



Assemblée générale

Distr. générale
29 août 2017
Français
Original : anglais

Soixante-douzième session

Point 73 b) de l'ordre du jour provisoire*

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

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

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport du Rapporteur spécial du Conseil des droits de l'homme sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, M. Idriss Jazairy, soumis en application des résolutions [27/21](#) et [30/2](#) dudit conseil. Dans ce rapport, le Rapporteur spécial passe en revue les principaux faits nouveaux concernant les sanctions unilatérales appliquées à certains pays et examine certains points de la question de l'extraterritorialité des sanctions unilatérales.

* [A/72/150](#).

** Le présent rapport a été soumis après la date limite afin de rendre compte des faits les plus récents.



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

Résumé

Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial passe en revue les principaux faits nouveaux concernant les sanctions unilatérales appliquées à certains pays et examine certains points de la question de l'extraterritorialité des sanctions unilatérales. Il analyse certaines questions de droit relatives à la pratique des « sanctions extraterritoriales », ainsi que la notion d'« obligations extraterritoriales » des États en matière de sanctions. Le rapport doit être lu en parallèle avec celui que le Rapporteur spécial a soumis au Conseil des droits de l'homme à sa trente-sixième session ([A/HRC/36/44](#)), lequel porte principalement sur les voies de recours et les réparations envisageables pour les victimes des mesures coercitives unilatérales.

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. Activités du Rapporteur spécial	4
III. Évolution récente du recours aux sanctions unilatérales	5
A. Bélarus	5
B. Cuba	5
C. République populaire démocratique de Corée	6
D. Gaza	7
E. Iran (République islamique d')	7
F. Myanmar	8
G. Qatar	8
H. Fédération de Russie	9
I. Soudan	10
J. Venezuela (République bolivarienne du)	12
K. Yémen	13
IV. Extraterritorialité et sanctions unilatérales	14
A. Obligations extraterritoriales des États en matière de droits de l'homme	14
B. Obligations extraterritoriales des États en matière d'adoption de sanctions unilatérales ..	17
C. Conséquences juridiques de la violation des obligations extraterritoriales relatives aux droits de l'homme	19
D. Sanctions extraterritoriales axées sur la multilatéralisation des politiques de sanctions internes en droit international	20
V. Conclusions et recommandations	23

I. Introduction

1. Le présent rapport est le troisième soumis à l'Assemblée générale par le Rapporteur spécial sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme en application de la résolution 27/21 (2014) du Conseil des droits de l'homme. Dans cette résolution, une des missions confiées au Rapporteur spécial consiste à recueillir toutes les informations pertinentes, d'où qu'elles proviennent, notamment auprès des gouvernements, des organisations non gouvernementales et de toute autre partie, concernant les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme.

2. Le rapport traite aussi de certains points de la question de l'extraterritorialité des sanctions internationales, dans le prolongement du plus récent rapport soumis par le Rapporteur spécial au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/36/44). Le Rapporteur spécial estime que les tentatives récentes visant à appliquer extraterritorialement des sanctions internes constituent un des faits nouveaux les plus importants survenus dans la pratique des sanctions et qu'elles méritent dès lors une attention particulière. À son avis également, il est de la plus haute importance d'apporter des éclaircissements sur les questions intéressant l'existence, la nature et l'étendue des obligations extraterritoriales qui incombent aux États dans l'application des sanctions internationales. La nécessité de ces éclaircissements ressort en toute logique de la mission qui lui est confiée de promouvoir l'application du principe de responsabilité dans le domaine des sanctions et de rechercher les moyens de prévenir, réduire et corriger les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur les droits de l'homme (voir la résolution 27/21 du Conseil des droits de l'homme, par. 22). En effet, le droit subordonne l'existence du droit à un recours à la violation d'un droit substantiel (protégé par des instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme) par l'État appliquant des sanctions, laquelle suppose à son tour que la responsabilité internationale de cet État pour fait internationalement illicite est dûment établie. Ce faisant, il est donc indispensable de déterminer si et dans quelle mesure les États appliquant des sanctions internationales sont soumis à des obligations extraterritoriales à l'égard des personnes ne relevant pas de leur juridiction qui se trouvent hors de leur territoire, en particulier celles vivant sur le territoire du pays visé ou relevant de toute autre manière de sa juridiction qui sont touchées par ces sanctions.

3. Le présent rapport complète celui que le Rapporteur spécial a soumis récemment au Conseil des droits de l'homme sur cette question (A/HRC/36/44). Ce rapport contenait des analyses portant, entre autres, sur certaines questions de droit relatives à la pratique des « sanctions extraterritoriales » ainsi que sur la notion d'« obligations extraterritoriales » des États en matière de sanctions. En ce qui concerne les voies de recours envisageables, il a présenté des possibilités permettant de créer des commissions spéciales d'indemnisation des personnes victimes de mesures coercitives unilatérales. Il contenait également, en annexe, le document final de la réunion du groupe de travail d'experts, qui s'était tenue à Genève le 3 juin 2017, pour examiner deux recommandations essentielles formulées par le Rapporteur spécial, à savoir a) un répertoire des sanctions unilatérales susceptibles d'avoir des effets sur les droits de l'homme; et b) un projet de déclaration de l'Assemblée générale sur les mesures coercitives unilatérales et la primauté du droit.

II. Activités du Rapporteur spécial

4. Un résumé des plus récentes activités du Rapporteur spécial figure dans son rapport soumis au Conseil des droits de l'homme (voir A/HRC/36/44, par. 9 à 14).

III. Évolution récente du recours aux sanctions unilatérales

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

A. Bélarus

6. Le 15 février 2016, l'Union européenne a levé la plupart des sanctions adoptées contre le Bélarus pour faire en sorte que ses relations avec ce pays évoluent dans un environnement positif et en assurer l'essor par le dialogue¹. Au nombre des mesures abrogées figuraient le gel des avoirs de 170 personnes, dont le Président du Bélarus, Alexander Lukashenko, et les interdictions de voyager frappant les intéressés. L'Union européenne a également levé les sanctions frappant trois entreprises du secteur de la défense dont les inscriptions avaient été suspendues en octobre 2015. Le Rapporteur spécial s'est félicité de la levée de ces mesures restrictives imposées par l'Union européenne qui avaient été adoptées à titre de mesures « autonomes », c'est-à-dire en dehors du cadre de la Charte des Nations Unies qui confère au Conseil de sécurité le pouvoir d'imposer des sanctions dans les situations mettant en péril la paix et la sécurité internationales².

B. Cuba

7. Fait nouveau préoccupant, le Gouvernement des États-Unis d'Amérique a récemment annulé la décision du Gouvernement précédent tendant à lever l'embargo décrété contre Cuba qui est en vigueur depuis plus d'un demi-siècle, est généralement considéré comme une violation du droit international³ et a été condamné à ce titre par la plupart des membres de la communauté internationale dans une longue série de résolutions de l'Assemblée générale, dont la plus récente est la résolution 71/5. Le 16 juin 2017, la Maison Blanche a publié un mémorandum présidentiel relatif à la sécurité nationale qui expose la nouvelle politique du pays à l'égard de Cuba⁴. Ce document d'orientation vise à mettre fin aux pratiques économiques qui profitent au Gouvernement et aux services de sécurité cubains, à préserver l'interdiction frappant le tourisme et à poursuivre l'embargo économique

¹ Voir Conseil de l'Union européenne, Conclusions du Conseil sur la Biélorussie, 15 février 2016 (session n° 3447 du Conseil).

² Voir Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), « United Nations human rights expert welcomes the end of European unilateral sanctions on Belarus », 15 février 2016. Disponible à <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17070&LangID=E>.

³ Voir Nigel D. White, *The Cuban Embargo under International Law: El Bloqueo* (Abingdon et New York, Routledge, 2015).

⁴ Disponible à <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/06/16/national-security-presidential-memorandum-strengthening-policy-united>.

imposé à Cuba. Conformément à ces orientations, le Bureau du contrôle des avoirs étrangers du Département du Trésor des États-Unis a adopté des règlements d'application modifiant le régime de sanctions en vigueur à l'encontre de Cuba⁵.

