



Assemblée générale

Distr. générale
5 juillet 2019
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Quarante-deuxième session

9-27 septembre 2019

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**

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

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

Résumé

Le présent rapport est le cinquième rapport annuel présenté au Conseil des droits de l'homme par le Rapporteur spécial sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, Idriss Jazairy.

Le Rapporteur spécial y analyse les effets des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme dans huit pays, et s'intéresse à l'apparition de normes juridiques internationales contre l'application extraterritoriale de sanctions unilatérales. En guise de conclusion, il préconise l'élaboration d'une déclaration sur les mesures coercitives unilatérales et l'état de droit, ainsi que la nomination d'un représentant spécial du Secrétaire général pour les mesures coercitives unilatérales.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Aperçu des activités du Rapporteur spécial.....	3
III. Faits nouveaux concernant l'utilisation de sanctions unilatérales	3
A. République islamique d'Iran.....	3
B. Cuba.....	4
C. République bolivarienne du Venezuela	6
D. Fédération de Russie.....	11
E. Qatar	12
F. État de Palestine.....	12
G. République arabe syrienne.....	13
H. Yémen.....	14
IV. Naissance d'un consensus de la communauté internationale tendant à condamner l'application extraterritoriale de sanctions unilatérales et à s'opposer à cette pratique	14
A. Condamnation de l'application extraterritoriale de sanctions unilatérales	14
B. Obligation de s'opposer à l'application extraterritoriale de sanctions unilatérales.....	15
V. Recommandations et propositions du Rapporteur spécial.....	18
VI. Conclusions	19

I. Introduction

1. Le présent rapport est le cinquième rapport annuel présenté au Conseil des droits de l'homme par le Rapporteur spécial sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme. Il a été établi en application de la résolution 27/21 du Conseil, dans laquelle le mandat du Rapporteur spécial a été défini, et de la résolution 36/10, dans laquelle ce mandat a été prorogé pour une période de trois ans.

II. Aperçu des activités du Rapporteur spécial

2. Le 28 juin 2018, le Rapporteur spécial a fait un exposé devant le Groupe de travail sur l'accès humanitaire en République arabe syrienne pour informer les États Membres des inquiétudes que suscitait, du point de vue des droits de l'homme, l'application de sanctions contre ce pays.

3. Le 17 octobre 2018, le Rapporteur spécial a présenté à l'Assemblée générale un rapport dans lequel il passait en revue les faits nouveaux concernant les sanctions unilatérales imposées à certains pays et fait part des préoccupations qu'inspirait le recours à de telles sanctions, en temps de guerre comme en temps de paix (A/73/175).

4. Le 7 mars 2019, le Rapporteur spécial a participé à une réunion-débat tenue à l'initiative de l'Organisation de défense des victimes de la violence. Cette discussion a permis de mettre en évidence les violations des droits de l'homme dont sont victimes les Iraniens du fait des mesures prises unilatéralement par les États-Unis d'Amérique, notamment les violations des droits à la santé, à l'alimentation et à la protection contre l'extrême pauvreté.

5. Le 29 mai 2019, le Rapporteur spécial a animé une réunion-débat organisée par l'Association internationale des médecins pour la prévention de la guerre nucléaire, lors de laquelle les participants se sont demandé si les sanctions économiques imposées à la République arabe syrienne ne prenaient pas la population civile en otage. Il s'est également entretenu avec des responsables gouvernementaux et des parlementaires.

6. Le 27 juin 2019, le Rapporteur spécial était l'orateur principal d'un séminaire international sur les mesures coercitives unilatérales et leurs effets, organisé par l'Ambassade de Cuba en Autriche. Dans son exposé, il a mis en évidence les préoccupations que suscitait, du point de vue des droits de l'homme, l'utilisation de sanctions unilatérales contre Cuba, la République islamique d'Iran et la République bolivarienne du Venezuela.

III. Faits nouveaux concernant l'utilisation de sanctions unilatérales

A. République islamique d'Iran

7. Le Rapporteur spécial réaffirme d'emblée que la réintroduction d'un embargo total sur la République islamique d'Iran, censé s'appliquer à des tierces parties du monde entier, les entreprises qui mèneraient également des activités aux États-Unis se voyant menacées de conséquences néfastes, constitue une régression considérable (A/HRC/39/54, par. 34), d'autant plus que cet embargo constitue une violation de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité¹ et prive la République islamique d'Iran de l'allègement des sanctions auquel elle a droit en vertu du Plan d'action global commun et de la résolution 2231 (2015).

8. Plusieurs sources fiables indiquent que les mesures prises par les États-Unis contre la République islamique d'Iran ont été indûment suivies dans un certain nombre de cas.

¹ Conformément à l'Article 25 de la Charte des Nations Unies, les États Membres sont tenus d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité.

En particulier, le commerce entre l'Union européenne et la République islamique d'Iran s'est quasiment effondré ces derniers mois², ce qui donne clairement à penser qu'un certain nombre d'entreprises ne veulent pas risquer de perdre leur accès aux marchés américains ou de se voir imposer de lourdes sanctions financières ou pénales aux États-Unis si elles maintiennent leurs relations commerciales avec la République islamique d'Iran. Selon certaines informations, des entreprises européennes ont enregistré des pertes considérables après avoir mis un terme à leurs activités en République islamique d'Iran³, malgré la récente entrée en vigueur de la version actualisée du Règlement n° 2271/96 du Conseil de l'Union européenne (voir également par. 55 et 56 ci-dessous).

9. En outre, un nombre croissant d'informations indiquent que l'interdiction de fait d'utiliser le système international de paiement par virement télégraphique, en particulier le système SWIFT, entrave les paiements et les flux financiers et rend inopérantes les dérogations pour raisons humanitaires. Si aucun paiement ne peut être fait, il est impossible d'acheter des produits alimentaires ou des médicaments. Cette situation équivaut en pratique à un blocus illégal ou peut être assimilée à des représailles collectives, deux mesures que le droit humanitaire interdit (A/HRC/30/45, par. 42). Le Rapporteur spécial a demandé à l'Organisation des Nations Unies et aux organismes d'approvisionnement indépendants de pays tiers de remédier à la situation et de veiller en particulier à ce que les fournitures humanitaires parviennent aux pays cibles (A/73/175, par. 36). Il a aussi pris note de la récente création par la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, avec le soutien de l'Union européenne, de l'Instrument de soutien aux transactions commerciales (INSTEX), dans le but de faciliter les transactions commerciales légitimes entre les acteurs économiques européens et la République islamique d'Iran en protégeant les entreprises européennes des effets des sanctions extraterritoriales et secondaires des États-Unis. Selon les responsables à l'origine de sa mise au point, INSTEX soutiendra les transactions commerciales européennes légitimes avec l'Iran, en se concentrant, dans un premier temps, sur les secteurs les plus essentiels pour la population iranienne, tels que les produits pharmaceutiques, les dispositifs médicaux et les produits agroalimentaires⁴. Au moment de l'élaboration du présent rapport, une certaine incertitude plane encore sur ce mécanisme. Selon plusieurs sources, face aux menaces proférées par de hauts fonctionnaires américains, l'Union européenne a montré des signes d'appréhension à l'idée de protéger les entreprises européennes qui commercent avec la République islamique d'Iran des sanctions américaines. Cela dit, à long terme, INSTEX devrait être accessible aux opérateurs économiques de pays tiers désireux de commercer avec la République islamique d'Iran.

10. Le Rapporteur spécial prend note avec préoccupation de la déclaration faite par la Société iranienne du Croissant-Rouge, selon qui les sanctions des États-Unis l'ont déjà empêchée d'obtenir la moindre aide financière extérieure pour venir en aide aux victimes des récentes inondations qui ont fait au moins 70 morts et inondé quelque 1 900 communautés en République islamique d'Iran⁵. Cet exemple montre que les dérogations aux sanctions pour raisons humanitaires ne sont pas respectées, une situation injustifiable au regard du droit humanitaire.

B. Cuba

11. Dans de précédents rapports adressés à l'Assemblée générale, le Rapporteur spécial a indiqué que les États-Unis avaient suscité de grands espoirs en 2014, lorsqu'ils avaient reconnu sous la présidence de Barack Obama que le blocus imposé à Cuba depuis 1960

² En janvier 2019, le volume des échanges entre la République islamique d'Iran et les États membres de l'Union européenne représentait 343,38 millions d'euros, soit 82,72 % de moins que le même mois l'année précédente. Voir « Iran trade with EU plunges », *Financial Tribune*, 13 avril 2019.

³ Voir, par exemple, Peter Campbell, « Renault hit by Iran withdrawal as quarterly sales drop 5 per cent », *Financial Times*, 26 avril 2019.

