



Assemblée générale

Distr. générale
26 juillet 2017
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Trente-sixième session

11-29 septembre 2017

Point 3 de l'ordre du jour

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

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

Note du secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de transmettre au Conseil des droits de l'homme le rapport du Rapporteur spécial sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, Idriss Jazairy, établi en application des résolutions 27/21 et 30/2 du Conseil. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial décrit les principales activités qu'il a menées entre juillet 2016 et juin 2017. Il examine ensuite la question des voies de recours et des réparations pour les victimes de mesures coercitives unilatérales, procédant à un examen, une analyse et une évaluation des différents mécanismes auxquels les victimes peuvent avoir recours. Enfin, il formule des recommandations sur les mesures à prendre pour renforcer les moyens de réparation existants ou en concevoir de nouveaux.



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

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Activités du Rapporteur spécial	4
III. Suivi des précédentes recommandations du Rapporteur spécial	4
IV. Extraterritorialité et sanctions internationales	5
A. Les sanctions extraterritoriales au regard du droit international	6
B. Obligations extraterritoriales des États en ce qui concerne les sanctions	10
V. Propositions concernant la création de commissions spéciales d'indemnisation des victimes de mesures coercitives unilatérales	12
VI. Conclusions et recommandations	14
 Annexe	
Outcome document of the expert working group convened in Geneva on 3 June 2017	16
 Appendices	
I. Elements on the United Nations register of unilateral sanctions likely to have a human rights impact	18
II. Elements for a draft General Assembly declaration on unilateral coercive measures and the rule of law	20

* L'annexe au présent rapport est distribuée telle qu'elle a été reçue, dans la langue de l'original seulement.

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis par le Rapporteur spécial sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, Idriss Jazairy, en application des résolutions 27/21, 30/2 et 34/13 du Conseil des droits de l'homme.
2. L'Assemblée générale, dans sa résolution 70/151, et le Conseil des droits de l'homme, dans sa résolution 30/2, ont demandé au Rapporteur spécial de s'attacher aux effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme des victimes et d'examiner les questions des recours et des réparations dans ses prochains rapports aux deux organes, afin de promouvoir le principe de responsabilité et les réparations.
3. Pour donner suite à ces demandes, le Rapporteur spécial a consacré son rapport à l'Assemblée générale à sa soixante et onzième session (A/71/287 à la question des voies de recours et des réparations pour les victimes de mesures coercitives unilatérales. Le rapport comprenait un examen, en droit international général, en droit international des droits de l'homme et en droit international humanitaire, des aspects théoriques des recours en cas de violation des droits de l'homme résultant de l'application de mesures coercitives unilatérales. Le présent rapport a été élaboré parallèlement à un autre rapport que le Rapporteur spécial avait soumis auparavant au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/33/48), et il doit être lu conjointement avec ledit rapport, qui contenait un examen et une évaluation préliminaires des divers mécanismes dont disposent ou pourraient disposer les États et les personnes concernés par des mesures coercitives unilatérales pour introduire des recours et demander réparation.
4. Dans son rapport à l'Assemblée générale à sa soixante-dixième session (voir le document A/70/345, par. 56 a)), le Rapporteur spécial a proposé la création d'un registre des mesures coercitives unilatérales susceptibles d'avoir des conséquences pour les droits de l'homme devant être tenu et mis à jour par le Secrétaire général. Dans son précédent rapport au Conseil des droits de l'homme et dans son rapport soumis à l'Assemblée générale à sa soixante et onzième session (A/71/287), il avait invité les deux organes à réaffirmer solennellement par une déclaration le droit des victimes à un recours efficace incluant une compensation financière appropriée et réelle, dans tous les cas où des mesures de contrainte unilatérales ont des effets néfastes sur les droits de l'homme.
5. L'Assemblée générale, dans sa résolution 71/193, a pris note avec intérêt des propositions figurant dans le rapport du Rapporteur spécial et l'a prié d'inclure, dans le rapport qu'il lui présenterait à sa soixante-douzième session, davantage d'informations sur l'examen des propositions qu'il avait formulées au Conseil des droits de l'homme.
6. Dans sa résolution 34/13, le Conseil des droits de l'homme, a prié le Rapporteur spécial de continuer de prêter une attention particulière aux effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme par les victimes, de rechercher des solutions immédiates et de se focaliser, dans le prochain rapport qu'il adresserait au Conseil et à l'Assemblée générale, sur les ressources et les indemnités nécessaires pour promouvoir l'application du principe de responsabilité et l'octroi de réparations aux victimes.
7. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial s'attache donc à rechercher d'éventuels mécanismes pour faire en sorte que les victimes de mesures coercitives unilatérales disposent de recours et de réparations effectifs. Le rapport fait d'abord le point sur l'état des propositions du Rapporteur spécial concernant la création à l'ONU d'un registre des sanctions unilatérales susceptibles d'avoir des conséquences pour les droits de l'homme et l'adoption d'une déclaration sur les mesures coercitives unilatérales et la règle de droit. Ensuite, à la lumière des conclusions de son précédent rapport (voir le document A/HRC/33/48, par. 48 à 50 et 74), le Rapporteur spécial décrit les caractéristiques que pourrait avoir une commission d'indemnisation susceptible d'être créée pour offrir des recours aux victimes de mesures coercitives unilatérales. Il examine aussi certaines questions d'intérêt soulevées par la pratique des sanctions extraterritoriales, ainsi que des questions concernant la nature extraterritoriale des obligations des États en matière de

droits de l'homme. Le présent rapport sera complété par celui que le Rapporteur spécial soumettra sur le même sujet à l'Assemblée générale à sa soixante-douzième session.

8. Le Rapporteur spécial accueille avec intérêt toutes les observations, informations et propositions que les États, les organisations non gouvernementales et toutes les autres parties intéressées pourront lui présenter au sujet des recours et des réparations en cas d'effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme.

II. Activités du Rapporteur spécial

9. Entre le 1^{er} juillet 2016 et le 30 juin 2017, le Rapporteur spécial a publié sept communiqués de presse, dont trois conjointement avec d'autres titulaires de mandat au titre d'une procédure spéciale.

10. Le 4 avril 2016, le Rapporteur spécial a participé à la dix-huitième session du Groupe de travail sur le droit au développement, au cours de laquelle il a entamé un dialogue avec des experts sur l'application et la réalisation du droit au développement.

11. Le 12 octobre, le Rapporteur spécial a prononcé une déclaration au Séminaire international sur le droit au développement, organisé à Abu Dhabi par la Commission indépendante permanente des droits de l'homme de l'Organisation de la coopération islamique. Dans sa déclaration il a fait des observations sur le trentième anniversaire de la Déclaration sur le droit au développement et a passé en revue différents moyens d'utiliser ce droit pour promouvoir un développement effectif et durable.

12. Le 16 octobre, le Rapporteur spécial a présenté son rapport (A/71/287) à l'Assemblée générale. Il y a examiné les aspects théoriques des recours prévus par le droit international en cas de violation des droits de l'homme résultant de mesures coercitives unilatérales.

13. Le Rapporteur spécial a effectué une visite officielle en Fédération de Russie du 24 au 28 avril 2017 (voir le document A/HRC/36/44/Add.1). Il remercie les autorités de la Fédération de Russie du dialogue qu'elles ont noué avec lui dans le cadre de son mandat. À la fin de sa visite, le Rapporteur spécial a publié un communiqué de presse dans lequel il présentait ses observations préliminaires et ses recommandations, constatant que les sanctions pouvaient avoir causé en tout 155 milliards de dollars de pertes économiques à l'Union européenne et à la Fédération de Russie, sans bénéfice apparent. Il a noté que les sanctions ciblées contre des personnes ne constituaient en aucun cas une procédure régulière, en sorte que leur utilisation allait à l'encontre de la règle de droit.

14. Le Rapporteur spécial a effectué une visite officielle auprès des institutions de l'Union européenne du 19 au 22 juin 2017 (voir le document A/HRC/36/44/Add.2). Il remercie les autorités de l'Union européenne du dialogue qu'elles ont noué avec lui dans le cadre de son mandat. À la fin de sa visite, le Rapporteur spécial a publié un communiqué de presse dans lequel il présentait ses observations préliminaires et ses recommandations.