8. Le Rapporteur spécial est préoccupé par le fait que cette nouvelle ligne de conduite, qui ruine les espérances suscitées par la décision du précédent Gouvernement américain, risque de freiner les efforts que Cuba fournit pour favoriser la croissance et la réforme de son économie et continuera d'avoir des effets négatifs sur l'exercice des droits de l'homme de la population cubaine. Ces effets néfastes pour les droits de l'homme ont été largement mis en évidence dans des rapports précédents (voir [A/HRC/28/74](#), par. 22 à 28).

C. République populaire démocratique de Corée

9. Le 2 août 2017, le Président des États-Unis d'Amérique a promulgué une loi intitulée « *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act* » (loi tendant à combattre les adversaires de l'Amérique par des sanctions) qui prévoit un train de sanctions unilatérales supplémentaires de grande envergure visant à « lutter contre les actes d'agression des Gouvernements de l'Iran, de la Fédération de Russie et de la Corée du Nord »⁶. Cette loi nouvelle édicte des sanctions extraterritoriales visant les entreprises américaines et non américaines qui font affaire avec la République populaire démocratique de Corée dans un des secteurs touchés, notamment l'agriculture, l'aviation, les textiles, l'énergie et les métaux précieux. Le Gouvernement des États-Unis d'Amérique aurait également l'intention de prendre pour cible les pays qui continuent d'entretenir des relations économiques et financières avec la République populaire démocratique de Corée dans un proche avenir et tente de convaincre d'autres pays, notamment la Chine et la Fédération de Russie, de « ne pas fournir à la Corée du Nord les produits de première nécessité comme le pétrole brut et le carburant à base de pétrole »⁷.

10. Le 5 août 2017, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 2371 (2017) qui impose des sanctions supplémentaires à la République populaire démocratique de Corée en réaction aux récents essais de missiles balistiques effectués par le pays et pour tenter de le dissuader de poursuivre ses programmes nucléaire et de missiles balistiques. Dans le cadre de ses nouvelles mesures, il a non seulement inscrit sur une liste noire un certain nombre d'entreprises, de responsables de l'État et d'hommes d'affaires de la République populaire démocratique de Corée, mais aussi totalement interdit l'importation d'un certain nombre de produits, notamment le charbon, le fer et les produits de la mer, dans le but d'« amputer le tiers des recettes d'exportation annuelles du pays qui s'élèvent à 3 milliards de dollars »⁸.

11. Dans ce contexte, il n'est pas certain que l'adoption de sanctions additionnelles et distinctes unilatérales par un État d'origine désireux de leur donner une portée extraterritoriale contre un pays en proie à de sérieux problèmes humanitaires et de santé publique (aggravés par des sanctions économiques) est un

⁵ Voir https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/cuba_faqs_20170725.pdf.

⁶ États-Unis d'Amérique, *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act* (H.R. 3364). Disponible à <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/text>.

⁷ Voir Demetri Sevastopulo et Katrina Manson, « Tillerson threatens sanctions on countries with North Korea ties », *Financial Times*, 14 juin 2017. Disponible à <https://www.ft.com/content/ee16e434-5058-11e7-bfb8-997009366969>.

⁸ Voir Philip Wen, « Exclusive: as sanctions loom, seafood trade slows on China-North Korea border », *Reuters*, 8 août 2017. Disponible à <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-missiles-china-exclusive-idUSKBN1AO1B5>.

moyen approprié pour faire face à des menaces qui pèseraient sur sa sécurité. Comme l'a clairement dit le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son observation générale n° 8, « les habitants d'un pays ne sont pas privés de leurs droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux parce qu'il a été déterminé que leurs dirigeants ont violé des normes relatives à la paix et à la sécurité internationales » (voir [E/C.12/1997/8](#), par. 16). Selon le Rapporteur spécial, dès lors que le Conseil de sécurité décide d'appliquer des sanctions conformément aux dispositions de l'Article 41 de la Charte, les mesures unilatérales antérieures adoptées par les différents États sont ainsi annulées et remplacées⁹.

D. Gaza

12. La bande de Gaza reste à ce jour soumise à un sévère blocus financier et économique imposé par Israël, dont les conséquences ont été mises en évidence dans un certain nombre de documents de l'Organisation des Nations Unies¹⁰. La situation déjà catastrophique qui y règne risque de se dégrader davantage à la suite des restrictions supplémentaires limitant son approvisionnement en électricité mises en place en juin 2017¹¹.

E. Iran (République islamique d')

13. L'adoption et la promulgation, par les États-Unis, de la loi tendant à combattre les adversaires de l'Amérique par des sanctions mettent en place de nouvelles sanctions unilatérales contre la République islamique d'Iran et laissent présager le retrait des États-Unis (ou la dénonciation par eux) des accords sur le nucléaire iranien (dénommés « Plan d'action global commun ») de 2015¹². Ces questions préoccupent le Rapporteur spécial. En effet, les mesures en question pourraient ressusciter le régime de sanctions unilatérales en vigueur contre la République islamique d'Iran avant la conclusion des accords sur le nucléaire, avec toutes ses conséquences néfastes pour les droits de l'homme qui ont déjà été mises en évidence (voir [A/HRC/28/74](#), par. 32 à 36).

14. Le Rapporteur spécial fait observer également que d'après de multiples sources concordantes, un certain nombre d'investisseurs internationaux et

⁹ Sur ce point, voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1992, vol. I (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.94.V.3), 2276^e séance, observations d'A. Pellet sur le quatrième rapport du Rapporteur spécial sur la responsabilité des États.

¹⁰ Voir [A/HRC/28/74](#), par. 37 à 39, et Rapport sur l'assistance de la CNUCED [Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement] au peuple palestinien : évolution de l'économie du Territoire palestinien occupé ([TD/B/62/3](#)).

¹¹ Voir Nidal al-Mughrabi et Jeffrey Heller, « Israel reduces power supply to Gaza, as Abbas pressures Hamas », *Reuters*, 12 juin 2017 (disponible à <http://www.reuters.com/article/us-israel-palestinians-power-idUSKBN1931XK>). En ce qui concerne la situation régnant actuellement à Gaza, voir, par exemple, l'exposé fait par le Coordonnateur spécial du processus de paix au Moyen-Orient, M. Nikolay Mladenov, devant le Conseil de sécurité le 25 juillet 2017, dans lequel il déclare ce qui suit : « Les conséquences humanitaires des mesures punitives prises contre Gaza sont effarantes. Dans certaines parties de Gaza, la population a connu des coupures d'électricité de 36 heures. Sans électricité, il ne peut y avoir d'eau potable. Les hôpitaux luttent pour survivre. Une crise environnementale se profile à l'horizon. » (Voir [S/PV.8011](#)).

¹² Voir Josh Lederman, « Trump lets Iran deal live, but signals he may not for long », *Associated Press*, 19 juillet 2017. Disponible à <https://www.apnews.com/1f62abd00bab46cfadcad72b9af08e64/US-sanctions-more-Iranians,-but-nuclear-deal-stands-for-now>.

d'institutions financières internationales respectent généralement trop les sanctions imposées par les États-Unis¹³.

F. Myanmar

15. Le reste des sanctions unilatérales imposées par les États-Unis au Myanmar ont été officiellement levées par le Président américain de l'époque en octobre 2016, moment où il a annoncé que les États-Unis étaient disposés à « utiliser d'autres moyens pour appuyer le Gouvernement et le peuple birmans dans leurs efforts »¹⁴. Cette initiative devrait considérablement stimuler la croissance économique du pays¹⁵. L'Union européenne maintient des sanctions limitées contre le Myanmar, sous la forme d'un embargo sur les armes et les biens susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne. Les larges sanctions commerciales, financières et ciblées antérieures qu'elle appliquait à l'encontre du Myanmar ont été levées en avril 2013, « compte tenu des événements intervenus au Myanmar/en Birmanie et afin d'encourager la poursuite de cette évolution positive »¹⁶. Toutefois, la situation des droits de l'homme que les sanctions, ainsi que la levée de celles-ci, étaient censées résoudre n'a pas considérablement changé dans un sens ou dans l'autre. Comme l'a indiqué le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme au Myanmar le 11 août 2017, il existe encore un grave sujet de préoccupation, à savoir la nécessité pour le Gouvernement de veiller à ce que les forces de sécurité fassent preuve de retenue en toutes circonstances et respectent les droits de l'homme dans le règlement de la situation sécuritaire dans l'État de Rakhine¹⁷.