⁴ Voir <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/iran/evenements/article/declaration-conjointe-sur-la-creation-d-instex-vehicule-special-destine-a>.

⁵ Voir, par exemple, Reuters, « Flood-hit Iran getting no financial aid from abroad due to US sanctions: statement », 7 avril 2019.

était un échec et que, selon les mots du Président américain lui-même, l'isolement n'avait pas fonctionné, puis qu'ils avaient pris des mesures pour normaliser les relations entre les deux pays, mais que ces espoirs avaient été anéantis en 2017, lorsque l'administration actuelle était revenue à une politique radicale d'isolement économique total (A/73/175, par. 6, et A/72/370, par. 7 et 8).

12. La situation n'a d'ailleurs fait qu'empirer depuis 2017. Le 2 mai 2019, les États-Unis ont remis en application les dispositions du titre III de la loi Helms-Burton de 1996, imposant de ce fait le blocus aux entreprises étrangères ayant des relations commerciales avec Cuba. Des poursuites civiles peuvent désormais être engagées devant les tribunaux américains contre des entreprises de l'Union européenne (mais aussi du Canada et d'autres pays), pour « trafic » de biens dont les propriétaires américains ont été expropriés par le Gouvernement cubain après 1959⁶.

13. Remettre le titre III en vigueur revient à mettre unilatéralement fin au *modus vivendi* entre l'Union européenne et les États-Unis. Celui-ci reposait sur un accord bilatéral conclu à Londres en 1998, conformément auquel les États-Unis avaient suspendu l'application des titres III et IV de la loi Helms-Burton et pris l'engagement de renoncer, à l'avenir, à l'application extraterritoriale de telles lois⁷, réglant ainsi le différend transatlantique que l'adoption de la loi Helms-Burton avait engendré⁸. Cette évolution marque un tournant important dans les relations euro-atlantiques.

14. L'Union européenne a d'ailleurs déjà demandé aux États-Unis de continuer de respecter et d'appliquer pleinement l'accord de Londres de 1998. Elle a souligné à plusieurs reprises qu'elle s'était toujours fermement opposée à toutes les mesures de ce type, en raison des effets extraterritoriaux que celles-ci lui faisaient subir, en violation des règles communément admises du commerce international⁹, et qu'elle ne pouvait accepter que des mesures imposées unilatéralement entravent ses relations économiques et commerciales avec Cuba¹⁰.

15. Pendant ce temps, le blocus imposé à Cuba nuit toujours gravement à l'économie cubaine, ainsi que l'ont fait savoir le Gouvernement cubain¹¹ et plusieurs organisations internationales¹². Des informations continuent de faire état des effets que cette politique de coercition économique totale entraîne pour les droits de l'homme¹³. La communauté internationale n'a cessé de dénoncer les sanctions prises unilatéralement contre Cuba ; cette condamnation a gagné en importance et fait l'objet d'un consensus quasi universel depuis l'adoption le 1^{er} novembre 2018, par 192 voix pour et 2 voix contre (Israël et les États-Unis), de la dernière résolution de l'Assemblée générale sur la nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier imposé à Cuba par les États-Unis¹⁴.

⁶ Stephen Wicary, « Trump nears key Cuba sanctions decision over support for Maduro », 27 février 2019.

⁷ Stefaan Smis et Kim van der Borght, « The EU-US compromise on the Helms-Burton and D'Amato acts », *American Journal of International Law*, vol. 93, n° 1 (janvier 1999), p. 227 à 236.

⁸ Brigitte Stern, « Vers la mondialisation juridique ? : les lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy », *Revue générale de droit international public*, vol. 100, n° 4 (1996), p. 979 à 1003.

⁹ Voir https://eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/53167/eu-explanation-vote-united-nations-general-assembly-ending-economic-commercial-and-financial_en.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Dans une communication adressée à l'Assemblée générale en date du 9 juillet 2018, le Gouvernement cubain a indiqué que le montant total des pertes économiques dues au blocus s'élevait à 933 678 000 000 dollars (A/73/85, p. 27).

¹² Voir, par exemple, la communication du Programme des Nations Unies pour le développement en date du 11 juin 2018 (A/73/85, p. 137 à 142).

¹³ Voir, par exemple, la communication de l'Organisation mondiale de la Santé/Organisation panaméricaine de la santé en date du 4 juin 2018 (A/73/85, p. 151 à 155). Voir également A/72/370, par. 8.

¹⁴ La résolution 73/8 de l'Assemblée générale est la dernière d'une longue série de résolutions, adoptées chaque année par l'Assemblée depuis 1992, sur la nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier imposé à Cuba par les États-Unis.

C. République bolivarienne du Venezuela

16. Ces derniers mois, en République bolivarienne du Venezuela, l'affrontement politique entre le Gouvernement et l'opposition a pris de nouvelles proportions et s'est mué en conflit de légitimité. Une campagne médiatique internationale intense s'est développée, largement hostile au gouvernement du Président Nicolás Maduro. La décision des États-Unis et d'un certain nombre d'États occidentaux de ne plus reconnaître ce gouvernement et de soutenir Juan Guaidó, le « président » par intérim autoproclamé, s'est accompagnée de menaces, voilées et explicites, d'intervention militaire au nom de l'ingérence humanitaire. Tous ces faits ont pesé sur une situation politique déjà instable et une conjoncture économique désastreuse qui ont eu, quant à elles, des répercussions extrêmement graves sur l'exercice des droits de l'homme dans le pays. Les positions de chaque camp étant souvent empreintes de propagande, il est difficile d'évaluer l'importance relative des diverses causes du quasi-effondrement de l'économie vénézuélienne. Toutefois, sur ce dernier point, les observateurs internationaux s'accordent généralement à dire que les sanctions économiques unilatérales imposées par les États-Unis et d'autres pays, conjuguées à une « guerre économique » aux multiples dimensions, ont joué un rôle non négligeable (voir A/HRC/39/47/Add.1).

Sanctions imposées par les États-Unis

17. Depuis plus de dix ans, les États-Unis n'ont cessé d'augmenter le nombre de sanctions économiques qu'ils imposent à la République bolivarienne du Venezuela¹⁵ et ils ont placé le pays « sur liste noire » pour divers motifs. Depuis 2005, ils déclarent chaque année que la République bolivarienne du Venezuela n'a manifestement pas fait d'efforts substantiels pour s'acquitter des obligations qui lui incombent en application des accords internationaux de lutte contre les stupéfiants¹⁶. Le Rapporteur spécial fait observer que le Président des États-Unis, Donald Trump, a fait cette déclaration pour la dernière fois en septembre 2018, pour l'exercice 2019, mais qu'il a également levé les restrictions à l'aide extérieure pour les programmes de promotion de la démocratie¹⁷. Sur la base de cette déclaration, le Département du trésor des États-Unis a imposé des sanctions économiques à au moins 22 personnes en lien avec la République bolivarienne du Venezuela, dont plusieurs hauts fonctionnaires ou anciens hauts fonctionnaires vénézuéliens, ainsi qu'à 27 entreprises, en les plaçant sur la liste des trafiquants de stupéfiants spécialement désignés, conformément à la loi sur la désignation des barons de la drogue étrangers (Foreign Narcotics Kingpin Designation Act).

18. La République bolivarienne du Venezuela fait également l'objet de sanctions liées au terrorisme depuis 2006, les responsables américains s'étant dits préoccupés par son manque de coopération dans la lutte antiterroriste. Depuis lors, le Secrétaire d'État américain a déclaré chaque année que la République bolivarienne du Venezuela ne coopérait pas pleinement avec les États-Unis dans la lutte antiterroriste¹⁸. Par conséquent, depuis 2006, les États-Unis interdisent toutes les ventes et tous les transferts d'armes à la République bolivarienne du Venezuela.

19. Les États-Unis imposent encore d'autres sanctions depuis que, en 2014, le Département d'État a classé la République bolivarienne du Venezuela parmi les pays « de catégorie 3 »¹⁹. Les pays « de catégorie 3 » sont ceux dont les pouvoirs publics ne se conforment pas pleinement aux normes minimales énoncées dans la loi sur la protection des victimes de la traite (Trafficking Victims Protection Act) et ne font pas d'efforts

¹⁵ Congressional Research Service, « Venezuela: overview of US sanctions » (8 mars 2019).

¹⁶ Cette déclaration est faite en application des procédures définies dans la loi sur l'autorisation des relations extérieures, exercice 2003 (Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Year 2003).

¹⁷ Congressional Research Service, « Venezuela: overview of US sanctions » (8 mars 2019).

¹⁸ Cette déclaration est faite en application de la section 40A de la loi sur le contrôle des exportations d'armes (Arms Export Control Act).