III. Suivi des précédentes recommandations du Rapporteur spécial

15. Depuis sa nomination, le Rapporteur spécial a soumis chaque année au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale un rapport qui contenait des observations et des recommandations concernant son mandat.

16. Le Rapporteur spécial renouvelle toutes ses recommandations précédentes, en particulier celle tendant à ce qu'un registre récapitulatif de toutes les mesures coercitives unilatérales en vigueur soit établi, au niveau de l'ONU. Il faudrait que ce registre soit tenu selon les normes actuellement appliquées pour les sanctions du Conseil de sécurité et soit rendu public. Les États ou groupes d'État à l'origine de sanctions ou sujets à des sanctions devraient être invités à informer le Conseil de toutes les mesures coercitives unilatérales imposées, et de leur évolution. Un tel mécanisme pourrait avoir pour modèle le Registre des armes classiques de l'ONU, qui contient des données sur les transferts internationaux

d'armes et des informations fournies par les États Membres sur leurs dotations militaires, leurs achats liés à la production nationale et leurs politiques en la matière.

17. Le Rapporteur spécial a pris bonne note des inquiétudes exprimées par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 34/13, dans laquelle ce dernier soulignait qu'il fallait examiner les effets très divers que les mesures coercitives unilatérales avaient sur le droit international humanitaire et le droit international relatif aux droits de l'homme et sur l'économie, la paix, la sécurité et le tissu social des États, et qu'il fallait surveiller les violations des droits de l'homme commises dans le contexte de mesures coercitives unilatérales et promouvoir l'application du principe de responsabilité. Dans la même résolution, le Conseil a estimé qu'il importait de réunir des informations quantitatives et qualitatives sur les effets négatifs de l'application de mesures coercitives unilatérales, afin d'amener les responsables de violations des droits de l'homme découlant de l'application de mesures coercitives unilatérales contre tel ou tel État à rendre compte de leurs actes. Le Rapporteur spécial est d'avis que la création d'un registre récapitulatif des mesures coercitives unilatérales sera nécessaire pour garantir la disponibilité d'une telle documentation. Le registre doit être doté des données nécessaires et fonctionner efficacement de façon à permettre de mesurer avec précision les conséquences néfastes des sanctions unilatérales et, partant, garantir le respect de l'obligation de rendre compte et donner aux victimes la possibilité de demander réparation. Comme le Rapporteur spécial l'a déjà fait remarquer (voir le document A/71/287, par. 39), les mesures visant à garantir la transparence dans les régimes des sanctions déjà en vigueur constituent une condition préalable à l'exercice du droit à réparation pour les victimes des effets néfastes des mesures coercitives unilatérales sur les droits de l'homme. Le Rapporteur spécial remercie les participants qui ont appuyé, à la trente-troisième session du Conseil des droits de l'homme, sa proposition visant à créer un registre central¹.

18. Le Rapporteur spécial en appelle à nouveau au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale pour qu'ils réaffirment au moyen d'une déclaration le droit des victimes à un recours utile incluant une indemnisation financière adéquate et effective, dans tous les cas où des mesures unilatérales ont des effets néfastes sur les droits de l'homme. Même s'il est possible d'affirmer qu'un tel droit est considéré en théorie et en principe comme une composante nécessaire des droits de l'homme, il n'a pas jusqu'à présent été reconnu ou affirmé d'une manière précise, et il est souvent ignoré ou relégué au second plan en pratique. Contrairement aux victimes de conflits armés, pour qui le droit à un recours et les conditions de sa réalisation ont été affirmés et sont largement reconnus au niveau international², les victimes de sanctions unilatérales restent trop souvent dans les limbes juridiques.

19. Le Rapporteur spécial a poursuivi ses efforts concernant ses propositions de projet de déclaration et de registre des sanctions unilatérales, et a réuni un groupe de travail d'experts de haut niveau le 3 juin 2017 pour examiner, évaluer et affiner les deux propositions et convenir de leur formulation avant que le Conseil des droits de l'homme n'en soit saisi. Le document final adopté à l'issue de la réunion figure dans l'annexe du présent rapport.

IV. Extraterritorialité et sanctions internationales

20. La problématique de l'extraterritorialité dans le contexte des sanctions internationales soulève deux questions distinctes mais intimement liées : la portée extraterritoriale des sanctions doit-elle être considérée comme admissible (ou autorisée) dans le cadre du droit international, dont le droit international des droits de l'homme, et les États (ou les organisations internationales) sont-ils, dans le contexte de l'application et des

¹ Voir, par exemple, les observations de Tehmina Janjua, Représentante permanente du Pakistan, au nom de l'Organisation de la coopération islamique (13 septembre 2016).

² Voir, par exemple, 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.

effets des sanctions, soumis à des obligations extraterritoriales en vertu des instruments relatifs aux droits de l'homme ?

A. Les sanctions extraterritoriales au regard du droit international

1. Droit international général

21. Pendant plus de vingt ans, le Gouvernement des États-Unis d'Amérique a fréquemment appliqué le régime national relatif aux sanctions aux personnes et aux institutions étrangères³. Il a par exemple imposé des sanctions à des institutions financières étrangères, qui s'étaient livrées à des transactions financières entamées en-dehors des États-Unis, qui n'étaient pas conformes aux dispositions du régime des sanctions en vigueur dans le pays, et a essayé de réglementer des opérations de change⁴. Selon des informations récentes, le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord est en passe d'adopter une nouvelle loi contenant des dispositions similaires, quoi que plus restreintes⁵. À l'inverse, l'Union européenne s'abstient généralement d'appliquer des mesures restrictives ayant une portée extraterritoriale⁶. En 1996, elle a adopté des instruments qui sont toujours en vigueur, conçus pour contrer les supposés effets extraterritoriaux des régimes des sanctions des États-Unis, que l'Union européenne considère comme illicites. Dans ces instruments on peut lire ce qui suit : « [u]n pays tiers a promulgué certaines lois, certains règlements et certains autres instruments législatifs visant à réglementer les activités de personnes physiques ou morales relevant de la juridiction des États membre [de l'Union européenne]; [...] par leur application extraterritoriale, ces lois, règlements et autres instruments législatifs violent le droit international »⁷.

22. Il est généralement admis que les sanctions extraterritoriales font fi des règles communément acceptées régissant la juridiction des États dans le cadre du droit international⁸. La notion de juridiction de l'État définit les limites de la compétence juridique d'un État pour ce qui est d'élaborer, d'appliquer et de faire respecter les règles de comportement conçues à l'usage des personnes. Elle concerne essentiellement la portée du droit de chaque État pour ce qui est de réglementer des comportements ou les conséquences d'événements⁹. En d'autres termes, la juridiction désigne le pouvoir qu'a l'État, dans le cadre du droit international, de régir ou d'avoir une influence sur les personnes, les biens et les circonstances et reflète les principes fondamentaux de la souveraineté de l'État, de l'égalité des États et de la non-ingérence dans les affaires intérieures¹⁰.

³ M. Rathbone, P. Jeydel et A. Lentz, "Sanctions, sanctions everywhere: forging a path through complex transnational sanctions laws", *Georgetown Journal of International Law*, vol. 44 (2012-13), p. 1055 à 1126.

⁴ Voir, par exemple, M. Cosnard, « Les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy, interdiction de commercer avec et d'investir dans certains pays », *Annuaire français de droit international*, vol. 42 (1996), p. 33 à 61.

⁵ Voir United Kingdom Foreign and Commonwealth Office, HM Treasury et Department for International Trade, « Public consultation on the United Kingdom's future legal framework for imposing and implementing sanctions », présenté au Parlement en avril 2017, p. 16. Selon ce document, un « lien avec le Royaume-Uni » (permettant au Gouvernement d'appliquer des sanctions) pourrait être créé par une transaction en livres sterling hors frontières qui est compensée au Royaume-Uni, une mesure prise par une filiale locale d'une société mère sise au Royaume-Uni (selon la forme de gouvernance), une action ayant lieu à l'étranger mais pilotée depuis le Royaume-Uni, ou des produits financiers ou une assurance achetés sur les marchés du Royaume-Uni mais détenus ou utilisés à l'étranger.