G. Qatar

16. Les mesures restrictives prises à l'encontre du Qatar en juin 2017 par un groupe de pays composé de l'Arabie saoudite, de Bahreïn, de l'Égypte, des Émirats arabes unis et du Yémen soulèvent un certain nombre de questions juridiques. Elles comprendraient des actions ciblées, notamment l'inscription de personnes physiques et morales soupçonnées d'appuyer le terrorisme sur une liste noire, mais aussi des mesures d'ordre général comme la fermeture de la frontière terrestre entre le Qatar et l'Arabie saoudite, la restriction de l'accès des Qatariens à l'espace aérien des

¹³ Voir, par exemple, « Iran sanctions: "It's complicated" », *Deutsche Welle*, 21 avril 2016 (disponible à <http://www.dw.com/en/iran-sanctions-its-complicated/a-19206261>) et Zahraa Alkhalisi, « Trump keeps scaring investors away from Iran », *CNN*, 3 août 2017 (disponible à <http://money.cnn.com/2017/08/03/news/economy/iran-slow-investment/index.html>).

¹⁴ Voir Maison Blanche, Bureau du porte-parole, lettre intitulée « Termination of emergency with respect to the actions and policies of the Government of Burma », 7 octobre 2016. Disponible à <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/10/07/letter-termination-emergency-respect-actions-and-policies-government>.

¹⁵ Voir Paul Vrieze, « End of sanctions likely to boost Myanmar economy », *Voice of America*, 19 septembre 2016. Disponible à <https://www.voanews.com/a/end-of-sanctions-likely-to-boost-myanmar-economy/3514962.html>.

¹⁶ Voir Conseil de l'Union européenne, décision 2013/184/PESC du 22 avril 2013 concernant les mesures restrictives à l'encontre du Myanmar/de la Birmanie et abrogeant la décision 2010/232/PESC.

¹⁷ HCDH, « Myanmar: United Nations rights expert urges restraint in security operation in Rakhine State », 11 août 2017. Disponible à <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21968&LangID=E>.

pays auteurs des sanctions pour les vols civils et commerciaux, celle de l'accès des navires qatariens aux ports de ces pays et celle des opérations financières¹⁸.

17. Il s'avère que ces mesures ont eu des effets économiques sur le Qatar, en particulier dans le domaine du commerce et celui des opérations financières. Le Rapporteur spécial n'a pas encore pu évaluer la véracité des allégations faisant état des effets négatifs de certaines d'entre elles sur l'exercice des droits de l'homme des populations touchées. Il partage cependant les préoccupations exprimées par le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, qui a tenu à la mi-juin 2017 les propos suivants :

Il devient manifeste que les mesures en cours d'adoption sont trop larges dans leur portée et leur application et sont susceptibles de perturber gravement la vie de milliers de femmes, d'enfants et d'hommes, tout simplement parce qu'ils appartiennent à une des nationalités parties au différend. L'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis et Bahreïn ont publié des directives visant à répondre aux besoins humanitaires des familles binationales, mais il s'avère qu'elles ne sont pas suffisamment efficaces pour régler tous les cas¹⁹.

18. En attendant qu'un examen d'ensemble des mesures restrictives frappant le Qatar soit effectué à la lumière des normes du droit international applicables, le Rapporteur spécial ne peut que se borner à réaffirmer qu'en principe, les droits économiques, sociaux et culturels doivent être pleinement pris en compte dans toute décision instaurant des sanctions économiques (voir E/C.12/1997/8) et que les mesures générales telles que la restriction des voies aériennes, terrestres et maritimes, équivalente à un embargo de fait, peuvent compromettre non seulement l'économie de l'État visé, mais aussi l'exercice des droits de l'homme des ressortissants de pays tiers qui sont économiquement tributaires de leurs transactions avec l'État visé ou y travaillent. Compte tenu du niveau élevé de son revenu global par habitant, il incombe spécialement au Qatar de protéger les travailleurs étrangers à faible revenu contre l'incidence négative des mesures en question sur les droits de l'homme. Ces mesures doivent être remplacées dès que possible par la recherche d'un compromis sur les points de désaccord entre les parties concernées. Le Rapporteur spécial reconnaît que les mesures appliquées à l'encontre du Qatar ne constituent pas un blocus, mais plutôt un embargo en ce qu'elles ne touchent pas les échanges effectués par les tiers avec le Qatar.

H. Fédération de Russie

19. Le Rapporteur spécial s'est rendu en Fédération de Russie en avril 2017 et a évalué les effets des sanctions unilatérales appliquées à l'encontre de ce pays sur l'exercice des droits de l'homme. Se fondant sur les données recueillies et les entretiens qu'il a eus avec les parties prenantes, il a jugé que les mesures unilatérales n'avaient nui qu'aux groupes les plus vulnérables de la population²⁰. En marge de sa visite auprès des institutions européennes en juin 2017, il a également

¹⁸ Voir Patrick Wintour, « Gulf plunged into diplomatic crisis as countries cut ties with Qatar », *The Guardian*, 5 juin 2017. Disponible à <https://www.theguardian.com/world/2017/jun/05/saudi-arabia-and-bahrain-break-diplomatic-ties-with-qatar-over-terrorism>.

¹⁹ Voir HCDH, « Qatar diplomatic crisis: comment by the United Nations High Commissioner for Human Rights, Zeid Ra'ad Al Hussein on impact on human rights », 14 juin 2017. Disponible à <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21739&LangID=E>.

²⁰ Voir HCDH, « Visit of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights to the Russian Federation, 24 to 28 April 2017: end of mission statement, preliminary observations and recommendations ». Disponible à <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21543&LangID=E>.

été informé de l'ampleur des énormes pertes causées au secteur agricole de l'Union européenne par les contre-mesures prises par la Fédération de Russie en représailles aux sanctions de l'Union européenne²¹.

20. Le Rapporteur spécial est préoccupé par l'entrée en vigueur aux États-Unis de la loi tendant à combattre les adversaires de l'Amérique par des sanctions ainsi que celle des sanctions supplémentaires qu'elle établit à l'encontre de la Fédération de Russie. Les effets directs que ces mesures nouvelles pourraient avoir sur les droits de l'homme semblent a priori limités. Toutefois, le fait que la loi en question étende considérablement la portée et l'applicabilité des sanctions américaines à d'autres secteurs de l'économie russe (notamment aux services financiers, aux marchés des capitaux d'emprunt, à l'énergie, aux transports, aux télécommunications, aux technologies de l'information, à la défense et à l'industrie aérospatiale) et que plusieurs des mesures nouvelles en cause aient une portée extraterritoriale peut nuire à l'économie russe et compromettre sa reprise récente²², produisant ainsi des effets indirects sur les droits de l'homme, en particulier ceux des plus pauvres.

21. Selon le Rapporteur spécial, cette incidence potentiellement négative peut être limitée si les pays tiers refusent de reconnaître les mesures extraterritoriales et adoptent des dispositions législatives destinées à protéger leurs ressortissants et leurs entreprises contre les effets des sanctions extraterritoriales. Dans l'Union européenne, un mécanisme de cette nature (connu sous le nom de « loi de blocage ») est en vigueur depuis 1996 en ce qui concerne certains régimes de sanctions des États-Unis ayant une portée extraterritoriale déclarée²³. Le Rapporteur spécial fait observer que certains pays de l'Union européenne, notamment l'Allemagne, l'Autriche et la France, ont déjà exprimé leur intention de résister aux nouvelles mesures extraterritoriales en question²⁴.