¹⁹ United States Department of State, *Trafficking in Persons Report* (juin 2019), p. 48.

significatifs en ce sens²⁰. Ils font l'objet de diverses restrictions à l'aide extérieure, qui peuvent être levées par le Président pour des raisons liées à l'intérêt national²¹.

20. Les États-Unis ont adopté une nouvelle série de sanctions économiques en lien direct avec la crise politique que traverse actuellement la République bolivarienne du Venezuela. Ils présentent ces sanctions comme une réponse à la répression toujours plus dure observée dans le pays. En décembre 2014, le Congrès américain a promulgué la loi sur la défense des droits de l'homme et de la société civile au Venezuela (Venezuela Defense of Human Rights and Civil Society Act)²². Entre autres dispositions, cette loi, oblige le Président à imposer des sanctions (gels des avoirs et restrictions à l'octroi de visas) à ceux qu'il juge responsables d'actes graves de violence ou de violations graves des droits de l'homme lors des manifestations de février 2014, ou, plus généralement, à quiconque a ordonné l'arrestation ou la poursuite en justice d'une personne au motif principal que celle-ci avait exercé de façon légitime sa liberté d'expression ou de réunion.

21. Sur la base de cette décision du Congrès et en vertu des pouvoirs que lui conféraient la loi relative aux pouvoirs économiques en situation d'urgence internationale (International Emergency Economic Powers Act) et la loi relative aux situations d'urgence nationale (National Emergencies Act), le Président des États-Unis, M. Obama à l'époque, a décrété dès 2015 que la situation en République bolivarienne du Venezuela constituait une urgence nationale²³, et déclaré ce qui suit :

La situation au Venezuela, notamment le fait que le Gouvernement vénézuélien affaiblit les garanties en matière de droits de l'homme, persécute les opposants politiques, restreint la liberté de la presse, use de la violence et viole les droits de l'homme en réponse aux manifestations antigouvernementales, ainsi que l'arrestation et la détention arbitraires de manifestants hostiles au Gouvernement, aggravée par la corruption de nombreux agents publics, constitue une menace inhabituelle et extraordinaire pour la sécurité nationale et la politique étrangère des États-Unis²⁴.

Cette déclaration, qui figure dans le décret 13692, a ouvert la voie à l'adoption de nouvelles sanctions contre la République bolivarienne du Venezuela.

22. Dans un premier temps, les sanctions (gel des avoirs situés aux États-Unis et interdiction d'entrée sur le territoire américain) ont visé divers hauts responsables désignés des forces armées et des services de sécurité. Toutefois, il avait été prévu d'emblée que ce régime initial de sanctions pourrait également s'appliquer à toute personne que le Secrétaire au Trésor, en consultation avec le Secrétaire d'État, jugerait responsable ou complice, ou auteur direct ou indirect, de certains actes ou comportements en lien avec la République bolivarienne du Venezuela et unilatéralement considérés comme illégaux par les États-Unis, notamment les actes ou politiques préjudiciables aux processus ou institutions démocratiques, les mesures qui interdisent, limitent ou punissent l'exercice de la liberté d'expression ou de réunion pacifique, ou la corruption de hauts fonctionnaires du Gouvernement vénézuélien²⁵.

23. Le fait d'être ou d'avoir été fonctionnaire du Gouvernement vénézuélien justifie également qu'une personne fasse l'objet de sanctions américaines²⁶, ce qui est particulièrement préoccupant, puisque c'est alors l'association de cette personne au Gouvernement et non la commission d'une infraction qui la rend coupable. Au sens du décret 13692, le Gouvernement vénézuélien englobe le Gouvernement lui-même, toute subdivision politique, tout organisme et tout organe qui en relève, y compris la Banque centrale, ainsi que toute personne physique ou morale que le Gouvernement contrôle et/ou

²⁰ Ibid., p. 37.

²¹ Congressional Research Service, « Venezuela: overview of US sanctions » (8 mars 2019).

²² En 2016, le Congrès a prorogé cette loi jusqu'en 2019.

²³ Décret 13692 du 8 mars 2015, « Blocking property and suspending entry of certain persons contributing to the situation in Venezuela », *Federal Register*, vol. 80, n° 47 (11 mars 2015).

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

possède ou qui agit pour son compte ou en son nom. À ce jour, le Département du trésor a imposé des sanctions financières à 80 Vénézuéliens en application du décret 13692.

24. Sous la présidence de M. Obama, le Département du trésor a gelé les avoirs de sept Vénézuéliens : six membres des forces nationales de sécurité et un procureur impliqués dans la répression exercée contre les manifestants hostiles au Gouvernement. Entre mai 2017 et mars 2019, sous la présidence de M. Trump, et compte tenu de la détérioration de la situation politique en République bolivarienne du Venezuela, le Département a sanctionné 73 autres responsables gouvernementaux et militaires, parmi lesquels le Président Maduro et sa femme, le Vice-Président exécutif, huit membres de la Cour suprême, les chefs de l'armée, de la garde nationale et de la police nationale, et les gouverneurs de quatre États.

25. Sur la même période, les États-Unis ont alourdi les sanctions financières contre la République bolivarienne du Venezuela en prenant trois décrets supplémentaires, en raison des graves violations des droits de l'homme commises par le Gouvernement, de ses mesures antidémocratiques et de sa responsabilité dans l'aggravation de la crise humanitaire²⁷. En août 2017, le Président Trump a signé le décret 13808, qui interdit à l'État vénézuélien, notamment à sa société pétrolière *Petróleos de Venezuela*, l'accès aux marchés financiers américains, y compris aux marchés de la dette et des actions. Il convient de noter que le décret prévoit certaines exceptions pour réduire autant que possible les répercussions sur la population vénézuélienne et les effets préjudiciables aux intérêts économiques des États-Unis. Ainsi, les transactions avec l'entreprise *CITGO Holding, Inc.*, qui appartient à *Petróleos de Venezuela*, sont autorisées, de même que les échanges par les détenteurs américains de certaines obligations d'entreprises vénézuéliennes et de *Petróleos de Venezuela* sur les marchés secondaires, le financement des exportations de produits agricoles et médicaux, ainsi que les financements à court terme destinés à faciliter le commerce²⁸.

26. En mars 2018, le Président Trump a signé le décret n° 13827, qui interdit toute transaction mettant en jeu des cybermonnaies, des pièces (*coins*) ou des jetons (*tokens*) numériques émis ou utilisés par le Gouvernement de la République bolivarienne du Venezuela (en février 2018, le gouvernement de Nicolás Maduro avait lancé une cybermonnaie appelée le « *petro* » afin de contourner les sanctions)²⁹. En mai 2018, il a promulgué le décret n° 13835, qui interdit les transactions associées au rachat de la dette vénézuélienne, y compris les effets à recevoir, ainsi que de toute dette contractée auprès de la République bolivarienne du Venezuela donnée en garantie. Selon les hauts fonctionnaires américains, ces mesures visaient à empêcher les responsables vénézuéliens corrompus de déterminer de manière abusive la valeur des biens publics et de les céder en contrepartie de pots-de-vin³⁰.

27. Le 1^{er} novembre 2018, le Président Trump a signé le décret n° 13850, qui établit un cadre permettant de geler les actifs de personnes opérant dans le secteur de l'or (ou dans tout autre secteur d'activité que le Secrétaire au Trésor pourrait désigner à l'avenir) ou de personnes responsables ou complices de transactions associées à des pratiques frauduleuses ou à des faits de corruption impliquant le Gouvernement vénézuélien, et d'interdire certaines transactions avec ces personnes. En janvier 2019, en application du décret n° 13850, l'administration américaine a sanctionné 7 personnes et 23 entreprises pour leur rôle dans une affaire de corruption liée à des opérations de change ayant généré plus de 2,4 milliards de dollars.

28. Enfin, le 28 janvier 2019, en application du décret n° 13850, le Bureau du contrôle des avoirs étrangers du Département du trésor des États-Unis a pris pour cible *Petróleos de Venezuela*, vitale pour l'économie vénézuélienne. En conséquence, tous les biens et droits sur les biens de *Petróleos de Venezuela* soumis à la juridiction des États-Unis ont été bloqués, et il est interdit aux entreprises et aux citoyens américains de se livrer à des transactions avec cette société.

²⁷ Congressional Research Service, « Venezuela: overview of US sanctions » (8 mars 2019).