⁶ Voir, par exemple, J. Scott, "Extraterritoriality and territorial extension in EU law" *American Journal of Comparative Law*, vol. 62 (2014), p. 87 à 126 ; J. Scott, "The new EU 'extraterritoriality' ", *Common Market Law Review*, vol. 51 (2014), p. 1343 à 1380.

⁷ Conseil de l'Union européenne, « Règlement n° 2271/96 du Conseil du 22 novembre 1996 portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant », *Journal officiel de l'Union européenne*, L 309 (29 novembre 1996), préambule.

⁸ Voir M. Cosnard, « Les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy », p. 36 à 50.

⁹ R. Jennings et A. Watts, dir. pub., *Oppenheim's International Law*, 9^e édition (1992), p. 456.

¹⁰ M. N. Shaw, *International Law* (Cambridge, Cambridge University Press, 2014), p. 469.

23. Le droit international relatif à la juridiction s'appuie généralement sur une distinction entre la juridiction prescriptive (c'est-à-dire, la capacité d'adopter des lois) et la juridiction exécutive (c'est-à-dire, la capacité de faire respecter la loi). La juridiction prescriptive doit reposer sur certains critères reconnus pour éviter les conflits de souveraineté entre les États. Ces critères se résument généralement dans ce qui suit :

- Le principe de la territorialité, selon lequel un État peut adopter des lois régissant les personnes et les biens sur son propre territoire ;
- Le principe de la nationalité, selon lequel un État peut réglementer le comportement de ses citoyens où qu'ils se trouvent ;
- La théorie des effets, selon laquelle un État peut réglementer un comportement qui a un effet direct, prévisible et notable sur son territoire, même si les actes qui produisent lesdits effets ont lieu à l'étranger ; ce principe peut être considéré comme un prolongement du principe de la territorialité ;
- Le principe de la personnalité passive, selon lequel un État a compétence pour connaître des comportements attentant au bien-être de ses propres citoyens ;
- Le principe de protection, selon lequel un État peut réglementer le comportement des étrangers qui pourrait nuire à ses intérêts vitaux ; toutefois, si ce concept est bien établi en droit international, des doutes subsistent quant à sa portée et aux actes qu'il englobe ;
- Le principe de la compétence universelle, selon lequel tous les États sont compétents pour certaines activités criminelles, notamment la piraterie et l'esclavage, indépendamment de l'endroit où elles ont lieu et de la nationalité des victimes ou des auteurs.

24. Dans ces conditions, on suppose généralement que les sanctions extraterritoriales sont illicites¹¹. La raison en est foncièrement que la plupart du temps, les sanctions extraterritoriales ne répondent à aucun des critères susmentionnés¹². En particulier, la théorie des effets, parfois invoquée par les États-Unis pour justifier l'application de mesures extraterritoriales, n'est peut-être juridiquement justifiée que dans un nombre très limité de cas, étant donné qu'il est nécessaire que lesdits effets (de la situation à l'origine de la décision d'imposer des sanctions) sur le territoire de l'État qui impose ces mesures soient à la fois directs, prévisibles et notables. Il apparaît en outre que les sanctions extraterritoriales ne peuvent pas généralement être justifiées comme des contre-mesures légitimes dans le cadre du droit de la responsabilité de l'État.

25. Plusieurs réactions négatives face à la pratique des sanctions extraterritoriales ont été exprimées au fil des années par des organismes des Nations Unies, d'autres organisations internationales et des États, et sont consignées dans la littérature académique. Un grand nombre de pays s'accordent à penser que les sanctions extraterritoriales sont illicites¹³. Depuis 1992, l'Assemblée générale a déclaré chaque année qu'elle condamnait la portée extraterritoriale de l'embargo imposé à Cuba par les États-Unis¹⁴. Pour sa part, en 1996, l'Union européenne a adopté une loi dite « de blocage » en application de laquelle il est interdit aux entreprises de l'Union européenne de se conformer aux sanctions

¹¹ Voir C. Beaucillon, « Practice makes perfect, eventually? Unilateral State sanctions and the extraterritorial effects of national legislation », in N. Ronzitti, ed., *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law* (Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 2016), p. 103 à 126 ; et S. Emmenegger, « Extraterritorial economic sanctions and their foundation in international law », *Arizona Journal of International & Comparative Law*, vol. 33 (2016), p. 633 à 660.

¹² Voir M. Cosnard, « Les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy », p. 36 à 50.

¹³ Outre l'Assemblée générale et le Conseil des droits de l'homme, qui condamnent dans diverses résolutions l'emploi de sanctions extraterritoriales, le Mouvement des pays non alignés a fermement rejeté cette pratique (voir, par exemple, la résolution RES/51/S 6 de l'Organisation juridique consultative pour les pays d'Asie et d'Afrique). Voir aussi Conseil de l'Union européenne, « Règlement (CE) n° 2271/96 du Conseil », cité ci-dessus. Le Canada, le Japon et d'autres pays semblent avoir les mêmes points de vue.

¹⁴ Voir la résolution 47/19 et les résolutions ultérieures de l'Assemblée générale.

extraterritoriales imposées par les États-Unis¹⁵. L'Union européenne a aussi pris position en ces termes contre les sanctions extraterritoriales dans ses propres lignes directrices sur les « mesures restrictives » :

« L'UE s'abstiendra d'adopter des instruments législatifs qui, par leur application extraterritoriale, violeraient le droit international. Elle a condamné l'application extraterritoriale de la législation d'un pays tiers imposant des mesures restrictives visant à réglementer les activités des personnes physiques ou morales relevant de la juridiction des États membres de l'UE car elle constituait une violation du droit international »¹⁶.

26. Une étude visant à évaluer de façon complète la pratique des sanctions unilatérales extraterritoriales dans le cadre du droit international dépasserait largement la portée du présent rapport. Elle reste encore à réaliser, préférablement par la Commission du droit international. Une telle étude nécessiterait une enquête complète sur l'existence, le contenu et l'exact statut juridique actuel de toute règle interdisant le recours à des sanctions extraterritoriales en droit international contemporain. Elle devrait aussi récapituler toutes les réactions critiques connues aux sanctions extraterritoriales non seulement au niveau du système des Nations Unies, mais aussi des organisations régionales ou des différents États ou encore les réactions exprimées sous forme de protestations, de lois internes de blocage, d'une non-reconnaissance par les tribunaux nationaux, etc. Elle devrait également mesurer les conséquences que pourrait avoir l'emploi de sanctions extraterritoriales pour le droit relatif à la responsabilité internationale. Il convient d'indiquer à cet égard qu'en 2006, la Commission du droit international a examiné un premier rapport du Secrétariat sur la compétence extraterritoriale, qui pourrait servir de point de départ à un travail à long terme de codification du droit international en la matière¹⁷. Cette proposition pourrait (ou devrait) être relancée d'une manière ou d'une autre.

2. Droit international des droits de l'homme

27. Les effets préjudiciables qu'ont les mesures coercitives internationales en général sur l'exercice des droits de l'homme des populations visées ont été largement décrits. Il reste à savoir si les sanctions extraterritoriales présentent des spécificités distinctes (c'est-à-dire si elles sont susceptibles d'avoir des conséquences néfastes différenciées pour les droits de l'homme) qui peuvent être distinguées de celles qui caractérisent l'emploi de sanctions en général. Il est allégué que des effets particuliers découlent de sanctions extraterritoriales, dans la mesure où elles entravent la capacité du pays visé (et de sa population), ainsi que celle de pays tiers qui ne sont pas concernés par le différend entre le pays source et le pays cible, d'interagir avec le milieu mondial des affaires et de la finance. Elles sont susceptibles, en soi, d'avoir des conséquences néfastes particulières supplémentaires pour les droits de l'homme, notamment le droit au développement. La plupart des entreprises internationales, si elles ne relèvent pas légalement de la juridiction de l'État à l'origine des sanctions, ne voudront pas, dans la pratique, entretenir de relations économiques avec des parties de l'État visé qui pourraient les mener à « enfreindre » les dispositions du régime de sanctions extraterritorial – et, de ce fait, compromettre leur capacité de mener leurs propres activités économiques dans l'État à l'origine des sanctions. Cet état de fait s'est traduit par le phénomène préjudiciable du respect excessif des dispositions par les partenaires commerciaux de pays visés. Il en résulte un blocage de fait de l'État visé, respecté volontairement par des acteurs économiques qui ne relèvent même pas légalement de la juridiction de l'État à l'origine des sanctions. Les conséquences supplémentaires distinctes des sanctions extraterritoriales peuvent aussi se rapporter à leurs effets sur la capacité de l'État visé d'accéder aux institutions financières internationales, aux marchés financiers étrangers et à l'aide internationale.