I. Soudan

22. Lors de la visite qu'il a effectuée au Soudan en novembre 2015, le Rapporteur spécial a été témoin des effets négatifs des sanctions unilatérales sur l'exercice d'un éventail de droits de l'homme par les personnes qui y vivent (voir

²¹ En ce qui concerne l'ampleur des pertes agricoles de l'Union européenne liées à son épreuve de force avec la Russie, voir, par exemple, Comité des organisations professionnelles agricoles et Confédération générale des coopératives agricoles de l'Union européenne (ancien Comité général de la coopération agricole de l'Union européenne) (COPA-COGECA), « Manifestation agricole européenne : Le Copa et la Cogeca organisent une manifestation massive pour lancer un appel à améliorer la situation de marché difficile, conséquence de l'embargo russe », communiqué de presse, 30 juillet 2015. Disponible à <http://www.copa-cogeca.be/Download.ashx?ID=1402156&fmt=pdf>.

²² Voir « Russia's recovering economy fears US sanctions chill », *Financial Times*, 11 août 2017. Disponible à <https://www.ft.com/content/2af85da0-7e7c-11e7-ab01-a13271d1ee9c>.

²³ Voir Conseil de l'Union européenne, règlement n° 2271/96 du 22 novembre 1996, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 309/1, et action commune 96/668/PESC du 22 novembre 1996, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 309/7, relatifs aux mesures de 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.

²⁴ Voir, par exemple, Ministère des affaires étrangères de la France, « États-Unis – Adoption de sanctions (26 juillet 2017) » (disponible à <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/etats-unis/evenements/article/etats-unis-adoption-de-sanctions-26-07-17>), et Ministère fédéral des affaires étrangères de l'Allemagne, « Le Ministre allemand des affaires étrangères Sigmar Gabriel et le Chancelier fédéral autrichien Christian Kern à propos des sanctions [adoptées] à l'encontre de la Russie par le Sénat des États-Unis », communiqué de presse, 16 juin 2017 (disponible à http://www.allemagne.diplo.de/Vertretung/frankreich-dz/fr/___pr/aa/pm/2017-06-16-gabriel-kern-sanctions-russie-pm.html?archive=4983838).

A/HRC/33/48/Add.1). Il a publié une déclaration de fin de mission dans laquelle il a exposé en détail ses constatations sur l'incidence des mesures unilatérales en vigueur sur un éventail de droits de l'homme et déploré, en particulier, la « mondialisation des restrictions » émises à l'encontre du Soudan qui résultait des sanctions infligées à un certain nombre d'institutions financières mondiales par application extraterritoriale de sanctions internes. Il y a en outre souligné que cette situation avait « abouti à un embargo asphyxiant sur l'économie et les opérations financières du Soudan depuis 2013 du fait de l'interruption de la plupart des relations financières du monde extérieur à un moment où se profilait à l'horizon l'amélioration de la gestion de la situation intérieure du pays ». Il a également souligné que les sanctions unilatérales étaient appliquées à l'encontre du Soudan « sans la moindre adaptation à l'évolution soutenue des circonstances intérieures du pays pour reconnaître que la situation qui y régnait en 1997 est totalement différente de celle qui existe actuellement »²⁵.

23. En 2016, le Rapporteur spécial et l'Expert indépendant des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme au Soudan ont entrepris une « diplomatie discrète » visant à réduire les divergences entre le Soudan et les États-Unis, dans le but de faciliter l'accès du Soudan aux médicaments vitaux et d'assurer par la suite l'assouplissement des mesures coercitives unilatérales appliquées par les États-Unis. Ces efforts ont porté quelques fruits. Par exemple, un service spécial des achats a été créé à Khartoum dans le cadre de la Mission des Nations Unies au Soudan, avec l'assentiment des États-Unis, pour rendre disponibles les médicaments vitaux.

24. Dans les derniers jours de son gouvernement, le Président des États-Unis, Barak Obama, a décidé d'assouplir le régime de sanctions générales que les États-Unis appliquaient à l'encontre du Soudan depuis 20 ans. Le 13 janvier 2017, il a pris à cet effet le décret n° 13761, constatation ayant été faite que la situation qui avait donné lieu aux mesures édictées dans deux des trois décrets formant la base de l'embargo des États-Unis contre le Soudan – les décrets n°s 13067 et 13412 – avait « été modifiée par les actions positives accomplies par le Soudan au cours des six derniers mois ». En application de cette décision, le Bureau du contrôle des avoirs étrangers du Département du Trésor des États-Unis a publié une autorisation générale permettant la plupart des activités commerciales entre les Américains et le Soudan. Toutefois, le décret n° 13761 n'a pas immédiatement abrogé les décrets antérieurs ni les textes pertinents de la réglementation du Bureau du contrôle des avoirs étrangers régissant les sanctions. Il a plutôt disposé que la plupart des sanctions imposées par les États-Unis seraient révoquées six mois plus tard, sous réserve que le nouveau Secrétaire d'État reconnaisse que le Gouvernement soudanais a poursuivi les actions positives ayant donné lieu à la décision.

25. Le Rapporteur spécial a salué la décision des États-Unis de travailler à la levée permanente des sanctions unilatérales prises à l'encontre du Soudan²⁶. Il se félicite de la coopération du Soudan à cet égard et de la gratitude officiellement exprimée par le Gouvernement soudanais aux deux titulaires de mandat concernés pour leur rôle dans le processus de levée des sanctions²⁷. À la veille de l'expiration du délai

²⁵ Voir HCDH, « Preliminary observations and recommendations of the United Nations Special Rapporteur on the negative impacts of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights », communiqué de presse, 30 novembre 2015. Disponible à <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16824&LangID=E>.

²⁶ Voir HCDH, « United Nations human rights expert welcomes United States decision to lift economic sanctions on the Sudan », 19 janvier 2017. Disponible à <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21098&LangID=E>.

²⁷ Dans une lettre datée du 20 janvier 2017, le Représentant permanent du Soudan auprès de l'Office des Nations Unies à Genève a exprimé la gratitude du Gouvernement de son pays, faisant observer ce qui suit : « Les faits présentés dans vos rapports et déclarations ont été très utiles et ont

de six mois, l'équipe de pays des Nations Unies au Soudan a aussi exprimé l'espoir de voir lever les sanctions imposées au pays²⁸.

26. Le 11 juillet 2017, cependant, un nouveau décret a été publié pour proroger de trois mois la période d'examen. Il prévoit la révocation des sanctions susvisées si le Soudan accomplit certaines actions, notamment s'il assure « le maintien de la cessation des hostilités dans ses zones de conflit, l'amélioration de l'accès du personnel humanitaire à l'ensemble du pays et le maintien de sa coopération avec les États-Unis sur le règlement des conflits régionaux et la lutte contre la menace du terrorisme »²⁹.

27. Cette décision est décevante. En effet, malgré l'« autorisation générale » que le Bureau du contrôle des avoirs étrangers applique actuellement, un certain nombre d'obstacles à des relations commerciales normales demeurent et il est peu probable de voir la plupart des investisseurs et des acteurs économiques étrangers coopérer avec le Soudan ou y investir tant que les sanctions ne sont pas définitivement levées. Le Rapporteur spécial souligne qu'« [a]ucun État ne peut appliquer ni encourager l'usage de mesures économiques, politiques ou de toute autre nature pour contraindre un autre État à subordonner l'exercice de ses droits souverains et pour obtenir de lui des avantages de quelque ordre que ce soit »³⁰.

J. Venezuela (République bolivarienne du)

28. Le Rapporteur spécial a souligné que les sanctions ne constituaient pas la solution de la crise croissante en cours au Venezuela et que la communauté internationale ne devait pas les adopter, car elles aggraveraient la situation du peuple vénézuélien qui souffre déjà d'une inflation catastrophique et d'un manque d'accès à des aliments et à des médicaments suffisants³¹. Les mesures susceptibles de mettre à mal l'économie du Venezuela auraient également un effet perturbateur sur les institutions de l'État et risqueraient de n'aboutir qu'à des violations des droits du commun des mortels.