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

Sanctions imposées par l'Union européenne

29. En revanche, les sanctions imposées par l'Union européenne, en vigueur depuis novembre 2017, ne sont pas allées au-delà d'un embargo sur l'exportation d'armes et de matériel susceptible d'être utilisé à des fins de répression interne ainsi que d'une interdiction de voyager et d'un gel des avoirs applicables à 18 Vénézuéliens qui exercent des fonctions officielles et sont responsables de violations des droits de l'homme et d'atteintes à la démocratie et à l'état de droit au Venezuela³¹. Cependant, des informations de février 2019 indiquaient que l'Union européenne envisageait d'imposer davantage de sanctions au gouvernement de Nicolás Maduro, mais excluait à ce stade la possibilité d'un embargo sur le pétrole. Le Ministre maltais des affaires étrangères, Carmelo Abela, a expliqué à l'issue d'une réunion des ministres européens des affaires étrangères à Bruxelles que l'intention était de pouvoir appliquer des sanctions à certaines personnes plutôt qu'à des secteurs où l'effet se répercuterait sur une économie déjà affaiblie et que d'autres sanctions (sectorielles) n'étaient pas exclues mais que la priorité était de toucher certaines personnes³².

Guerre économique

30. « Depuis un certain temps déjà, les États-Unis exploitent les faiblesses du Venezuela et mènent une guerre économique sournoise contre le pays. Au lieu d'engager une action militaire, ils ont imposé des sanctions économiques à certains Vénézuéliens [...] en laissant entendre que le pire était à venir. Le 28 janvier 2019, les États-Unis ont lancé une offensive économique totale. Ils ont en effet décrété un embargo sur les activités de Petróleos de Venezuela [...] qui contrôle les réserves pétrolières les plus importantes au monde et génère la quasi-totalité des devises du pays »³³. Cette guerre économique de grande ampleur a été largement étudiée, notamment par un expert des Nations Unies (A/HRC/39/47/Add.1). Des informations particulièrement troublantes sur les effets de ces mesures ont été mises au jour et, dans un rapport rédigé entre autres par Jeffrey Sachs, un professeur d'économie de renommée mondiale et l'un des conseillers principaux du Secrétaire général de l'ONU, il est dit ce qui suit :

Les sanctions ont réduit l'apport calorique de la population, augmenté la prévalence des maladies et la mortalité (tant chez les adultes que chez les enfants) et provoqué le déplacement de millions de Vénézuéliens qui ont fui le pays en raison de l'aggravation de la récession économique et de l'hyperinflation. Elles ont exacerbé la crise économique qui sévit au Venezuela et ont rendu presque impossible la stabilisation de l'économie, contribuant ainsi à augmenter le nombre déjà élevé de décès. Toutes ces conséquences touchent de manière disproportionnée les Vénézuéliens les plus pauvres et les plus vulnérables.

Les sanctions imposées en application du décret du 28 janvier 2019 et des autres décrets publiés cette année ont eu des effets plus graves et plus destructeurs encore que les sanctions économiques générales adoptées en août 2017. Il en va de même de la reconnaissance d'un gouvernement parallèle qui, comme il apparaît ci-après, a entraîné l'adoption de tout un arsenal de nouvelles sanctions économiques et financières encore plus restrictives que celles imposées en application des décrets³⁴.

31. Les auteurs de ce rapport ont également conclu que :

Les sanctions avaient eu des conséquences très graves, qui ne cessaient de se multiplier, pour la vie et la santé humaines, notamment la mort de plus de 40 000 personnes entre 2017 et 2018, et qu'elles correspondaient à la notion de

³¹ Conseil de l'Union européenne, « Venezuela: EU renews sanctions for one year », communiqué de presse, 6 novembre 2018.

³² Reuters, « EU studying more sanctions on Venezuela, no oil embargo: Malta », 4 février 2019.

³³ Steve Hanke, « The US declares economic war against Venezuela », *Forbes*, 29 janvier 2019.

³⁴ Mark Weisbrot et Jeffrey Sachs, « Economic sanctions as collective punishment: the case of Venezuela » (Washington, D.C., Center for Economic and Policy Research, avril 2019), p. 1.

« peines collectives » infligées à la population civile, telle que définie dans les conventions internationales de Genève et de La Haye³⁵.

L'aide humanitaire utilisée comme une arme

32. L'utilisation de l'aide humanitaire comme une arme est un autre aspect frappant de cette guerre économique « totale »³⁶. Un auteur a fait observer ce qui suit :

Apparemment destinée à atténuer les crises alimentaire, sanitaire et sécuritaire qui ne cessent de s'accroître au Venezuela, l'aide humanitaire apportée par les États-Unis répond également à un autre objectif. Les dirigeants de l'opposition vénézuélienne sur place et les responsables américains qui offrent une aide dont le pays a cruellement besoin pensent que la mission pourrait inciter des militaires à se détourner de leur gouvernement. Les organismes d'aide humanitaire présents sur le terrain craignent toutefois qu'une opération politique à peine dissimulée sous des motifs humanitaires n'aggrave une situation déjà précaire ; les interventions désastreuses des États-Unis en Amérique latine au cours des dernières décennies rappellent à quel point les choses peuvent mal tourner³⁷.

Les tentatives visant à utiliser les fournitures humanitaires pour attiser les tensions en République bolivarienne du Venezuela et, en fin de compte, provoquer un changement de régime pourraient être considérées comme des mesures coercitives unilatérales qui, selon la définition qui en est donnée dans la résolution 27/21 du Conseil des droits de l'homme, peuvent s'entendre des mesures économiques, politiques ou autres imposées par des États ou des groupes d'États pour contraindre un autre État à leur subordonner l'exercice de ses droits souverains en vue d'apporter des changements spécifiques à sa politique générale (voir aussi A/HRC/30/45, par. 13). Des préoccupations ont été exprimées quant au fait que l'utilisation de ce qui était en apparence une mission d'aide pour défier un président était contraire aux principes humanitaires³⁸. À une question sur la situation en République bolivarienne du Venezuela, le porte-parole du Secrétaire général de l'ONU a répondu que l'action humanitaire devait être indépendante des objectifs politiques, militaires ou autres³⁹.

33. Il est essentiel de réaffirmer les principes fondamentaux d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance qui devraient toujours régir l'action des organisations humanitaires. L'Assemblée générale a reconnu officiellement les trois premiers principes (humanité, neutralité et impartialité) dans sa résolution 46/182⁴⁰ et le quatrième principe (indépendance) dans sa résolution 58/114. Elle a souligné à plusieurs reprises qu'il importait de promouvoir et respecter ces principes dans le cadre de l'aide humanitaire⁴¹.

34. Les sanctions économiques empêchent le Gouvernement vénézuélien de remédier à la situation économique désastreuse et à la crise humanitaire que connaît le pays. Les banques partout dans le monde acceptent de se conformer aux sanctions américaines qui interdisent les transactions associées à certaines dettes ou actions, ainsi que d'autres opérations et services en lien avec le Gouvernement vénézuélien, lequel est ainsi

³⁵ Ibid. Voir également Pasqualina Curcio Curcio, « The Visible Hand of the Market: Economic Warfare in Venezuela » (Editorial Nosotros Mismos, 2017).

³⁶ Voir Dylan Baddour, « When humanitarian aid is used as a weapon to bring down regimes », *The Atlantic*, 21 février 2019 ; Rachelle Krygier et Siobhan O'Grady, « In Venezuela, humanitarian aid has become a political weapon », *The Washington Post*, 15 février 2019 ; Kelsey Gilman, « Why US-backed aid to Venezuela harkens back to a dark history of covert operations », *Public Radio International*, 25 février 2019.

³⁷ Dylan Baddour, « When humanitarian aid is used as a weapon to bring down regimes ».

³⁸ Ibid.

³⁹ Observation formulée le 11 février 2019 pendant le point de presse quotidien du Bureau du porte-parole du Secrétaire général de l'ONU (www.un.org/press/en/2019/db190211.doc.htm).

⁴⁰ Dans sa résolution 46/182, l'Assemblée générale a également souligné que la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des États devaient être pleinement respectées en conformité avec la Charte des Nations Unies et que l'aide humanitaire devrait être fournie avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel du pays touché.

⁴¹ Voir également www.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM-humanitarianprinciples_eng_June12.pdf.

effectivement privé d'accès aux marchés financiers⁴². Le Gouvernement a déjà appelé l'attention sur les conséquences financières très lourdes des sanctions précédentes qui restreignaient l'accès de Petróleos de Venezuela aux marchés financiers, et insisté sur le fait que ces sanctions privaient le pays « de la possibilité d'émettre et de négocier de manière optimale de nouveaux titres de dettes, ce qui pourrait empêcher la République de s'acquitter de ses obligations internationales, faisant peser un sérieux risque sur les actifs qui se trouvent hors du territoire national, qui pourraient éventuellement être soumis à un embargo et réalisés afin de satisfaire de manière forcée et anticipée aux obligations contractées par le pays »⁴³.