¹⁵ Conseil de l'Union européenne, « Règlement (CE) n° 2271/96 du Conseil ».

¹⁶ Conseil de l'Union européenne, « Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE » (15 juin 2012), par. 52.

¹⁷ *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Supplément n° 10* (A/61/10).

28. À titre d'exemple, les conséquences qu'ont eu les sanctions extraterritoriales imposées par les États-Unis à Cuba (avant leur levée, *de jure* plus que *de facto*, en 2016) pour la capacité du pays de commercer avec le monde extérieur et d'avoir accès à des marchés financiers internationaux ont été décrites comme constituant de fait un embargo mondial. La loi Helms-Burton a eu pour effet d'empêcher Cuba d'accéder à des institutions financières internationales, ainsi qu'au système de messagerie financière SWIFT, ce qui a eu de graves effets dans le contexte de la crise économique cubaine¹⁸.

29. L'application extraterritoriale de sanctions unilatérales peut aussi porter atteinte à l'exercice des droits de l'homme dans des pays tiers, qui ne sont pas directement visés, mais sont empêchés par l'application d'une loi étrangère (extraterritoriale) d'entretenir des relations économiques avec le pays visé. Il est depuis longtemps reconnu que les sanctions économiques prises à l'encontre d'États par le Conseil de sécurité peuvent engendrer des conséquences néfastes involontaires pour les tiers, tels que les partenaires commerciaux. Il est prévu à l'article 50 de la Charte des Nations Unies que, si un État est l'objet de mesures préventives ou coercitives prises par le Conseil de sécurité, tout autre État qui se trouve en présence de difficultés économiques particulières dues à l'exécution desdites mesures a le droit de consulter le Conseil de sécurité au sujet de la solution de ces difficultés.

30. On peut supposer que les mêmes conséquences néfastes peuvent dériver de l'application de sanctions unilatérales (extraterritoriales), mais dans ce cas aucune règle comparable aux dispositions de l'article 50 de la Charte ne semble s'appliquer.

31. Le Règlement n° 2271/96 du Conseil de l'Union européenne (la « loi de blocage ») avait pour vocation de faire face et de remédier aux effets néfastes des sanctions étrangères extraterritoriales sur des entreprises économiques de l'Union européenne engagées dans des opérations de commerce international et/ou des mouvements de capitaux et des activités commerciales connexes entre la Communauté européenne (de l'époque) et les pays tiers (visés)¹⁹. La protection contre l'application extraterritoriale des sanctions repose en particulier sur la non-reconnaissance obligatoire de leurs effets juridiques en Union européenne²⁰. Il convient de noter que, s'il est généralement défendu aux opérateurs économiques de l'Union européenne de respecter de quelque manière que ce soit des sanctions extraterritoriales²¹, ils peuvent néanmoins demander l'autorisation de s'y conformer entièrement ou partiellement dans la mesure où le non-respect de celles-ci léserait gravement leurs intérêts ou ceux de la Communauté²². Il est intéressant de constater que l'instrument prévoit aussi dans le détail des recours en faveur des personnes concernées. Les entreprises de l'Union européenne entretenant des relations commerciales ou économiques avec un pays visé doivent avoir le droit de recouvrer les indemnités, y compris les frais de justice, dues pour tout dommage qui a été causé à cette personne du fait de l'application des lois extraterritoriales. Ce recouvrement peut se faire sur la personne physique ou morale ou toute autre entité qui a causé le dommage ou toute personne agissant en son nom ou en qualité d'intermédiaire. Le recouvrement pourrait prendre la forme de la saisie et de la vente d'avoirs détenus dans l'Union européenne par ces personnes ou ces entités, ou par les personnes agissant en leur nom ou en qualité d'intermédiaires, y compris les parts ou actions détenues dans une personne morale constituée en société dans l'Union européenne²³.

32. Il est probablement juste de noter que, si la loi de blocage semble à première vue être un outil puissant dont dispose l'Union européenne pour se protéger contre les effets des sanctions extraterritoriales, elle n'a malheureusement pas permis, par le passé, de protéger certaines entreprises de l'Union européenne (y compris des banques), qui ont été lourdement sanctionnées par le Département du trésor des États-Unis au motif qu'elles ne respectaient pas les sanctions imposées par les États-Unis. Il est troublant d'observer que

¹⁸ C. J. Gordon, « The U.S. Embargo against Cuba and the Diplomatic Challenges to Extraterritoriality », *Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 36 (2012), p. 69 et 70.

¹⁹ Règlement (CE) n° 2271/96 du Conseil, art. 1.

²⁰ *Ibid.*, art. 4.

²¹ *Ibid.*, art. 5.

²² *Ibid.*, art. 5.

²³ *Ibid.*, art. 6.

l'Union européenne et ses États membres se sont généralement abstenus d'appliquer les dispositions de la loi de blocage ou d'apporter une quelconque forme de protection diplomatique en faveur de leurs nationaux touchés par les effets extraterritoriaux des sanctions étrangères. En outre, il convient de noter que l'Union européenne n'a pas étendu l'application de cet instrument aux plus récents régimes de sanctions des États-Unis ayant une portée extraterritoriale.

B. Obligations extraterritoriales des États en ce qui concerne les sanctions

33. La question de savoir si les obligations des États en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ont une portée extraterritoriale, « au point qu'un État imposant des sanctions pourrait être tenu pour responsable de toute atteinte à un droit (comme le droit à l'alimentation ou aux soins de santé) en résultant, même s'il n'avait aucune compétence ou contrôle formel sur la population concernée », fait encore débat²⁴. Le Rapporteur spécial tient cependant à mettre en exergue les arguments juridiques solides et convergents accréditant l'existence d'obligations extraterritoriales incombant aux États en vertu du Pacte, pouvant s'appliquer aux situations où des sanctions internationales sont imposées. Ainsi qu'il a été observé, « il est désormais largement admis que les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme peuvent, en principe, imposer aux États parties non seulement des obligations en ce qui concerne les mesures qu'ils prennent pour leur propre territoire, mais aussi des obligations extraterritoriales, qui peuvent comprendre des obligations positives, dans la mesure où l'État peut influencer sur des situations à l'étranger »²⁵. Il semble difficile de nier que les sanctions relèvent des situations où les États peuvent influencer sur des situations à l'étranger²⁶.

34. Premièrement, l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels n'est pas limitée par des questions de territoire ou de compétence²⁷. Alors que le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques énonce l'obligation qu'ont les États parties de respecter et de garantir les droits de tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence, la disposition équivalente qui figure au paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels évite toute mention de la « compétence » ou du « territoire ». En outre, cette disposition, par une formule sans équivalent dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, impose aux États d'agir tant par leur effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus²⁸, ce qui implique clairement que les États parties assument certaines obligations extraterritoriales ou internationales²⁹. Par conséquent, il peut être soutenu que le Pacte international relatif aux

²⁴ M. Craven, "The violence of dispossession: extra-territoriality and economic, social, and cultural rights", in M. Baderin et R. Mc Corquodale, dir. pub., *Economic, Social, and Cultural Rights in Action* (Oxford, Oxford University Press, 2007), p. 71.

²⁵ O. De Schutter, "A human rights approach to trade and investment policies", novembre 2008, par. 3.2. Disponible à l'adresse www.iatp.org/sites/default/files/451_2_104504.pdf.

²⁶ Ibid.