29. Les mesures de cette nature sont de toute évidence contraires à la Charte des Nations Unies (paragraphe 2 et 3 de l'article 1 et paragraphes 2 et 3 de l'article 2), aux principes reconnus dans la Déclaration de 1965 sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des États et sur la protection de leur indépendance et de leur souveraineté, à la Déclaration de 1970 relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération

sensiblement contribué à la levée des sanctions américaines contre le Soudan et son peuple. Il s'ensuit que vos efforts ont remarquablement permis à de nombreux Soudanais d'exercer leurs droits de l'homme en matière de santé, d'éducation et de développement ainsi que dans d'autres domaines. » Disponible à <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/UCM/Statements/LetterFromAmbassadorSudan.pdf>.

²⁸ Voir « United Nations hopes for positive decision on United States sanctions relief », déclaration de l'équipe de pays des Nations Unies au Soudan, 10 juillet 2017. Disponible à http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNCT_Statement_on_UN_Hopes_for_Positive_Decision_on_US_Sanctions_Relief_10_Jul_2017_EN.pdf.

²⁹ Voir Département d'État des États-Unis, « The Administration extends Sudan sanctions review period », communiqué de presse, 11 juillet 2017. Disponible à <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/07/272539.htm>.

³⁰ Voir la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies (résolution 25/2625 de l'Assemblée générale, annexe).

³¹ Voir HCDH, « Venezuela sanctions would worsen plight of suffering people, United Nations expert warns », 11 août 2017. Disponible à <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21964&LangID=E>.

entre les États conformément à la Charte des Nations Unies et à la Déclaration de 1981 sur l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures des États. À cet égard, le Rapporteur spécial partage l'avis exprimé par le porte-parole du Secrétaire général dans sa déclaration du 8 août 2017, où il signale que le Secrétaire général « est convaincu que la crise vénézuélienne ne peut être réglée par l'adoption de mesures unilatérales, mais requiert une solution politique fondée sur le dialogue et le compromis »³². En effet, le dialogue est la base du règlement pacifique des différends et les États doivent donc entreprendre un dialogue constructif avec le Gouvernement vénézuélien pour trouver des solutions aux problèmes que le pays rencontre.

30. Dans le même ordre d'idées, le fait que les États-Unis aient décidé d'inscrire de hauts responsables du Gouvernement vénézuélien³³ sur une liste noire suscite de graves préoccupations, cette décision étant à l'évidence appliquée en violation des principes les plus fondamentaux de la primauté du droit, en particulier ceux relatifs aux garanties d'une procédure régulière. Un autre sujet de préoccupation est le risque de voir utiliser les allégations portées contre les intéressés pour justifier l'adoption de mesures visant à disqualifier les représentants d'un État étranger qui seraient censés jouir de l'immunité de juridiction dans d'autres États en vertu du droit international.

K. Yémen

31. En avril 2017, le Rapporteur spécial a lancé un appel en faveur de la levée immédiate du blocus du port de Hodeïda ravagé par la guerre au Yémen pour permettre l'entrée des secours et faire face à une catastrophe humanitaire dans laquelle des millions de personnes étaient en proie à la famine. Il a appelé l'attention sur les restrictions injustifiées limitant l'entrée des biens et services commerciaux et humanitaires au Yémen qui comprennent diverses mesures réglementaires appliquées par les forces de la coalition, notamment les retards excessifs occasionnés dans ce port yéménite et/ou le refus déraisonnable de laisser les bateaux y entrer. Le Rapporteur spécial a signalé en particulier la situation dramatique du port de Hodeïda, principale ligne de sauvetage permettant l'entrée des importations au Yémen, et s'est déclaré préoccupé par les obstacles à la reconstruction des infrastructures portuaires qui avaient réduit les importations de produits humanitaires à une peau de chagrin, provoquant le gaspillage de fournitures vitales³⁴. Dans une résolution adoptée le 15 juin 2017, le Parlement européen a repris à son compte l'appel lancé par le Rapporteur spécial en faveur de la levée du blocus aérien et naval imposé au Yémen³⁵.

32. À l'heure actuelle, la situation demeure préoccupante en raison de ses effets disproportionnés sur la population civile. Le Directeur de pays du Programme des Nations Unies pour le développement au Yémen a déclaré, le 1^{er} août 2017, que « la crise actuelle de la sécurité alimentaire est une catastrophe anthropique qui non seulement résulte de décennies de pauvreté et de sous-investissement, mais

³² Disponible à <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-08-08/statement-attributable-spokesman-secretary-general-venezuela-scroll>.

³³ Voir Département du Trésor des États-Unis, « Treasury sanctions the President of Venezuela », communiqué de presse, 31 juillet 2017. Disponible à <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/sm0137.aspx>.

³⁴ Voir HCDH, « Lift blockade of Yemen to stop 'catastrophe' of millions facing starvation, says United Nations expert », 12 avril 2017. Disponible à <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21496&LangID=E>.

³⁵ Voir la résolution du Parlement européen sur la situation humanitaire au Yémen, [2017/2727(RSP)], 15 juin 2017.

constitue une tactique de guerre par étranglement économique »³⁶. Le thème de la Journée mondiale de l'aide humanitaire (19 août) de cette année – à savoir le fait que les civils ne sont pas une cible dans les conflits armés – s'applique avec une force particulière à la situation qui règne au Yémen.

IV. Extraterritorialité et sanctions unilatérales

33. Dans le contexte actuel où la question des dimensions extraterritoriales des mesures coercitives unilatérales fait l'objet de vifs débats du point de vue de ses effets sur les droits de l'homme, force est de rappeler un certain nombre de considérations juridiques fondamentales. Il existe des considérations d'ordre général intéressant les aspects extraterritoriaux de toutes les mesures coercitives unilatérales qui commandent d'appliquer extraterritorialement les instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme. Il existe aussi des considérations intéressant le cas particulier où un État d'origine tente non seulement d'appliquer sa législation interne à la situation intérieure d'un autre État, mais aussi de contraindre des États tiers ou des tierces personnes indifférents à appliquer des mesures similaires à l'encontre de l'État visé, malgré le fait que les États tiers en question ne se soient pas prononcés sur une action de ce type dans leurs processus décisionnels. Ces mesures sont souvent appelées sanctions « secondaires ».

A. Obligations extraterritoriales des États en matière de droits de l'homme

34. On considère que les instruments relatifs aux droits de l'homme auxquels les États sont parties mettent à la charge de ceux-ci certaines obligations extraterritoriales³⁷. L'étendue de ces obligations demeure cependant controversée³⁸. En particulier, il est parfois contesté que les États soient soumis à des obligations relatives aux droits de l'homme à l'égard des personnes qui ne sont pas leurs ressortissants, qui ne sont pas présentes sur leur territoire ou sur lesquelles ils n'exercent pas de toute autre manière leur « juridiction ». La raison en est que selon certains, les traités relatifs aux droits de l'homme ne régissent que les relations existant entre un État et ses sujets, communément définis par leur nationalité ou le territoire sur lequel ils se trouvent. Dans cette hypothèse, les personnes victimes de violations des droits de l'homme ne peuvent être protégées par les instruments relatifs aux droits de l'homme auxquels un État est partie que si elles relèvent de sa « juridiction ». En effet, un certain nombre de traités relatifs aux droits de l'homme contiennent des dispositions concernant la question de la juridiction ou de la compétence qui limitent le champ d'application de la protection qu'ils offrent. Par exemple, le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques fait obligation aux divers États parties de respecter et de garantir les droits de tous les individus « se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence » (voir la résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale, annexe).

³⁶ Voir Centre d'actualités de l'ONU, « Deadly combination of cholera, hunger and conflict pushes Yemen to edge of a cliff – senior United Nations official », 1^{er} août 2017. Disponible à <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=57294#.WYggUojyIU>.

³⁷ Voir Marko Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties* (Oxford, Oxford University Press, 2011), et Guillaume Grisel, *Application extraterritoriale du droit international des droits de l'homme* (Bâle/Paris/Bruxelles, Helbing Lichtenhahn/L.G.D.J./Bruylant, 2010).

³⁸ Voir Fons 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, n° 1 (mars 2011).

Une disposition similaire est énoncée à l'article 1 de la Convention européenne des droits de l'homme³⁹.