35. Des préoccupations ont été exprimées quant au fait que l'application de sanctions plus sévères à la société Petróleos de Venezuela, en tarissant la principale source de revenus du pays, pourrait exacerber encore la situation humanitaire très difficile au Venezuela, déjà marquée par une pénurie de nourriture et de médicaments ainsi que par des migrations de masse⁴⁴. En 2018, William Brownfield, ancien Ambassadeur des États-Unis au Venezuela, a déclaré ce qui suit : Si nous imposons des sanctions [à Petróleos de Venezuela], cela aura des conséquences sur l'ensemble de la population, sur les citoyens ordinaires. À l'inverse, on peut avancer que la population souffre tellement de l'absence de nourriture, de sécurité et de médicaments et des lacunes du système de santé publique que la meilleure solution à ce stade serait de précipiter l'effondrement, même si cela entraîne des mois, voire des années de souffrance⁴⁵.

D. Fédération de Russie

36. Les mesures restrictives imposées à la Fédération de Russie par l'Union européenne ont été prorogées une nouvelle fois en 2018, jusqu'au 31 juillet 2019⁴⁶, tandis que celles imposées par les États-Unis ont progressivement été élargies⁴⁷. Des rapports ont indiqué que ces sanctions avaient des effets non désirés, tels que le renforcement des capacités nationales (autochtones) des secteurs industriel et agricole russes⁴⁸, au détriment de l'Europe⁴⁹. Cependant, certaines informations montrent régulièrement aussi que les travailleurs russes ressentent les effets néfastes des sanctions au quotidien, en particulier en raison de la hausse des prix⁵⁰. Cela étant, le Rapporteur spécial a montré dans de précédents rapports (A/HRC/36/44/Add.1, par. 62 à 65, et A/HRC/39/54/Add.1, par. 29), sur la base de données convergentes émanant d'une part, d'équipes de réflexion et de fédérations de producteurs de l'Union européenne et, d'autre part, des statistiques officielles de la Fédération de Russie, que les sanctions et les mesures de rétorsion prises par le pays visé avaient érodé le produit national brut des deux parties. Dans l'Union européenne, ce sont les producteurs agricoles qui ont été les plus durement touchés.

⁴² Voir, par exemple, la déclaration de principe en matière de sanctions publiées par HSBC, disponible à l'adresse suivante www.business.hsbc.pl/-/media/library/markets-selective/poland/pdf/additional-restrictions-pl.pdf.

⁴³ Mission permanente de la République bolivarienne du Venezuela auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève, « On the economic war and unilateral coercive measures against the Bolivarian Republic of Venezuela », courriel adressé au Représentant spécial, 12 juillet 2018. Voir également A/73/175, par. 12.

⁴⁴ Congressional Research Service, « Venezuela: overview of US sanctions » (8 mars 2019).

⁴⁵ Voir www.youtube.com/watch?v=IJBoe3AvSvc.

⁴⁶ Tout récemment, les sanctions imposées par l'Union européenne aux secteurs russes de la finance, de l'énergie et de la défense, en réaction aux événements survenus en Ukraine et en Crimée ont été prorogées par la décision n° 2018/2078 du Conseil. L'Union européenne applique d'autres sanctions ciblées, en particulier à l'endroit de certains responsables russes, en rapport avec la montée des tensions dans le détroit de Kertch et en mer d'Azov, et les violations du droit international par la Fédération de Russie, qui a eu recours à la force armée sans justification.

⁴⁷ Voir, par exemple, Henry Meyer, Laurence Arnold et Olga Tanas, « All about the US sanctions aimed at Putin's Russia », *Washington Post*, 8 avril 2019.

⁴⁸ Judy Twigg, « Russia is winning the sanctions game », *The National Interest*, 14 mars 2019.

⁴⁹ Voir, par exemple, Reuters, « German business group sees damage from Russia sanctions at around 100 bln euros », 11 janvier 2019.

⁵⁰ « Russia suffering under new US sanctions », *Deutsche Welle*, 10 avril 2018.

37. Dans les récents rapports qu'il a adressés au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/39/54, par. 42) et à l'Assemblée générale (A/73/175, par. 10), le Rapporteur spécial s'est dit préoccupé par les effets des sanctions que les États-Unis ont imposées à l'entreprise russe d'aluminium RUSAL et qui ont influé négativement sur les activités de l'entreprise et sur le quotidien de dizaines de milliers de travailleurs. Il se félicite de la levée de ces sanctions en janvier 2019⁵¹. Il tient à remercier à nouveau les autorités américaines pour leur réponse favorable et la levée des sanctions.

E. Qatar

38. Les mesures restrictives imposées au Qatar par plusieurs pays du Golfe sont toujours en vigueur. Le Rapporteur spécial a été invité à se rendre en Arabie Saoudite, l'un des pays du Golfe appliquant ces mesures, et au Qatar. En 2019, la Cour internationale de Justice devrait rendre un jugement dans le cadre de la procédure contentieuse engagée par le Qatar, selon qui les mesures prises à son endroit constituent des violations de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. En attendant que la Cour se prononce, le Qatar a décidé d'utiliser également la procédure prévue à l'article 11 de la Convention pour dénoncer les mesures restrictives que les États voisins lui imposent⁵². Début mai 2019, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale aurait tenu des audiences à huis clos avec un représentant de chacun des trois États concernés afin d'examiner des points préliminaires, notamment la question de la compétence et celle de la recevabilité de la communication qui lui a été soumise par le Qatar. Le 10 mai 2019, le Comité a décidé de reporter l'examen de l'affaire à sa prochaine session, qui se tiendra en août 2019.

F. État de Palestine

39. En 2018, l'État de Palestine a soumis une communication inter-États contre Israël en vertu de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Il a ainsi porté plainte pour discrimination et pour d'autres pratiques et politiques constituant une violation des obligations qui incombent aux États au titre de la Convention⁵³. Les détails de la communication n'ont pas encore été rendus publics, mais on peut supposer que l'État de Palestine entend contester, entre autres, la persistance du blocus imposé par la puissance occupante, en invoquant une violation des obligations découlant de la Convention. Il convient de rappeler que le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967 a conclu que le blocus constituait une peine collective infligée à la population de Gaza et qu'il contrevenait à l'article 33 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (IV^e Convention de Genève) (A/70/392, par. 22, et A/73/175, par. 30). En outre, le Rapporteur spécial se doit d'appeler l'attention sur un rapport alarmant publié récemment, dans lequel l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient affirme que plus d'un million de personnes à Gaza, soit la moitié de la population du territoire, pourraient manquer de nourriture dès

⁵¹ « US lifts sanctions on Deripaska-controlled companies », *Financial Times*, 27 janvier 2019.

⁵² En vertu de l'article 11 de la Convention, un État partie peut soumettre une communication au Comité s'il estime qu'un autre État partie n'applique pas les dispositions de la Convention. Le 8 mars 2018, le Qatar a présenté deux communications inter-États, l'une contre l'Arabie Saoudite et l'autre contre les Émirats arabes unis. Il est difficile de savoir si la soumission d'une communication inter-États au Comité soulève une question de compétence pour la Cour internationale de justice, pour ce qui est des griefs formulés par le Qatar au titre de la Convention. Selon l'article 22 de la Convention, un différend peut être porté devant la Cour seulement lorsqu'il n'a pas été réglé par voie de négociation ou au moyen des procédures expressément prévues par la Convention. L'interprétation de cette disposition dans l'affaire du Qatar soulève des questions complexes en matière de compétence, de procédures parallèles et de litispendance en droit international.

⁵³ Voir www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/InterstateCommunications.aspx.

juin 2019 en conséquence du blocus et d'autres facteurs, notamment les conflits successifs qui ont rasé des quartiers entiers et anéanti les infrastructures publiques⁵⁴.

G. République arabe syrienne

40. Des mesures qui, lorsqu'elles s'additionnent, constituent des sanctions économiques complètes continuent d'être imposées à la République arabe syrienne par un certain nombre d'États et d'organisations régionales, notamment l'Union européenne qui, en 2018, a une nouvelle fois prorogé ses mesures restrictives, jusqu'au 1^{er} juin 2019⁵⁵. Ces mesures sont maintenues alors même que le processus politique et militaire de paix est en cours et que la situation sur le terrain se stabilise. Si les sanctions ont été reconduites, c'est parce que les droits de l'homme des Syriens continuent d'être violés par le Gouvernement. Dans les faits, cela signifie que l'on combat l'incendie – les violations des droits de l'homme – non pas au moyen d'une lance à incendie mais d'un lance-flammes.