²⁷ M. Sepulveda et C. Curtis, "Are extra-territorial obligations reviewable under the optional protocol to the ICESCR?", *Nordic Journal of Human Rights*, vol. 27 (2009), p. 55 ; voir également M. Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties* (Oxford, Oxford University Press, 2011), p. 17.

²⁸ La coopération internationale est également mentionnée au paragraphe 2 de l'article 11 et au paragraphe 4 de l'article 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. L'article 23 dispose que les mesures d'ordre international destinées à assurer la réalisation des droits reconnus dans ledit Pacte devraient notamment comprendre la conclusion de conventions, l'adoption de recommandations, la fourniture d'une assistance technique et l'organisation de réunions régionales et de réunions techniques aux fins de consultations et d'études.

²⁹ M. Craven, "The violence of dispossession", p. 71.

droits économiques, sociaux et culturels impose aux États parties certaines obligations extraterritoriales envers les personnes se trouvant dans des États tiers³⁰.

35. Deuxièmement, le concept de « compétence », qui est le critère (en parallèle avec celui de « territoire ») utilisé pour déterminer l'applicabilité des obligations juridiques incombant aux États en matière de droits de l'homme, a été étendu au fil du temps de manière à remédier de façon satisfaisante aux situations où une application restrictive des conditions tenant au territoire ou à la compétence aurait empêché l'application du traité visé. Par conséquent, la compétence a été établie à l'égard du territoire « occupé »³¹ et des territoires sur lesquels un État assure une certaine forme de « contrôle effectif »³². En se fondant sur cette nouvelle conception et en l'appliquant aux situations où les mesures contestées (c'est-à-dire les sanctions) ont des conséquences extraterritoriales en raison de leur nature-même, on peut raisonnablement affirmer qu'un État imposant des sanctions devrait être tenu pour responsable des violations des droits de l'homme même si la population ou le territoire visé par les sanctions ne relèvent pas formellement de sa « compétence » ou ne sont pas formellement soumis à son « contrôle », et ce, d'autant plus que, comme il a déjà été indiqué, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ne prévoit pas de limitation territoriale ou de compétence.

36. Il peut également être argué que cette position serait concordante avec la règle de droit international coutumier qui interdit à un État de permettre que son territoire soit utilisé en vue d'occasionner des dommages sur le territoire d'un autre État, interdiction particulièrement pertinente dans le cadre du droit international de l'environnement³³ et qui pourrait également être pertinente dans le domaine de la protection des droits de l'homme³⁴.

37. Par ailleurs, de tels arguments en faveur de l'existence d'obligations extraterritoriales en vertu des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme sont pleinement conformes à la pratique actuelle du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Dans son observation générale n° 8 (1997) sur la relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité présente des obligations incombant aux parties responsables de l'imposition, du maintien ou de l'application des sanctions, que ce soit la communauté internationale, une organisation internationale ou régionale ou un État ou groupe d'États. Parmi ces obligations découlant de la reconnaissance des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité a relevé l'obligation de remédier aux souffrances disproportionnées infligées aux groupes vulnérables dans le pays visé.

³⁰ Voir par exemple F. Coomans, « The Extraterritorial Scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Work of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights », *Human Rights Law Review*, vol. 11, (2011), p. 1 à 35.

³¹ Voir Gondek, *The Reach of Human Rights in a Globalising World: Extraterritorial Application of Human Rights Treaties* (Antwerp, Intersentia, 2009) ; F. Coomans, « The extraterritorial scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights », p. 6.

³² Voir, par exemple, Cour internationale de Justice, *Conséquence juridique de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, *Avis consultatif*, CIJ Recueil 2004, p. 136, par. 112, faisant référence aux conclusions du Comité des droits économiques, sociaux et culturels selon lesquelles les obligations d'Israël en vertu du Pacte s'appliquaient à l'ensemble des territoires et des populations qui étaient effectivement sous son contrôle (voir E/C.12/1/Add.90, par. 15 et 31). Voir également Cour européenne des droits de l'homme, *Loizidou c. Turquie* (requête n° 15318/89), arrêt sur les exceptions préliminaires en date du 23 mars 1995, par. 62 : « [...] une Partie contractante peut également voir engager sa responsabilité lorsque, par suite d'une action militaire – légale ou non –, elle exerce en pratique le contrôle sur une zone située en dehors de son territoire national. ».

³³ Ainsi que l'a noté le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son observation générale n° 24 (2017) sur les obligations des États en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans le contexte des activités des entreprises.

³⁴ Voir N. Vennemann, « Application of international human rights conventions to transboundary State acts », in R. M. Bratspies et R. A. Miller, dir. pub., *Transboundary Harm in International Law, Lessons from the Trail Smelter Arbitration* (Cambridge, Cambridge University Press, 2006), p. 295 à 307; O. De Schutter *et al.*, « Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights », *Human Rights Quarterly*, vol. 34 (2012), p. 1084. L. Bartels, « The EU's human rights obligations in relation to policies with extraterritorial effects », *European Journal of International Law*, vol. 25 (2014), p. 1081 à 1083.

38. Dans cette même observation générale, le Comité a considéré que si une partie extérieure assumait, même partiellement, la responsabilité de la situation dans un pays, il lui appartenait aussi inévitablement de faire tout ce qui était en son pouvoir pour protéger les droits économiques, sociaux et culturels de la population touchée. Le Rapporteur spécial estime qu'il s'agit là du cœur du problème : nonobstant la responsabilité qui incombe à l'État visé par les mesures coercitives de tout mettre en œuvre pour protéger sa propre population, un État imposant des sanctions est aussi, dans la mesure où il assume en pratique, ne serait-ce que partiellement, la responsabilité de la situation du pays concerné, tenu *ipso facto* de protéger les droits économiques, sociaux et culturels de la population concernée.

39. D'autres conclusions du Comité vont dans le même sens. Dans son observation générale n° 14 (2000) sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint, le Comité a souligné que les États parties devraient en toutes circonstances s'abstenir d'imposer un embargo ou des mesures restrictives du même ordre sur l'approvisionnement d'un autre État en médicaments et matériel médical. Il a été relevé que cette prise de position claire du Comité peut être interprétée comme une reconnaissance implicite des obligations extraterritoriales en matière de droits de l'homme, notamment concernant le domaine des droits économiques, sociaux et culturels³⁵.

40. Il convient d'ajouter qu'en principe rien n'exclut à première vue l'applicabilité des principes généraux de la responsabilité des États (ou de la responsabilité des organisations internationales, le cas échéant) en cas de dommages occasionnés sur le territoire d'un État tiers résultant de l'application de sanctions imposées par des États (ou par des organisations internationales). Il faudrait considérer que le principe fondamental du premier article du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite (notamment le texte adopté par la Commission du droit international en 2001), selon lequel tout fait internationalement illicite de l'État engage sa responsabilité internationale, s'applique également aux faits illicites d'un État portant atteinte aux droits de l'homme des personnes ou des populations d'autres pays. En ce qui concerne la responsabilité internationale d'un État pour ses faits illicites, il a même été observé qu'un État est tenu de contrôler les activités des personnes privées sur son territoire et que cette obligation vaut tout autant quand le dommage est causé à des personnes ou à leurs intérêts juridiques sur le territoire d'un autre État³⁶. On pourrait même arguer que la même obligation devrait a fortiori valoir pour les sanctions unilatérales qui sont directement imputables à l'État. L'exercice illicite d'une compétence extraterritoriale au moyen de l'application de mesures (sanctions) nationales devrait, dans la mesure où il a des conséquences négatives (d'un point de vue économique ou autre) sur les pays tiers, engager la responsabilité internationale de l'État imposant des mesures coercitives.

V. Propositions concernant la création de commissions spéciales d'indemnisation des victimes de mesures coercitives unilatérales

41. Le Rapporteur spécial a déjà évoqué la possibilité de créer une commission d'indemnisation pour offrir une réparation effective aux victimes de mesures coercitives unilatérales (voir le document A/HRC/33/48, par. 48 à 50 et 74). Ce serait la façon la plus simple de garantir l'existence de voies de recours ouvertes aux victimes puisque, à ce jour, les victimes, qu'il s'agisse d'États, de personnes ou d'entités, ont, en fait et en droit, accès à peu d'instances internationales, et la compétence des organes des droits de l'homme de l'ONU pour examiner les plaintes portant sur les effets de l'imposition de mesures coercitives unilatérales demeure quelque peu controversée.