35. En revanche, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ne comporte pas ces limitations fondées sur le territoire et la juridiction⁴⁰. En outre, il fait obligation à tous les 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 qui y sont reconnus (voir la résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale, annexe). Il en ressort clairement que les États parties sont soumis à des obligations d'ordre externe ou international⁴¹. On peut dès lors considérer que le Pacte impose aux États parties des obligations extraterritoriales à l'égard des ressortissants d'États tiers ou des personnes résidant dans ceux-ci⁴².

36. L'idée que la juridiction est une des conditions *sine qua non* de l'existence et de l'applicabilité des obligations juridiques des États en matière de droits de l'homme a été étendue au fil du temps pour faire face à des situations dans lesquelles une application restrictive des conditions liées au territoire ou à la juridiction entraverait de facto la bonne application du traité. Ainsi, l'existence de la juridiction des États et des obligations correspondantes qui leur incombent en matière de droits de l'homme a été établie en ce qui concerne les territoires « occupés »⁴³ et les territoires sur lesquels un État exerce une certaine forme de « contrôle effectif »⁴⁴.

37. S'agissant du Pacte, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a précisé au fil des ans l'étendue des obligations extraterritoriales des États parties⁴⁵. Il a souligné, entre autres, ce qui suit : « L'obligation extraterritoriale de respect veut que les États parties s'abstiennent d'entraver directement ou indirectement l'exercice des droits énoncés dans le Pacte par les personnes qui se trouvent hors de leur territoire. Dans le cadre de cette obligation, les États parties doivent veiller à ne pas empêcher un autre État d'honorer ses obligations découlant du Pacte. » (voir [E/C.12/GC/24](#), par. 29). Par exemple, en ce qui concerne le droit à l'eau, le Comité a dit dans son observation générale n° 15 (2002) sur le droit à l'eau ce qui suit :

Pour s'acquitter de leurs obligations internationales, les États parties doivent respecter l'exercice du droit à l'eau dans les autres pays. La coopération internationale requiert des États parties qu'ils s'abstiennent de mener des actions qui entravent, directement ou indirectement, l'exercice du droit à l'eau dans d'autres pays. Les activités exercées dans la juridiction de l'État partie ne devraient pas empêcher un autre pays d'assurer l'exercice de ce droit aux personnes relevant de sa juridiction (voir [E/C.12/2002/11](#), par. 31).

³⁹ L'article 1 de la Convention est libellé comme suit : « Les Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la présente Convention ».

⁴⁰ Magdalena Sepulveda et Christian Curtis, « Are extraterritorial obligations reviewable under the Optional Protocol to the ICESCR? », *Nordic Journal of Human Rights*, 01/2009 (vol. 27).

⁴¹ Matthew Craven, « The violence of dispossession: extraterritoriality and economic, social and cultural Rights », dans *Economic, Social, and Cultural Rights in Action*, Mashood Baderin et Robert McCorquodale (éd.) (Oxford, Oxford University Press, 2007).

⁴² Voir, par exemple, Fons Coomans, « The extraterritorial scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights ».

⁴³ Voir Michal Gondok, *The Reach of Human Rights in a Globalizing World: Extraterritorial Application of Human Rights Treaties* (Anvers, Intersentia, 2009) et Fons Coomans, « The extraterritorial scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights ».

⁴⁴ Voir *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif*; C.I.J. Recueil 2004, p. 136, par. 112.

⁴⁵ Voir Fons Coomans, « The extraterritorial scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights ».

38. Le Comité a également précisé les obligations des États parties découlant du Pacte dans le domaine des sanctions internationales. Ces obligations seront examinées plus loin.

39. La jurisprudence du Comité relative à l'application extraterritoriale du Pacte doit être considérée comme une interprétation des droits et des obligations énoncés dans le Pacte qui fait foi, bien que cette interprétation ne soit pas en soi juridiquement contraignante⁴⁶. Il faut y voir un « instrument générateur de normes » qui « pourrait avec le temps contribuer à la naissance de normes du droit international coutumier »⁴⁷.

40. Ce point de vue – selon lequel les instruments relatifs aux droits de l'homme imposent des obligations extraterritoriales aux États – est compatible avec la règle du droit international coutumier qui interdit à tout État de permettre que son territoire soit utilisé pour causer des dommages sur le territoire d'un autre État, prescription qui a acquis une pertinence particulière en droit international de l'environnement⁴⁸ et dont le Conseil des droits de l'homme a dit récemment qu'elle intéressait le domaine de la protection des droits de l'homme⁴⁹.

41. La jurisprudence des cours et tribunaux internationaux contient des exemples récents de cas où les traités relatifs aux droits de l'homme sont jugés applicables sans que la cour ou le tribunal saisis aient conclu à l'existence d'une « juridiction » ou d'un « contrôle » au sens strict lorsque les actions d'un État ont produit des conséquences à l'étranger. Il en est ainsi de l'*Affaire relative à l'application de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie)*, dans laquelle la Cour internationale de Justice a examiné la portée extraterritoriale de cette convention qui, comme le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ne contient pas de clause générale de juridiction. Pour déclarer que les dispositions de la Convention s'appliquaient aux actions de la Fédération de Russie, la Cour n'a pas jugé nécessaire de s'assurer d'abord que les autorités russes exerçaient leur juridiction ou quelque forme d'autorité ou de contrôle sur les personnes résidant dans ce pays. La doctrine a relevé a) que la Cour internationale de Justice s'intéressait exclusivement aux actions des États parties et laissait de côté les questions relatives à la juridiction, au contrôle et à l'autorité; b) qu'elle semblait partir de la présomption que les traités relatifs aux droits de l'homme s'appliquent aux actes extraterritoriaux de l'État à moins que des dispositions de ces traités ne contiennent des limitations territoriales particulières; et c) que l'emploi de termes généraux portait à croire qu'aux yeux de la Cour au moins, cette approche ne se limitait pas à la Convention

⁴⁶ Voir Dinah Shelton, « Commentary and conclusions », dans *Commitment and Compliance, The Role of Non-binding Norms in the International Legal System*, D. Shelton (éd.) (Oxford, Oxford University Press, 2000).

⁴⁷ Voir Helen Keller et Leena Grover, « General comments of the Human Rights Committee and their legitimacy », dans *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*, H. Keller et Geir Ulfstein (éd.) (Cambridge, Cambridge University Press, 2012), p. 129.

⁴⁸ Voir affaire *Trail smelter (États-Unis c. Canada)*, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. III, p. 1905 (1941); voir aussi les projets de principes sur la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses, adoptés par la Commission du droit international à sa cinquante-huitième session (voir [A/61/10](#)).

⁴⁹ Voir la résolution [21/11](#) du Conseil des droits de l'homme, par laquelle le Conseil a adopté les principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme; voir aussi Nicola Vennemann, « Application of International Human Rights Conventions to Transboundary State Acts », dans *Transboundary Harm in International Law: Lessons from the Trail Smelter Arbitration*, Rebecca M. Bratspies et Russell A. Miller (éd.) (Cambridge, Cambridge University Press, 2006).

internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, mais s'appliquait aux traités relatifs aux droits de l'homme en général⁵⁰.

42. Qualifiée de conception « causale » de la notion de juridiction, cette approche veut que « les personnes touchées relèvent de la juridiction d'un État lorsque celui-ci cause des violations des droits de l'homme extraterritorialement par l'exercice licite ou illicite de son pouvoir ». Ainsi, « qu'il s'inscrive dans le cadre de l'exercice technique de la juridiction de l'État ou non, le type d'acte que celui-ci accomplit détermine en substance qui est touché, qui relève de sa juridiction, les droits violés et l'étendue des obligations dues »⁵¹. La même méthode de la causalité a été suivie par la Commission interaméricaine des droits de l'homme, entre autres, dans l'affaire *Alejandro Jr. et consorts c. Cuba*, où la Commission a estimé qu'en l'absence de tout contrôle exercé par l'État cubain sur un territoire ou sur une personne physique, le simple bombardement effectué par ses agents avait créé un lien personnel entre lui et les victimes et placé celles-ci sous son autorité, établissant ainsi qu'il exerçait sa juridiction sur elles au sens de la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme⁵². De même, dans l'affaire *Drozdz et Janousek c. France et Espagne*, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu que la responsabilité prévue par la Convention européenne des droits de l'homme pouvait entrer en jeu à raison des actes des autorités d'un État partie « déployant leurs effets en dehors [de son propre] territoire »⁵³.