41. Ces derniers mois, les États-Unis ont considérablement durci les mesures qui interdisent les exportations de pétrole vers la République arabe syrienne, au moyen de sanctions visant les entités étrangères accusées de faciliter les opérations permettant l'approvisionnement du pays en pétrole⁵⁶ et d'une mise en garde que le Bureau du contrôle des avoirs étrangers a adressée aux transporteurs maritimes de pétrole, afin que tout le monde sache que les parties impliquées dans la livraison de pétrole au Gouvernement syrien s'exposaient grandement à des sanctions américaines⁵⁷. L'objectif déclaré de ces mesures est d'empêcher tout soutien au régime de Bachar al-Assad, en faisant obstacle à la normalisation des relations économiques et diplomatiques et à l'allocation de fonds aux fins de la reconstruction, ainsi qu'en interdisant définitivement l'emploi d'armes chimiques. Les États-Unis sont déterminés à isoler le régime et ses partisans du système financier et commercial mondial, en réaction aux atrocités que celui-ci continue d'infliger à la population syrienne⁵⁸. En affirmant aussi ouvertement qu'ils utilisent des sanctions pour empêcher la normalisation des relations économiques et diplomatiques et le financement de la reconstruction, les États-Unis affichent sans ambages leur mépris pour les principes de la Charte des Nations Unies, du droit international des droits de l'homme et du droit humanitaire.

42. Selon certaines informations, les restrictions imposées par les États-Unis ont des incidences catastrophiques sur l'économie et la population syriennes et obligent le Gouvernement syrien à rationner l'essence⁵⁹. Cette situation, à laquelle s'ajoutent les effets cumulés de 52 ensembles d'autres sanctions dites « intelligentes » et des sanctions générales, équivaut dans les faits à plonger une population toute entière dans la misère. Les mesures frappent manifestement sans discrimination et pourraient donc être considérées comme illégales au regard du droit international, comme l'a déjà souligné le Rapporteur spécial. Cela est d'autant plus troublant qu'auparavant, les sanctions contre la République arabe syrienne étaient appliquées avec une certaine souplesse afin d'améliorer le sort de la population civile. Par exemple, en 2013, l'Union européenne avait décidé de lever, dans les territoires syriens tenus par les groupes rebelles, l'embargo sur le pétrole qu'elle imposait à

⁵⁴ Voir www.unrwa.org/newsroom/press-releases/more-one-million-people-gaza-%E2%80%93-half-population-territory-%E2%80%93-may-not-have (13 mai 2019).

⁵⁵ Conseil de l'Union européenne, « Syrie: l'UE proroge d'un an les sanctions à l'encontre du régime », communiqué de presse, 28 mai 2018.

⁵⁶ Département du trésor des États-Unis, « Treasury designates illicit Russia-Iran oil network supporting the Assad regime, Hizballah, and Hamas », 20 novembre 2018 ; Alex Wayne, « US sanctions Russian companies to choke off oil for Syria », Bloomberg, 20 novembre 2018.

⁵⁷ Département du trésor des États-Unis, « OFAC advisory to the maritime petroleum shipping community », 25 mars 2019.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Donna Abu-Nasr, « US sanctions on Iran mean Damascus drivers queue for gas », Bloomberg, 14 avril 2019.

la République arabe syrienne⁶⁰. Cependant, cela aurait renforcé les capacités des forces jihadistes extrémistes contrôlant ces territoires⁶¹.

H. Yémen

43. Le Rapporteur spécial, qui a déjà appelé l'attention sur la crise humanitaire au Yémen (A/73/175, par. 31, et A/72/370, par. 31 et 32), note avec préoccupation que l'entrée des denrées alimentaires et d'autres produits essentiels dans le pays reste limitée dans la pratique, même si le blocus naval a été levé après la création du Mécanisme de vérification et d'inspection des Nations Unies⁶². D'après les organismes des Nations Unies présents dans le pays, divers obstacles entravent la circulation des marchandises, notamment l'opposition de toutes les parties à garantir la sécurité de l'acheminement de l'aide et les retards dans la conclusion des accords relatifs aux projets⁶³, ainsi que ce que le Programme alimentaire mondial a qualifié d'obstructionnisme et de manque de coopération de certains dirigeants houthis dans les zones qu'ils contrôlent⁶⁴. Le Rapporteur spécial fait observer que l'Accord de Stockholm conclu le 13 décembre 2018, qui comprend un accord sur la ville de Hodeïda et les ports de Hodeïda, de Salif et de Ras Issa, marque une première étape vers le rétablissement d'échanges commerciaux réguliers avec et depuis le Yémen (S/2018/1134, annexe). Le Conseil de sécurité, qu'il convient de féliciter pour avoir approuvé l'accord, a engagé les parties aux conflits à poursuivre leur dialogue de manière constructive, de bonne foi et sans condition préalable avec l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour le Yémen, notamment en veillant au maintien des efforts concernant la stabilisation de l'économie yéménite (résolution 2451 (2018) du Conseil). L'Accord de Stockholm doit encore être pleinement mis en œuvre sur le terrain.

IV. Naissance d'un consensus de la communauté internationale tendant à condamner l'application extraterritoriale de sanctions unilatérales et à s'opposer à cette pratique

A. Condamnation de l'application extraterritoriale de sanctions unilatérales

44. L'opposition au blocus imposé à Cuba par les États-Unis d'Amérique s'est à ce point répandue dans la communauté internationale, qu'en 2018, l'Assemblée générale est parvenue à un consensus quasi universel sur le sujet. En outre, les résolutions successives que l'Assemblée a consacrées expressément au blocus de Cuba ont en fait une portée et des implications plus larges, car elles sont formulées de manière à s'appliquer clairement aux mesures coercitives unilatérales en général, indépendamment du contexte. Dans ses résolutions, l'Assemblée exhorte tous les États à s'abstenir d'appliquer des mesures coercitives unilatérales. Elle condamne les lois et règlements adoptés par des États, dont les effets extraterritoriaux portent atteinte à la souveraineté d'autres États et aux intérêts légitimes d'entités ou de personnes relevant de leur juridiction, ainsi qu'à la liberté du commerce et de la navigation. L'Assemblée précise aussi que les États qui s'abstiendraient d'adopter et d'appliquer des lois et mesures du type de celles visées dans le présent rapport, ou qui abrogeraient ou annuleraient les mesures de ce type déjà en vigueur, agiraient comme leur en font obligation la Charte des Nations Unies et le droit international, qui

⁶⁰ Conseil de l'Union européenne, « Council eases sanctions against Syria to support opposition and civilians », communiqué de presse, 22 avril 2013.

⁶¹ Julian Borger et Mona Mahmood, « EU decision to lift Syrian oil sanctions boosts jihadist groups », *The Guardian*, 19 mai 2013.

⁶² Stephanie Nebehay, « UN quietly steps up inspection of aid ships to Yemen », Reuters, 5 avril 2018.

⁶³ Bureau de la coordination des affaires humanitaires, « Yemen humanitarian update covering 22 March-17 April 2019 », numéro 6.

⁶⁴ Programme alimentaire mondial, « World Food Programme to consider suspension of aid in Houthi-controlled areas of Yemen », communiqué de presse, 20 mai 2019.

consacrent notamment la liberté du commerce et de la navigation (voir, par exemple, la résolution 73/8, par. 2 et 3).

45. Dans le préambule de ses résolutions, l'Assemblée générale évoque certains principes généraux, au nombre desquels ceux de l'égalité souveraine des États, de la non-intervention et de la non-ingérence dans leurs affaires intérieures et de la liberté du commerce et de la navigation internationaux, qui sont également consacrés par nombre d'instruments juridiques internationaux. Elle fait aussi référence aux déclarations et résolutions de diverses organisations et instances intergouvernementales et de différents gouvernements qui expriment l'opposition de la communauté internationale et de l'opinion publique à l'adoption et à l'application de mesures du type précité.

46. Il apparaît par conséquent que la communauté internationale considère comme illicites les mesures coercitives unilatérales dont les effets extraterritoriaux portent atteinte à la souveraineté d'autres États, aux intérêts légitimes d'entités et de personnes relevant de leur juridiction et à la liberté du commerce et de la navigation. Ce point de vue étant défendu de manière quasi universelle, il pourrait s'imposer comme une nouvelle règle du droit coutumier international.

B. Obligation de s'opposer à l'application extraterritoriale de sanctions unilatérales

47. On pourrait faire valoir en droit que les États sont légalement tenus de ne pas reconnaître les effets de sanctions illicites, en particulier les sanctions appliquées sur le plan extraterritorial et les sanctions économiques secondaires. De fait, le droit international impose de ne pas reconnaître les situations illicites (à tout le moins certaines). Cette obligation découle du principe général bien établi en droit *ex injuria jus non oritur*, qui signifie qu'un droit reconnu par la loi ne peut naître d'un fait illicite⁶⁵. Il est énoncé en particulier au paragraphe 2 de l'article 41 du Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite : « Aucun État ne doit reconnaître comme licite une situation créée par une violation grave [par un État d'une obligation découlant d'une norme impérative du droit international général], ni prêter aide ou assistance au maintien de cette situation »⁶⁶.

