activités criminelles et à la traite des personnes.

83. Les sanctions ciblées contre une entreprise touchent directement ses employés, ainsi que les membres de leur famille et leurs collaborateurs. Lorsqu'une entreprise visée occupe une position dominante dans un secteur économique clef d'un pays, les effets humanitaires peuvent s'étendre à toute la population. Les sanctions ciblées contre un individu ne portent pas atteinte uniquement à l'exercice des droits humains de cet individu, ils peuvent s'étendre à un grand nombre de personnes par les cercles des membres de sa famille, de ses collaborateurs et d'autres individus. Elles violent de nombreux droits des personnes visées sans garantie d'une procédure régulière et souvent sans garantie d'accès à la justice.

84. Les ressortissants et les entreprises de pays tiers deviennent des cibles directes des sanctions secondaires, et les ressortissants et les entreprises des États imposant les sanctions deviennent des cibles des sanctions civiles et pénales mises en place comme moyen d'application des sanctions primaires, ce qui crée des effets similaires sur les individus et les entreprises visés et sur les cibles indirectes. Les sanctions imposées ex officio contre les fonctionnaires les empêchent de représenter leur État et de protéger les droits de ses ressortissants et de ses résidents dans la sphère internationale, notamment dans les institutions judiciaires.

85. L'application de sanctions unilatérales dans la cybersphère, à savoir le fait d'empêcher l'accès aux paiements en ligne, aux satellites, à Internet, aux logiciels, aux plateformes et aux services d'information et de communication accessibles au public, vise l'ensemble de la population des pays ciblés, permettant atteinte à leurs droits économiques et culturels, notamment les droits à l'utilisation d'Internet, à l'accès à l'information, à l'éducation et à la santé, entre autres droits.

86. La crainte des sanctions et des peines civiles et pénales entraîne des politiques de risque zéro et une application excessive de la part des banques et des autres entreprises, ce qui aggrave les effets de toutes les catégories de sanctions et touche non seulement les ressortissants et les résidents des pays visés ou d'autres pays dont les entreprises sont visées, mais aussi leurs partenaires commerciaux et les acteurs humanitaires, qui deviennent ainsi des cibles indirectes.

87. Les ONG internationales et nationales qui participent à la fourniture de l'aide humanitaire, ainsi que leur personnel, deviennent souvent la cible de

sanctions secondaires. Les entraves qu'ils rencontrent dans l'accomplissement de leur travail humanitaire, comme effectuer des virements bancaires ou livrer de la nourriture, des médicaments et d'autres articles essentiels, visent indirectement les bénéficiaires de l'aide humanitaire.

B. Recommandations

88. La Rapporteuse spéciale appelle tous les États et organisations régionales à lever, suspendre ou réduire au minimum toute mesure unilatérale pouvant être qualifiée de mesure coercitive unilatérale telle que définie au paragraphe 5 du présent rapport.

89. Les considérations humanitaires doivent toujours être prises en compte par les États lorsqu'ils décident d'appliquer ou de mettre en œuvre des mesures unilatérales (précaution humanitaire), ainsi qu'au cours de leur élaboration. La Rapporteuse spéciale invite le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, en étroite coopération avec le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et les acteurs humanitaires concernés, à mettre en place un système de suivi et d'évaluation des effets sur le plan humanitaire des sanctions unilatérales sur les taux de mortalité, de nutrition et de malnutrition, la scolarisation, les taux de vaccination, la propagation des maladies, l'emploi, les garanties sociales et l'accès aux médicaments, entre autres.

90. Les droits humains doivent être garantis à chaque individu dans le monde, sans distinction. Ni quelques individus ni l'ensemble de la population d'un État donné ne devraient être transformés en cibles directes ou indirectes de mesures coercitives unilatérales, en les considérant comme des « dommages collatéraux ». Les « bonnes intentions ou les objectifs louables » ne sauraient justifier que l'ensemble de la population d'un pays devienne la cible indirecte ou non intentionnelle de sanctions unilatérales, ni que des personnes directement ou indirectement visées subissent des souffrances humaines (une violation des droits humains fondamentaux) sous prétexte que ce sont des « dommages collatéraux ».

91. Compte tenu du fait que les mesures coercitives unilatérales ont des répercussions sur la capacité des États de réagir aux menaces et aux défis contemporains et portent atteinte à toutes les catégories de droits humains, la Rapporteuse spéciale invite non seulement le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, mais aussi tous les organes et institutions spécialisées des Nations Unies, tels que l'OIT, l'Organisation de l'aviation civile internationale, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, le Fonds des Nations Unies pour la population et l'Organisation mondiale de la Santé, à inclure dans leurs programmes une évaluation de la légalité et des effets sur le plan humanitaire des sanctions unilatérales.

92. Les sanctions secondaires et les lois civiles et pénales des pays ne doivent pas servir à l'application de sanctions unilatérales, compte tenu du fait que celles-ci portent atteinte aux droits humains.

93. Les parties qui imposent des sanctions doivent s'efforcer de simplifier et de rendre transparentes les procédures de sanctions et d'application de celles-ci, avec des directives claires, afin d'éviter une application excessive qui porte atteinte aux droits humains. Les États imposant des sanctions, en application du principe coutumier de devoir de précaution, sont tenus de prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter une application excessive dans tous les cas, y compris pour les mesures coercitives prises conformément au droit international.