43. La raison d'être de cette interprétation large, qui écarte l'exigence stricte de l'exercice de sa juridiction par l'État en cause, a été énoncée par Rosalyn Higgins comme suit : « Le droit de la juridiction concerne *le droit d'agir*, tandis que le droit de la responsabilité des États concerne *les obligations auxquelles un État s'expose lorsqu'il agit* »⁵⁴. À cet égard, Sigrun Skogly dit ce qui suit :

Tout État qui viole les droits de l'homme de quiconque hors de sa juridiction commet ainsi un fait internationalement illicite et ne doit pas pouvoir le faire en toute impunité. [...] Si la protection offerte par les traités relatifs aux droits de l'homme ne peut se concrétiser que dans les cas où les États agissent dans les limites de leur juridiction, ceux-ci risquent d'accomplir des actes échappant à leur juridiction sans déclencher leur responsabilité⁵⁵.

B. Obligations extraterritoriales des États en matière d'adoption de sanctions unilatérales

44. La question de savoir si les obligations des États découlant du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels s'étendent extraterritorialement « à tel point qu'un État qui adopte des sanctions pourrait être tenu pour responsable de toute privation (du droit à l'alimentation ou aux soins de santé par exemple) causée par ces sanctions même s'il n'exerce aucune juridiction

⁵⁰ Voir Maarten den Heijer, *Europe and Extraterritorial Asylum* (Oxford, Hart Publishing, 2012).

⁵¹ Eleni Kannis, « Pulling (apart) the triggers of extraterritorial jurisdiction », *The University of Western Australia Law Review*, vol. 40, p. 234.

⁵² Voir Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Alejandro Jr. et consorts c. Cuba*, affaire 11.589, rapport n° 86/99, 29 septembre 1999.

⁵³ Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Drozdz et Janousek c. France et Espagne* (requête n° 12747/87), arrêt du 26 juin 1992, par. 91.

⁵⁴ Voir Rosalyn Higgins, *Problems and Process: International Law and How We Use It* (Oxford, Clarendon Press, 1994) (en italiques dans l'original).

⁵⁵ Voir Sigrun I. Skogly, « Extraterritoriality: universal human rights without universal obligations? », dans *Research Handbook on International Human Rights Law*, Sarah Joseph et Adam McBeth (éd.) (Cheltenham, Edward Elgar, 2010), p. 93.

ni aucun contrôle officiels sur la population concernée »⁵⁶ est toujours controversée. Le Rapporteur spécial partage l'avis selon lequel « il est aujourd'hui largement admis que les traités relatifs aux droits de l'homme peuvent, en principe, imposer aux États parties non seulement des obligations liées aux mesures applicables sur leur propre territoire qu'ils adoptent, mais aussi des obligations extraterritoriales, notamment des obligations positives d'une étendue égale à la mesure dans laquelle ils peuvent influencer des situations situées à l'étranger »⁵⁷. Il semble difficile de nier à cet égard que les sanctions internationales se prennent dans des contextes où les États peuvent influencer des situations à l'étranger et les influencent effectivement au point de compromettre l'exercice des droits de l'homme par la population (ou des segments de la population) de l'État visé.

45. Du moment que l'existence des obligations extraterritoriales des États découlant des instruments relatifs aux droits de l'homme est de plus en plus reconnue, il est raisonnable de penser qu'en cas de sanctions internationales ayant par essence des effets extraterritoriaux, tout État qui les adopte doit être tenu pour responsable des violations des droits de l'homme qu'elles causent, même s'il n'exerce aucune « juridiction » ni aucun « contrôle » officiels sur la population ou le territoire visés. Cela vaut davantage encore pour le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui, comme il a été déjà dit, ne comporte pas de limitations fondées sur le territoire ou la juridiction.

46. En outre, 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 des droits économiques, sociaux et culturels a défini des obligations concernant « la ou les partie(s) responsable(s) 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 ». Au nombre de ces obligations découlant « de la reconnaissance des droits économiques, sociaux et culturels », le Comité a cité l'obligation de remédier « aux souffrances disproportionnées infligées aux groupes vulnérables dans le pays visé » (voir [E/C.12/1997/8](#), par. 11 et 14).

47. Le Comité a déclaré que « [s]i une partie extérieure assume, même partiellement, la responsabilité de la situation dans un pays (que ce soit au titre du Chapitre VII de la Charte ou à un autre titre), il lui appartient aussi inévitablement de faire tout ce qui est en son pouvoir pour protéger les droits économiques, sociaux et culturels de la population touchée » (voir [E/C.12/1997/8](#), par. 13). Selon le Rapporteur spécial, si dans cette situation l'État visé est (et demeure) tenu de faire tout son possible pour protéger sa population, l'État auteur de la situation est aussi nécessairement et *ipso facto* tenu de protéger les droits économiques, sociaux et culturels de la population touchée.

48. D'autres conclusions du Comité énoncent des obligations découlant du Pacte en matière de sanctions. Dans son observation générale n° 14 (2000) sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint, le Comité a souligné que « [l]es 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 » (voir [E/C.12/2000/4](#), par. 41).

⁵⁶ Voir Craven, « The violence of dispossession ».

⁵⁷ Voir Olivier De Schutter, « A human rights approach to trade and investment policies » (novembre 2008), par. 3.2. Disponible à https://www.iatp.org/sites/default/files/451_2_104504.pdf.

C. Conséquences juridiques de la violation des obligations extraterritoriales relatives aux droits de l'homme

49. L'application rigoureuse de la règle qui subordonne les obligations de l'État à l'exercice de sa juridiction dans le cas des personnes victimes de violations des droits de l'homme causées par les actions extraterritoriales d'un État étranger (en particulier des sanctions économiques) entraînerait un déficit de protection. Cela reviendrait à créer une situation paradoxale dans laquelle les victimes résidant à l'étranger seraient privées de la protection offerte par les traités tout simplement parce qu'elles ne relèvent pas, juridiquement parlant, de la juridiction de l'État étranger qui a mis en place les sanctions dont elles souffrent. Comme il a été déjà dit, il importe à cet égard de distinguer entre le concept de juridiction et la notion de responsabilité des États. « La juridiction concerne le droit d'agir (est-il licite pour un État d'agir en dehors de ses frontières?), alors que la responsabilité des États concerne les obligations auxquelles ils s'exposent lorsqu'ils agissent ou n'agissent pas (les conséquences juridiques du comportement extraterritorial) »⁵⁸. En principe, il n'y a aucune raison d'exclure l'applicabilité des principes généraux de la responsabilité des États (et/ou des organisations internationales) en cas de dommages causés à un pays visé par l'application de sanctions adoptées par les États (ou organisations internationales) d'origine. Il convient de considérer que le principe fondamental énoncé à l'article 1 du projet d'articles de la Commission du droit international sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, à savoir que « [t]out fait internationalement illicite de l'État engage sa responsabilité internationale » (voir la résolution 56/83 de l'Assemblée générale, annexe, article 1), s'applique également aux actes illicites de l'État qui portent atteinte aux droits de l'homme des personnes ou des populations appartenant à d'autres pays. Comme l'a fait observer Fons Coomans :

Normalement, les États ont le droit de mener de telles activités bilatérales ou internationales (dimension de la juridiction), à condition qu'ils se conforment aux règles générales du droit international, par exemple qu'ils ne recourent pas à la force et respectent les droits de l'homme. La dimension de la responsabilité des États entre en jeu lorsque les actes ou les omissions d'un État au-delà de ses frontières sont contraires aux obligations mises à sa charge par les traités relatifs aux droits de l'homme, c'est-à-dire lorsqu'ils ont des effets négatifs sur les droits de personnes résidant dans un autre pays ou y portent atteinte⁵⁹.