48. Quelles sont les normes impératives dont la violation peut entraîner l'obligation de non-reconnaissance ? L'annexion d'un territoire par la force est l'exemple le plus connu et constitue apparemment la situation illicite par excellence visée par l'obligation de non-reconnaissance en droit international coutumier⁶⁷. On peut toutefois considérer que cette même obligation vise directement des violations d'autres normes impératives, telles que le droit à l'autodétermination ou l'interdiction de la discrimination raciale et de l'apartheid, ou de principes fondamentaux du droit international humanitaire⁶⁸. Or, le Rapporteur spécial a déjà fait observer que l'application de sanctions économiques (ou à tout le moins de certaines formes de sanctions économiques) pouvait entraîner une violation de ces trois catégories de normes impératives.

49. Le droit à l'autodétermination est reconnu, notamment au paragraphe 1 de l'article premier commun au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui prévoit en outre qu'en vertu de ce droit, tous les peuples déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel. Le paragraphe 2 de l'article premier commun dispose qu'en aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance. Sur ce point, il a été relevé que l'application de sanctions économiques à un État pouvait présenter des risques particuliers de priver un peuple de ses

⁶⁵ Martin Dawidowicz, « The obligation of non-recognition of an unlawful situation », James Crawford, Alain Pellet et Simon Olleson, eds., *The Law of International Responsibility* (Oxford, Oxford University Press, 2010), p. 677 à 686.

⁶⁶ Voir l'annexe de la résolution 56/83 de l'Assemblée générale telle que modifiée par le document A/56/49(Vol.I)/Corr.4.

⁶⁷ Dawidowicz, « The obligation of non-recognition of an unlawful situation ».

⁶⁸ Ibid.

moyens de subsistance⁶⁹. Au paragraphe 3 de son observation générale n° 8 (1997) sur la relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a mis en évidence les risques concrets que comportaient de telles sanctions dans des cas donnés, du fait de leur incidence sur les différents droits économiques, sociaux et culturels. Selon certains observateurs, il est manifeste que dans certains cas, des régimes de sanctions appliqués de manière universelle, insuffisamment adaptés ou ciblés et non assortis de dérogations suffisantes pour raisons humanitaires, pourraient avoir pour effet cumulé de priver une population, ou de larges pans de celle-ci, de ses moyens de subsistance⁷⁰. Dans le même ordre d'idées, on peut raisonnablement affirmer que des sanctions économiques unilatérales (par opposition aux mesures multilatérales prises dans le cadre de l'ONU en application du Chapitre VII de la Charte) imposées par un État à un autre, pour l'obliger à modifier sa stratégie politique ou sa politique économique, pourraient constituer une ingérence interdite ou un déni du droit à l'autodétermination⁷¹. Dans ce contexte, il convient de considérer le respect du droit à l'autodétermination à la lumière de la règle interdisant la contrainte économique et politique, consacrée, entre autres, par l'Assemblée générale dans la Déclaration de 1970 relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies (résolution 2625 (XXV)).

50. De même, des sanctions appliquées sur la base du pays de résidence ou de la nationalité des populations visées peuvent constituer une violation de l'interdiction de la discrimination raciale, autre norme impérative de premier plan, ce qui est contraire, notamment, à l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et aux articles 1^{er} et 2 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Enfin, on peut raisonnablement affirmer que l'application de sanctions économiques qui ont une incidence sur les droits de l'homme fondamentaux ou sur la population civile en général, même en temps de paix, peuvent constituer une infraction aux règles essentielles du droit international humanitaire (A/73/175, par. 16 à 36, et A/71/287, par. 28 ; voir aussi A/HRC/30/45)⁷².

51. La Cour internationale de justice a conclu dans deux affaires que les États étaient dans l'obligation de ne pas reconnaître une situation illégale. En 1971, la Cour a statué que la présence de l'Afrique du Sud en Namibie était illégale et que les États Membres de l'ONU avaient l'obligation de s'abstenir de tous actes et en particulier de toutes relations avec le Gouvernement sud-africain qui impliqueraient la reconnaissance de la légalité de sa présence en Namibie et de son administration de celle-ci⁷³. En 2004, la Cour a jugé que l'édification du mur qu'Israël, puissance occupante, était en train de construire dans le Territoire palestinien occupé, y compris à l'intérieur et sur le pourtour de Jérusalem-Est, et le régime qui lui était associé, étaient contraires au droit international. Elle a établi qu'Israël avait violé certaines obligations *erga omnes*, notamment l'obligation de respecter le droit du peuple palestinien à l'autodétermination, certaines règles du droit humanitaire applicable dans les conflits armés qui sont fondamentales pour le respect de la personne humaine et pour des considérations élémentaires d'humanité, ainsi que l'article premier commun aux quatre Conventions de Genève. La Cour a ensuite déclaré ce qui suit :

Vu la nature et l'importance des droits et obligations en cause, la Cour est d'avis que tous les États sont dans l'obligation de ne pas reconnaître la situation illicite découlant de la construction du mur dans le territoire palestinien occupé, y compris à

⁶⁹ Ben Saul, David Kinley et Jacqueline Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases, and Materials* (Oxford, Oxford University Press, 2014), p. 117.

⁷⁰ Ibid., p. 118.

⁷¹ Ibid., p. 107.

⁷² Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a dit que les dispositions du droit international humanitaire, telles que l'interdiction d'utiliser contre des civils la famine comme méthode de guerre et l'obligation d'accorder le libre passage à tout envoi de vivres ainsi que de médicaments et de matériel sanitaire, étaient essentielles pour l'évaluation des mesures coercitives (A/HRC/19/33, par. 10).

⁷³ *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, Avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971, p. 16 à 58, par. 133.*

l'intérieur et sur le pourtour de Jérusalem-Est. Ils sont également dans l'obligation de ne pas prêter aide ou assistance au maintien de la situation créée par cette construction⁷⁴.

52. Le Rapporteur spécial estime que les deux avis consultatifs susmentionnés présentent un certain nombre d'analogies qui pourraient également s'appliquer au cas particulier des sanctions économiques illicites.

53. Il pourrait être utile de demander à la Commission du droit international d'inclure dans son programme de travail la question de l'obligation de ne pas reconnaître des situations illicites, afin qu'elle éclaircisse plus avant certains aspects de cette règle, en particulier son statut probable de loi coutumière dans les situations où la contrainte économique enfreint le principe d'autodétermination, l'interdiction de la discrimination raciale ou des règles essentielles du droit international humanitaire⁷⁵.

54. Il devrait être demandé à l'Assemblée générale de déclarer solennellement, au moyen d'une résolution que, du fait de l'obligation de non-reconnaissance, les États doivent prendre les mesures nécessaires, notamment dans leur législation, pour ne pas donner effet de quelque manière que ce soit dans leurs juridictions respectives à des sanctions extraterritoriales secondaires, ni reconnaître et appliquer de telles sanctions. Une telle résolution permettrait d'appuyer la demande que le Conseil des droits de l'homme a récemment adressée à tous les États Membres, de ne pas reconnaître ni appliquer pareilles mesures et de prendre, selon qu'il y a lieu, des dispositions administratives ou législatives efficaces pour contrer l'application extraterritoriale ou les effets extraterritoriaux de mesures coercitives unilatérales (résolution 34/13, par. 3).

55. C'est précisément ce qu'a fait l'Union européenne en 1996 en adoptant le Règlement n° 2271/96 du Conseil (CE), en réaction à l'application par les États-Unis de mesures restrictives concernant Cuba, la Libye et la République islamique d'Iran, lesquelles mesures ont eu des répercussions négatives sur les intérêts de personnes physiques et morales de l'Union européenne ayant des échanges commerciaux, légitimes au regard du droit européen, avec ces pays. Ce règlement a été actualisé depuis lors, de manière à couvrir les sanctions imposées plus récemment par les États-Unis à la République islamique d'Iran, puis une nouvelle fois afin de tenir compte du retrait des États-Unis de l'accord sur le nucléaire iranien. Il a essentiellement pour but d'assurer une protection contre l'application extraterritoriale des mesures de sanction visées, et d'en contrecarrer les effets, « lorsque cette application porte atteinte aux intérêts des personnes [...] qui effectuent des opérations de commerce international et/ou des mouvements de capitaux et des activités commerciales connexes entre la Communauté et des pays tiers »⁷⁶. Les personnes et entités de l'Union européenne ne doivent se conformer, « directement ou par filiale ou intermédiaire interposé, activement ou par omission délibérée, aux prescriptions ou interdictions, y compris les sommations de juridictions étrangères, fondées directement ou indirectement sur les [sanctions visées] ou sur les actions fondées sur elles ou en découlant »⁷⁷. Le règlement dispose aussi qu'« [a]ucune décision d'une juridiction ou d'une autorité administrative extérieure à la Communauté qui donne effet, directement ou indirectement, aux [sanctions visées] ou aux actions fondées sur elles ou en découlant n'est reconnue ou rendue exécutoire de quelque manière que ce soit »⁷⁸.