³⁵ F. Coomans, "The extraterritorial scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", p. 12.

³⁶ I. Brownlie, *System of the Law of Nations. State Responsibility* (Oxford, Clarendon Press, 1983), p. 165.

42. Une telle commission d'indemnisation pourrait avoir pour modèle des mécanismes similaires antérieurs, qui ont le plus souvent été créés pour répondre à la nécessité de prévoir des voies de recours pour les victimes de conflits armés. L'exemple de la Commission d'indemnisation des Nations Unies pourrait notamment 'être envisagé. Créée en tant qu'organe subsidiaire du Conseil de sécurité par la résolution 687 (1991), elle avait pour mission d'examiner les demandes d'indemnisation, de statuer dessus et de verser les indemnités dues par l'Iraq à la suite de l'invasion illicite du Koweït³⁷. Bien que la Commission ait fait l'objet de critiques, en raison surtout de la politisation qui a entouré sa création, du fait qu'elle a parfois statué sur des demandes au mépris de la règle de droit et de l'origine des fonds ayant servi à indemniser les victimes (qui ont été détournés des revenus de l'exportation de pétrole iraquien), des enseignements peuvent être tirés de son fonctionnement et certaines de ses caractéristiques présentent un intérêt direct pour le droit des victimes de demander réparation en cas de violation des droits de l'homme.

43. Il pourrait également être nécessaire de mener une enquête sur la pertinence des commissions d'indemnisation, quel que soit leur titre. Divers mécanismes de ce type ont été mis en place par le passé, que ce soit en vertu d'un accord conclu entre les États concernés ou d'une décision du Conseil de sécurité.

44. Une telle commission d'indemnisation pourrait relever du Conseil de sécurité ou être créée en vertu d'une convention multilatérale négociée sous les auspices de l'ONU.

45. La question des ressources et du financement de la commission d'indemnisation est importante. Les États ayant imposé des mesures coercitives unilatérales à d'autres pays pourraient être appelés à contribuer au financement de cette commission. Il est suggéré que d'un point de vue pragmatique, il pourrait être envisagé de financer la commission d'indemnisation en détournant, à son profit, tout ou partie des contributions financières apportées par l'État visé par les sanctions à des institutions financières multilatérales, sans que cela n'emporte de conséquences négatives pour l'État visé. Ce dernier conserverait donc ses droits de membre à part entière, y compris son droit de vote, dans les institutions financières multilatérales visées, comme si les contributions n'avaient pas été détournées.

46. Les caractéristiques institutionnelles et les modalités de fonctionnement de la commission d'indemnisation méritent une attention particulière. Il faut tout d'abord déterminer s'il est préférable de créer une seule commission d'indemnisation à vocation générale pour tous les régimes de sanctions existants ou plusieurs commissions d'indemnisation, chacune spécialisée dans la réparation des dommages subis par les victimes d'un régime de sanctions spécifique.

47. La commission d'indemnisation devrait exercer ses fonctions en suivant de strictes règles de procédure et devrait être conçue de telle sorte qu'elle puisse examiner les demandes et se prononcer à leur sujet de manière rapide, efficace et juste. Il faudrait notamment convenir des caractéristiques suivantes :

- a) La composition de l'organe de décision de la commission d'indemnisation ; la création d'un ou plusieurs comités et les modalités de désignation et de renouvellement des membres de la commission (ou des comités) ;
- b) La méthode pour déterminer le montant des réparations et leur octroi aux victimes ;
- c) La création d'un secrétariat et d'un organe de supervision ;
- d) Les conditions que les demandeurs doivent remplir et les conditions de recevabilité des demandes (critères requis) ; la Commission d'indemnisation des Nations Unies a adopté un système de réclamations groupées, en vertu duquel seuls les États sont fondés à déposer des réclamations au nom de leurs ressortissants et des sociétés

³⁷ Voir M. Frigessi di Rattalma et T. Treves (dir.pub.), *The United Nations Compensation Commission: A Handbook*, La Haye, Kluwer Law International, 1999 ; H. M. Holtzmann et E. Kristjánssdóttir, *International Mass Claims Processes: Legal and Practical Perspectives*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

immatriculées dans leur pays, mais un droit de recours direct des victimes pourrait être une autre solution ;

- e) Les règles applicables en matière de procédure et de preuve ;
- f) Le délai à respecter pour présenter des demandes ;
- g) Les dispositions relatives à un mécanisme d'appel ou de révision des décisions de la commission³⁸.

VI. Conclusions et recommandations

48. Le Rapporteur spécial estime que le moment est venu pour la communauté internationale de réaffirmer le principe selon lequel toutes les personnes pour qui l'imposition de mesures coercitives unilatérales a des incidences néfastes sur leur exercice des droits de l'homme ont droit à un recours utile, notamment à une indemnisation financière effective et adéquate. Cette affirmation découle nécessairement du principe général, consacré par la Déclaration universelle des droits de l'homme et plusieurs autres instruments relatifs aux droits de l'homme, selon lequel toute personne a droit à un recours utile contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus. Rien ne justifie que les mesures coercitives unilatérales soient soustraites à ce principe général, dont toutes les victimes de violations des droits de l'homme doivent pouvoir bénéficier, indépendamment des faits ou du contexte propres aux violations. Il faut rappeler que, dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, les États se sont engagés à promouvoir l'état de droit dans l'ordre interne et international et à garantir à tous un égal accès à la justice (cible 16.3 des objectifs de développement durable).

49. Il est nécessaire de passer d'un modèle de réparation à un modèle de prévention des effets néfastes des sanctions unilatérales. Les États devraient donc être invités à prendre, rapidement et de bonne foi, des mesures vigoureuses pour mettre un terme aux mesures coercitives unilatérales en vigueur et renoncer à y avoir recours, conformément au droit international. Un engagement des États à abolir les sanctions unilatérales et à privilégier les moyens de règlement pacifique des différends et désaccords internationaux serait conforme à l'obligation qui leur incombe en vertu du chapitre VI de la Charte des Nations Unies de régler leurs différends par des moyens pacifiques de façon à ne pas mettre en danger la justice, la paix et la sécurité internationales.

50. Face au recours accru des États aux mesures coercitives unilatérales, certains principes fondamentaux du droit international doivent être réaffirmés. À supposer qu'il y ait une période de transition avant que les mesures coercitives unilatérales soient complètement supprimées et éliminées, les États sont instamment priés pendant cette période de transition de se conformer aux règles de conduite universellement acceptées, requises par le droit international et le droit international des droits de l'homme, afin d'atténuer les effets néfastes des sanctions unilatérales sur les droits de l'homme. Ces principes fondamentaux et ces règles de conduite sont exposés en détail dans les éléments du projet de déclaration sur les mesures coercitives unilatérales et l'état de droit qui figurent à l'appendice II de l'annexe du présent rapport. Les règles de conduite préconisées comprennent, entre autres, l'obligation de procéder à une évaluation transparente des mesures coercitives sous l'angle des droits de l'homme, de surveiller régulièrement les conséquences de la mise en œuvre des mesures, de garantir des exemptions effectives permettant de respecter les droits de l'homme fondamentaux et de répondre aux besoins humanitaires essentiels, et de garantir aux victimes le respect de la légalité et des voies de recours judiciaire pour obtenir réparation.

³⁸ Pour les caractéristiques institutionnelles de la commission d'indemnisation, voir, par exemple, F. E. McGovern, « Dispute system design: the United Nations Compensation Commission », *Harvard Negotiation Law Review*, vol. 14 (2009), p. 171 à 193.

51. L'autre proposition formulée par le Rapporteur spécial, à savoir la création d'un registre de l'ONU sur toutes les sanctions unilatérales susceptibles d'entraîner des conséquences pour les droits de l'homme, est un moyen simple, pratique, viable et juste de garantir une mise en œuvre transparente des sanctions au cours de la période de transition. Cette transparence pourrait être utile au Conseil de sécurité, aux organisations de la société civile et aux entreprises. Le Rapporteur spécial est d'avis qu'un tel mécanisme pourrait faire très prochainement l'objet d'un accord et être créé et mis en fonction très rapidement.

52. Le Rapporteur spécial doit mettre en exergue le paradoxe selon lequel les pays qui appliquent des sanctions unilatérales ayant une portée et des conséquences extraterritoriales sont ceux qui s'opposent généralement à la reconnaissance du caractère extraterritorial des obligations incombant aux États en vertu des instruments internationaux, en particulier du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le Rapporteur spécial souscrit à l'avis du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, selon lequel, en droit et logiquement, l'imposition de sanctions à un pays tiers entraîne ne serait-ce qu'une responsabilité partielle de l'État imposant des sanctions dans la situation de l'État visé par les mesures coercitives, ce qui suppose donc que l'État imposant des sanctions est tenu de protéger extraterritorialement les droits de l'homme de la population concernée, notamment ses droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux. Par conséquent, le Rapporteur spécial demande que le principe fondamental selon lequel les mesures coercitives unilatérales impliquant l'application extraterritoriale de mesures nationales sont illicites au regard du droit international soit solennellement rappelé dans une déclaration sur les mesures coercitives unilatérales et la règle de droit. Il ne doute pas que la condamnation des mesures extraterritoriales en tant que mesures illicites traduit la position de la plupart des pays du monde, indépendamment de leur système juridique.

53. Le Rapporteur spécial demande également que soit expressément reconnu le principe fondamental du caractère extraterritorial des obligations incombant aux États en matière de droits de l'homme quand ils imposent des sanctions à des pays tiers ; une telle action suppose la responsabilité juridique des États imposant des mesures coercitives unilatérales ayant des incidences néfastes sur l'exercice des droits de l'homme des populations concernées.

54. Enfin, le Rapporteur spécial tient à réaffirmer que la création par l'ONU d'une commission spéciale d'indemnisation pour les victimes de mesures coercitives unilatérales est une solution viable pour assurer que l'État soit tenu pour responsable et à ce que les victimes aient accès à des voies de recours et puissent obtenir réparation, tant qu'il continuera d'exister des lacunes dans les mécanismes nationaux et internationaux de contrôle juridictionnel des sanctions unilatérales.

Annexe

Outcome document of the expert working group convened in Geneva on 3 June 2017

1. An expert consultation was held at the OHCHR, Palais Wilson in Geneva on 3 June 2017 to review and evaluate the initiatives put forward by the Special Rapporteur in his reports to the Human Rights Council and the General Assembly, i.e. a United Nations Register of unilateral sanctions likely to have a human rights impact and a United Nations Declaration on unilateral coercive measures and the rule of law.

2. In addition to the Special Rapporteur, Mr. Idriss Jazairy, the following experts were in attendance: Professor Mark Bossuyt (Member of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Member of the Permanent Court of Arbitration in The Hague and a former judge at the Belgian Constitutional Court), Professor Alena Douhan (Associate Professor of international law, Belarusian State University, Minsk, Belarus), Mr. Hans-Jakob Schindler (Coordinator of the ISIL(Da'esh)/Al-Qaida/Taliban Monitoring Team), Ms. Catherine Marchi-Uhel (Ombudsperson, Security Council ISIL (Da'esh) and Al-Qaida Sanctions Committee), Professor Aslan Abashidze (Member of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Professor at the International Law Department, Moscow State Institute of International Relations and Director of Center for Innovations in Education and Legal Research at Peoples' Friendship University of Russia), Professor Matthew Happold (Professor of Public International Law at the University of Luxembourg and a barrister at 3 Hare Court, London), Professor Antonios Tzanakopoulos (Associate Professor of Public International Law, University of Oxford) and Mr. Pierre-Emmanuel Dupont (Director, Public International Law Advisory Group) who moderated the workshop. Mr. Alfred de Zayas (Independent Expert on the promotion of a democratic and equitable international order) could not attend but submitted a statement.

3. The first session of the expert consultation was devoted to the draft Declaration on unilateral coercive measures and the rule of law. One participant first addressed the issue of the legal force of resolutions of the General Assembly, stressing that for a General Assembly resolution to have legal effects, it should have a normative character, it should receive the support or at least the absence of opposition from a large number of States, including the States particularly affected by the matter concerned, and the adoption of the resolution should be followed by a uniform and constant state practice in conformity with the behaviour prescribed in the resolution. Another participant addressed the issue of mechanisms of and remedies for human rights protection against unilateral coercive measures. Unilateral coercive measures have an impact a broad range of human rights, and their 'contributory nature' in ongoing human rights situations brought before the Human Rights Council was underlined by one participant. Possible responses to unilateral coercive measures were identified, and a distinction was made between immediate and long-term responses. Responses to measures targeting States (including Special Procedures of the Human Rights Council, United Nations fact-finding missions,¹ a United Nations compensation commission, etc.) and responses to measures directed against individuals or entities (including, but not limited to, judicial review before domestic courts of the sanctioning state, which is unfortunately subject to a range of legal and practical limitations, if available at all, in many scenarios). It was also called for a reform of the 'targeted sanctions' processes to ensure due process guarantees, that would include the mandatory and immediate opening of criminal or administrative process in parallel to inclusion in a sanctions list, and lifting of the sanctions (and financial compensation) if a person is recognized not-guilty. A participant referred to the under-utilized inter-State complaints procedure, which should be engaged and in some cases could facilitate negotiation and friendly settlement under treaty bodies (e.g. Art. 41 International Covenant on Civil and Political Rights). It was suggested that sanctions should also be tested in the

¹ See Declaration on Fact-finding by the United Nations in the Field of the Maintenance of International Peace and Security (A/RES/46/59).

context of the Universal Periodic Review of the Human Rights Council. Another participant examined the relevance of the work of the International Law Association on Reparation for Victims of Armed Conflict, stressing that all victims of human rights violations are entitled to access to mechanism for reparations. Several participants stressed the importance of the right of access to a court, as called for by Article 6 of the European Convention on Human Rights and other instruments.

4. The second session focused on the United Nations Register of unilateral sanctions likely to have a human rights impact. The possible institutional features and practical modalities of functioning of such mechanism were extensively discussed, and participants generally agreed that such Register could possibly under certain conditions benefit from wide acceptance from the international community. The relevance of the United Nations Register of Conventional Arms as a possible precedent was examined, as well as possible guidance to be drawn from the practical operation of the Sanctions Committee and the Ombudsperson of the Security Council ISIL/Al Qaeda sanctions regime, and from the experience of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights in relation to sanctions. Participants generally shared the view that unilateral sanctions were primarily to be reported (including information about the alleged impact on human rights of the measures) by targeted States, although reporting by targeting State was also possible. The depository of the Register would then notify the targeting state of the allegation by the targeted state of the alleged impact on human rights of the measures, and invite the targeting state to respond to the allegation and to include in the response, information on whether it has conducted an assessment of the possible inadvertent (or unintended) impact on human rights of the measures, and if so provide the result of such assessment, and whether it has taken any steps to mitigate such impact. It was also suggested that a focal point should be created by States for civil society organizations to be able to interact with their respective Government as regards possible notification of unilateral sanctions for inclusion in the Register. Also, the inclusion of a potential dispute settlement mechanism associated with the Registry was discussed, as well as the possibility that such dispute settlement mechanism be entitled to rule on reparation claims for adverse impact of sanctions on human rights.