⁷⁴ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, Avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004*, p. 136 à 200, par. 159.

⁷⁵ S'agissant de la teneur de l'obligation en général, voir, par exemple, Stefan Talmon, « The duty not to 'recognize as lawful' a situation created by the illegal use of force or other serious breaches of a jus cogens obligation: an obligation without real substance? », in Christian Tomuschat et Jean-Marc Thouvenin, eds., *The Fundamental Rules of the International Legal Order* (Leiden/Boston, Martinus Nijhoff, 2006), p. 99 à 126. Voir aussi Djamchid Momtaz, « L'obligation de ne pas prêter aide ou assistance au maintien d'une situation créée par la violation d'une norme impérative du droit international général », *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, vol. 10 (2017), p. 205 à 219.

⁷⁶ Règlement (CE) 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, art. 1^{er}.

⁷⁷ Ibid., art. 5.

⁷⁸ Ibid., art. 4.

56. On ne sait pas précisément, cependant, au moment de la rédaction du présent rapport, si des mécanismes suffisants de mise en œuvre, comprenant des sanctions pour non-observation, ont été dûment mis en place (ou le seront dans un avenir proche) au niveau national par les États membres de l'Union européenne comme le prévoit le règlement. Il est également difficile de savoir si les autorités et les États membres de l'Union européenne ont la volonté politique de mettre véritablement en œuvre le règlement. L'effondrement récent du volume des échanges entre l'Union européenne et la République islamique d'Iran, comme indiqué plus haut, confirme les préoccupations exprimées par les dirigeants iraniens, à savoir qu'en dépit du discours officiel, l'Union européenne ne ferait peut-être pas montre d'une détermination suffisante pour contrer effectivement les sanctions secondaires des États-Unis.

V. Recommandations et propositions du Rapporteur spécial

Recommandations concernant les sanctions et l'état de droit adressées à l'Assemblée générale, au Conseil des droits de l'homme et au Cabinet du Secrétaire général

57. Le Rapporteur spécial a précédemment demandé aux États Membres d'entamer des consultations sur un projet de déclaration sur les mesures coercitives unilatérales et l'état de droit, qui serait présenté à une prochaine session de l'Assemblée générale, afin d'établir un consensus international quant aux protections minimales des droits de l'homme qui doivent être garanties en cas de recours à des mesures coercitives unilatérales (A/HRC/39/54, par. 53 et annexe). Il constate avec satisfaction que, dans sa résolution 71/193, l'Assemblée a pris note avec intérêt des propositions qu'il avait formulées dans le rapport qu'il lui avait présenté à sa soixante et onzième session, et dans lequel, entre autres choses, il appelait le Conseil des droits de l'homme et l'Assemblée générale 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 avaient des effets néfastes sur les droits de l'homme (A/71/287, par. 37).

58. Dans sa résolution la plus récente sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, le Conseil des droits de l'homme a prié le Rapporteur spécial, compte tenu des points de vue exprimés par les États Membres, de continuer de répertorier un ensemble d'éléments à prendre en compte, selon que de besoin, dans l'élaboration d'un projet de déclaration des Nations Unies sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, et de soumettre ces éléments au Conseil dans son prochain rapport (résolution 40/3, par. 23). Le Conseil a également demandé au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme d'organiser une réunion-débat biennale, conformément à sa résolution 27/21, intitulée « La voie à suivre pour parvenir à une déclaration des Nations Unies sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice de tous les droits de l'homme, y compris le droit au développement », à sa quarante-deuxième session, avec la participation des États Membres, des organes et organismes des Nations Unies concernés et d'autres parties intéressées. Il a prié le Rapporteur spécial de faire office de rapporteur de cette réunion-débat et d'établir un rapport à ce sujet, qu'il soumettrait et lui présenterait à sa quarante-troisième session (résolution 40/3, par. 27). Pour donner suite à cette demande, le Rapporteur spécial a entamé les préparatifs en vue de la réunion-débat, dont les résultats seront présentés dans les prochains rapports qu'il présentera au Conseil et à l'Assemblée. Il attend avec intérêt les discussions fructueuses qui se tiendront avec toutes les parties prenantes et se félicite par avance de toutes les contributions que les États, organismes des Nations Unies et autres parties intéressées souhaiteront apporter.

59. Le Rapporteur spécial propose que le projet de déclaration (ou de traité ou de convention) soit assorti d'un message rappelant que les États ont l'obligation, en droit international, de ne pas reconnaître les situations illicites découlant de l'application de sanctions (secondaires) extraterritoriales unilatérales et de ne pas prêter aide ou assistance à cet égard à la partie appliquant les sanctions, et affirmant qu'ils doivent prendre les mesures nécessaires, notamment dans leur législation, pour ne pas donner

effet de quelque manière que ce soit dans leurs juridictions respectives à des sanctions secondaires extraterritoriales, ni reconnaître et appliquer de telles sanctions.

Représentant du Secrétaire général pour les mesures coercitives unilatérales

60. Le Rapporteur spécial a proposé, dans ses précédents rapports au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée (A/HRC/39/54, par. 52, et A/73/175, par. 54), que le Secrétaire général nomme un représentant spécial pour les mesures coercitives unilatérales dont le mandat serait plus vaste que celui du Rapporteur spécial et consisterait notamment à favoriser le dialogue visant à éliminer les causes sous-jacentes de ces mesures (ou plusieurs représentants spéciaux, qui auraient chacun la responsabilité d'un régime de sanctions concernant un pays spécifique, selon qu'il conviendrait). Le Rapporteur spécial pense que ce serait là une mesure bienvenue de la part de l'ONU, en particulier au vu de l'utilisation croissante et inquiétante observée récemment de sanctions générales et d'embargos. Une telle mesure permettrait à l'ONU de prendre part à des initiatives d'atténuation et d'aider les personnes et les communautés concernées. Le Rapporteur spécial espère également qu'une très large majorité de pays, soucieux de protéger les groupes de population innocents, en particulier les plus vulnérables, souscriront à l'idée de nommer un représentant spécial du Secrétaire général.

VI. Conclusions

61. Comme le montrent les cas évoqués dans la troisième partie du présent rapport (qui n'est bien sûr nullement exhaustive), la tendance récente à appliquer des sanctions économiques toujours plus dures à travers le monde est une caractéristique marquante des relations internationales et crée des tensions croissantes dont sont victimes chaque jour des millions d'innocents. Il n'est pas exagéré de dire que les sanctions économiques et les embargos représentent une menace croissante pour la paix et la sécurité internationales, dans la mesure où leur utilisation injustifiée et systématique exacerbe les tensions entre États et entraîne de nouvelles violations des droits de l'homme, et mettent à mal la structure du système collectif de sécurité incarné par la Charte des Nations Unies.

62. L'emploi de sanctions unilatérales a un temps été présenté comme un moyen d'exercer des pressions sur les États visés tout en évitant un affrontement militaire⁷⁹. Dans le contexte d'utilisation croissante de blocus et régimes de sanctions d'une ampleur et magnitude telles qu'ils constituent de fait des embargos généralisés ne laissant au Gouvernement visé d'autre possibilité que de céder sans condition, les sanctions unilatérales ont perdu la qualité d'instrument diplomatique qu'on leur prêtait et semblent de plus en plus souvent annoncer une confrontation violente⁸⁰. Il importe de rappeler que le paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies fait obligation aux États de s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies. En outre, si les chercheurs continuent à débattre de la question de savoir si, au sens du paragraphe 4 de l'Article 2, le terme « force » s'entend aussi de la « contrainte économique », il a été démontré de façon convaincante que c'était ainsi qu'il convenait d'interpréter cette disposition de la Charte⁸¹.

⁷⁹ Pour un point de vue différent, voir le document A/70/345, par. 7.

⁸⁰ Le cas de la République bolivarienne du Venezuela est un exemple typique. Des sanctions économiques qui paralysent le pays sont utilisées en parallèle de menaces répétées et à peine dissimulées d'intervention militaire. Voir, par exemple, « Trump says all options are on the table for Venezuela », *Reuters*, 23 janvier 2019.

⁸¹ Voir, par exemple, « The use of nonviolent coercion: a study in legality under Article 2 (4) of the Charter of the United Nations », *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 122, p. 983 à 1011.