Appendix I

Elements on the United Nations register of unilateral sanctions likely to have a human rights impact

1. It is suggested that the next General Assembly resolution on human rights and unilateral coercive measures include the following elements:

Preamble

2. Welcoming the proposal made by the Special Rapporteur of the Human Rights Council on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, submitted pursuant to [---], and recalling the reports of the Secretary-General on [---], to establish a consolidated central register at the level of the United Nations Secretariat to recapitulate the list of all unilateral sanctions in force, and sharing the Special Rapporteur's view that the first obstacle to a global evaluation of the negative impact of unilateral sanctions on human rights is the unavailability of global and standardized updated data, and that full transparency in this regard would be helpful both to the United Nations, to private enterprises involved in international trade, and to the civil society at large,

Operative paragraphs

- [---]. Requests the Secretary-General to establish and maintain at United Nations Headquarters in New York a universal and non-discriminatory Register of unilateral sanctions, to include information on unilateral sanctions, to be reported by targeted States, or by States implementing sanctions as the case may be, in accordance with procedures including applicable standards initially comprising those set out in the annex to the present resolution and subsequently incorporating any adjustments to the standards decided upon by the General Assembly at its [---] session in the light of the recommendations of the panel referred to in paragraph below;
- [---]. Also requests the Secretary-General, with the assistance of a panel of independent experts to be nominated by him on the basis of equitable geographical representation and upon proposals by States, to elaborate the technical procedures and applicable standards for comparability of data, to make any adjustments to the annex to the present resolution necessary for the effective operation of the Register, and to prepare a report on the modalities for ensuring the universality and non-discriminatory character of the Register, to raise awareness concerning the Member States concerning the Register and its procedures, and to submit this report to the General Assembly at its [---] session;
- [---]. Calls upon all Member States to provide annually for the Register data in accordance with the procedures established by paragraph 26 above, and the annex to the present resolution;
- [---]. Decides, with a view to ensuring the universality and non-discriminatory character of the Register, to keep the operation of the Register under review, and, to this end:
 - (a) Invites Member States to provide the Secretary-General with their views, not later than [insert date 2 years ahead], on:
 - (i) The operation of the Register during its first two years;
 - (ii) Any identified obstacles to achieving the universality and non-discriminatory character of the Register;
 - (iii) Possible improvements or expansion of scope to include a monitoring function;

Register of unilateral sanctions

1. The Register of unilateral sanctions likely to have a human rights impact (the “Register”) shall be established, with effect from [1 January 2018], and maintained at the Headquarters of the United Nations in New York.
2. Member States are requested to provide data for the Register, addressed to the Secretary-General, on an annual basis by [30 April] each year in respect of unilateral coercive measures implemented by them or targeting them and in force during the previous calendar year;
3. The first such registration shall take place by [30 April 2018] in respect of the calendar year [2017];
4. The data so provided shall be recorded in respect of each Member State.
5. Member States are requested to designate focal points for civil society organizations to be able to interact with their respective Government as regards unilateral sanctions;
6. Upon notification of the unilateral sanction by the targeted State or States, the Secretary-General shall seek the views of the source State or group of States and vice versa.
7. Unilateral sanctions covered are those taken by virtue of law or executive decision or under any other form by the source State or group of States.
8. The Register shall be open for public consultation.
9. In addition, the Secretary-General shall provide annually a consolidated report to the General Assembly of the data registered.

Appendix II

Elements for a draft General Assembly declaration on unilateral coercive measures and the rule of law

A. Basic principles

1. Full account should be taken of the position expressed in resolution 34/13 adopted by the Human Rights Council on 24 March 2017, which ‘urged all States to refrain from imposing unilateral coercive measures, also urged the removal of such measures, as they are contrary to the Charter and norms and principles governing peaceful relations among States at all levels, and recalled that such measures prevent the full realization of economic and social development of nations while also affecting the full realization of human rights’ ;
2. Unilateral coercive measures have a tendency to remain in force irrespective of the achievement of its purported objective;
3. Unilateral coercive measures involving extraterritorial application of domestic measures are unlawful under international law;
4. Unilateral coercive measures in a number of cases entail severe adverse impacts on the enjoyment of human rights of targeted populations and individuals, have often proven to be inefficient, and are most likely to entail unintended effects in the form of adverse human rights impacts on non-designated third parties;
5. Whilst targeted States have a responsibility to mitigate the adverse human rights impact of unilateral sanctions imposed by source countries, the latter are also accountable for any adverse effects on human rights occurring in target countries, even if such effects are unintended, to the extent that “when an external party takes upon itself even partial responsibility for the situation within a country (whether under Chapter VII of the Charter or otherwise), it also unavoidably assumes a responsibility to do all within its powers to protect the economic, social and cultural rights of the affected population” (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 8 on the relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights, E/C.12/1997/8, para. 13);
6. The inhabitants of a given country do not forfeit basic economic, social and cultural rights by virtue of any determination that their leaders have violated norms of international peace and security, as affirmed by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights in its general comment No. 8 on the relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights (See E/C.12/1997/8, para. 16).
7. In situations where unilateral coercive measures inflict undue sufferings/have an egregious human rights impact, on the population of a targeted State, whatever legal motive is invoked, they become clearly illegal and their source countries should be called to account.
8. Such call for the removal of unilateral coercive measures applies to comprehensive measures as well as to targeted measures and to economic as well as to financial measures;
9. As a consequence, the basic principle should be that States and groups of States should commit themselves to refraining from imposing unilateral coercive measures, as well as remove such measures as are in force, and shall commit to using other means of peaceful settlement of international disputes and differences;
10. The present Declaration is without prejudice to the procedural and substantive requirements arising from the legal regime of countermeasures in the sense of the International Law Commission Draft Articles on the Responsibility of States for International Wrongful Acts;

B. Mitigation: Universally/Generally accepted rules of behaviour

11. Pending the total removal and termination of all existing unilateral coercive measures and renunciation to their use, all efforts should be made to mitigate the adverse effect of unilateral sanctions on human rights;

12. The transitional period preceding the total removal and termination of all existing unilateral coercive measures and renunciation to their use should be shortened to the greatest extent possible.

13. During the transitional period, the following universally accepted rules of behaviour shall be asserted to mitigate the adverse impacts of unilateral sanctions:

(a) The parties implementing unilateral sanctions are under an obligation to conduct a transparent human rights impact assessment of the measures envisaged, and to monitor on a regular basis the effects of implementation of the measures, including as regards their adverse effects on human rights;

(b) The parties implementing unilateral sanctions are under an obligation to ensure effective exemptions for satisfying basic human rights and essential humanitarian needs;

(c) There must be an end to the politicization of what was intended to be a purely technical interbank international financial transfer mechanism, whose manipulation in the form of selective exclusion is tantamount to re-introducing comprehensive sanctions on targeted countries;

(d) Mechanisms to guarantee due process, and the availability of judicial review for obtaining remedies and redress for unilateral coercive measures, should be available to:

- Impacted groups, though non-targeted (by comprehensive or sectoral sanctions), and
- Individuals and legal persons and entities targeted (by targeted sanctions).

(e) The basic components of the requirement of due process in relation to unilateral coercive measures, pending their total elimination, shall be the following:

(i) Mechanisms and procedures for judicial review of unilateral coercive measures:

- The factual and legal grounds for the measures have to be disclosed to the concerned parties;
- The availability of, and the mechanisms and procedures for, a right to appeal/judicial review, should be made known to the targeted parties upon notification to the concerned parties;
- Such mechanisms and procedures should allow for a review of the substantive factual and legal grounds for the unilateral coercive measures, in accordance with international law and international humanitarian law, as well as in compliance with internationally recognized procedural standards;
- Such mechanisms and procedures should be in place and available at the same level (either domestic or international [either regional organization or the United Nations]) as the source of the unilateral coercive measures concerned; in case of unavailability of procedures for remedies at the domestic level or at the level of a group of countries imposing sanctions, the targeted countries or persons should be entitled to seek remedies by the Committee of the treaty body concerned, i.e. CESCR;
- Such mechanisms and procedures should be of a judicial nature or at least, for a transitional period, of the nature of an Ombudsperson or other quasi-judicial mechanism;

(ii) Notification of the measures to the parties concerned as soon as practicable, without affecting the effectiveness of the measures;

- (iii) Time-bound limitation of the measures, and biannual monitoring and review;
 - (iv) Reversibility of the measures;
 - (v) Appropriate humanitarian exceptions;
 - (vi) A regular mechanism to monitor potential adverse impact and unintended consequences of these measures; and
 - (vi) Availability of effective compensation/reparations (including financial) when unwarranted adverse impacts on human rights have occurred.
-