50. En ce qui concerne la responsabilité internationale de l'État pour fait illicite, la doctrine fait même observer que tout État « est tenu de contrôler les activités des particuliers sur son territoire et cette obligation n'est pas moins applicable lorsque le préjudice est causé à des personnes ou à d'autres intérêts juridiques qui se trouvent sur le territoire d'un autre État »⁶⁰. On peut soutenir que la même obligation doit a fortiori s'appliquer aux sanctions unilatérales qui sont directement imputables à l'État.

51. Dès lors qu'un État exerce illicitement sa juridiction par l'application extraterritoriale de sanctions internes, ce comportement doit, dans la mesure où il produit des effets négatifs – économiques ou de toute autre nature – sur des pays

⁵⁸ Voir Fons Coomans, « The extraterritorial scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights », p. 5 et 6.

⁵⁹ Voir Fons Coomans, « The extraterritorial scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights », p. 6.

⁶⁰ Voir Ian Brownlie, *System of the Law of Nations: State responsibility, Part I* (Oxford, Clarendon Press, 1983), p. 165.

tiers, également engager la responsabilité internationale de cet État. L'idée fondamentale de base est que les États ne peuvent pas se permettre de faire à l'étranger ce qui leur est interdit chez eux, à savoir causer des dommages et/ou violer les droits d'autrui⁶¹.

D. Sanctions extraterritoriales axées sur la multilatéralisation des politiques de sanctions internes en droit international

52. Le Rapporteur spécial juge nécessaire d'appeler l'attention des organes des Nations Unies et de la communauté internationale sur les conséquences néfastes de la pratique des sanctions extraterritoriales (parfois aussi qualifiées de sanctions secondaires), c'est-à-dire les régimes de sanctions tendant à frapper des États étrangers et leurs secteurs économique et financier, ainsi que des personnes, exerçant leurs activités en dehors du pays qui a adopté ces sanctions, « notamment lorsqu'ils font des affaires avec des individus, groupes, régimes ou pays visés par le régime de sanctions primaire »⁶².

53. D'abord et surtout, il existe de solides objections juridiques à l'utilisation de telles mesures. Il est généralement entendu que les sanctions extraterritoriales ne tiennent pas compte des règles communément admises régissant la juridiction des États en droit international⁶³ et sont par conséquent illicites⁶⁴. Ce point de vue ressort de diverses résolutions des organes des Nations Unies et d'autres organisations internationales et est partagé par un grand nombre de pays⁶⁵. Par exemple, depuis 1992, l'Assemblée générale exprime chaque année la condamnation de l'embargo des États-Unis contre Cuba par une immense majorité de membres de la communauté internationale, invoquant en particulier sa portée extraterritoriale⁶⁶. L'Union européenne s'est également prononcée contre les sanctions extraterritoriales dans ses propres directives concernant les « mesures restrictives » en ces termes :

L'Union européenne 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

⁶¹ Voir Fons Coomans, « The extraterritorial scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights », p. 6.

⁶² Tom Ruys, « Sanctions, retorsions and countermeasures: concepts and international legal framework », dans *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, Larissa van den Herik (éd.) (Cheltenham, Edward Elgar, 2017) p. 28.

⁶³ Voir Prosper Weil, « International Law Limitations on State Jurisdiction », dans *Extraterritorial Application of Law and Responses Thereto*, Cecil J. Olmstead (éd.) (Oxford, International Law Association, 1983), et Michel 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, n° 1 (1996).

⁶⁴ Voir Charlotte Beaucillon, « Practice makes perfect, eventually? Unilateral State sanctions and the extraterritorial effects of national legislation », dans *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, Natalino Ronzitti (éd.) (Leyde et Boston, Brill Nijhoff, 2016).

⁶⁵ Outre les diverses résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil des droits de l'homme condamnant l'usage de sanctions extraterritoriales, les pays non alignés rejettent fermement cette pratique. Voir, par exemple, la résolution 51/S 6 de l'Organisation consultative juridique afro-asiatique du 22 juin 2012 intitulée « Extraterritorial application of national legislation: sanctions imposed against third parties » (Application extraterritoriale des législations nationales : sanctions adoptées contre des tiers).

⁶⁶ Voir la résolution 47/19 du 24 novembre 1992 et les résolutions ultérieures.

de l'Union européenne car elle constituait une violation du droit international⁶⁷.

54. Le Rapporteur spécial juge équitable de signaler cependant que la « loi de blocage » adoptée par l'Union européenne en 1996 qui interdit à ses entreprises de respecter certaines sanctions extraterritoriales⁶⁸ est vraisemblablement sous-utilisée en pratique. Il s'ensuit que la protection accordée par cet instrument demeure dans une large mesure théorique. En outre, compte tenu de l'importance stratégique qu'il y a pour la plupart des entreprises de l'Union européenne touchées à continuer d'avoir accès au marché des États-Unis, elles ont souvent tendance à renoncer aux voies de droit, préférant « plaider coupable » et conclure des accords de règlement avec les autorités de l'État auteur des sanctions. Le Rapporteur spécial a pris acte de certains arguments invoqués à titre de circonstances atténuantes par des responsables de l'Union européenne lors de sa visite à Bruxelles, à savoir que dans certains cas, des banques de l'Union européenne avaient effectivement commis des violations « monumentales » du régime de sanctions concerné et avaient agi de mauvaise foi. Néanmoins, il est d'avis que les entreprises de l'Union européenne concernées ne relevaient pas de la juridiction de l'État auteur des sanctions et n'étaient donc pas juridiquement tenues de respecter les mesures en question.

55. Il convient également d'ajouter que l'adoption de lois internes ayant une portée extraterritoriale déclarée qui aboutit à une « multilatéralisation » de fait des mesures coercitives unilatérales pourrait être considérée comme une atteinte aux prérogatives du Conseil de sécurité. Le Rapporteur spécial se bornera à dire qu'aux termes de l'article 24 de la Charte des Nations Unies, les États confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale de la lutte contre les menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité internationales. Dans le système de sécurité collective prévu par la Charte, « c'est le Conseil de sécurité qui est investi du pouvoir de déterminer le contenu des valeurs ou des intérêts communautaires en jeu dans tel ou tel cas et de décider en conséquence que leur violation commande de prendre des mesures pour assurer la sécurité collective »⁶⁹. Il est dès lors très critiquable qu'un État se permette d'adopter des sanctions qui s'appliqueraient « sans frontières » dans le monde entier, sans aucun droit légitime d'exercer la compétence universelle, laquelle est dévolue au seul Conseil de sécurité.

56. Dans la mesure où les États sont tenus à des obligations relatives aux droits de l'homme lors de l'application des sanctions, le Rapporteur spécial soutient que les sanctions extraterritoriales peuvent engager la responsabilité internationale de l'État qui en est l'auteur, non seulement du point de vue de ses propres sanctions, mais aussi de celui des sanctions appliquées par des pays tiers à l'encontre de l'État visé pour se conformer aux mesures extraterritoriales qu'il a adoptées. Les États auteurs de sanctions pourraient donc être également tenus pour responsables des effets négatifs des mesures prises par des pays tiers sous la contrainte, c'est-à-dire sous la pression ou la menace d'être soumis à des sanctions secondaires. L'article 18 du projet d'articles de la Commission du droit international sur la responsabilité de

⁶⁷ 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, document 11205/12, par. 52. La même opposition de principe aux sanctions extraterritoriales a été réaffirmée par l'Union européenne lors de l'adoption de la dernière résolution de l'Assemblée générale sur l'embargo imposé à Cuba par les États-Unis (voir <http://eu-un.europa.eu/eu-explanation-vote-united-nations-general-assembly-us-embargo-cuba/>).

⁶⁸ Voir Conseil de l'Union européenne, règlement n° 2271/96.

⁶⁹ Voir Danesh Sarooshi, *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers* (New York, Oxford University Press, 1999), p. 6.

L'État pour fait internationalement illicite peut être jugé applicable à cette situation. Il est libellé comme suit :

L'État qui contraint un autre État à commettre un fait est internationalement responsable de ce fait dans le cas où :

a) Le fait constituerait, en l'absence de contrainte, un fait internationalement illicite de l'État soumis à la contrainte; et

b) L'État qui exerce la contrainte agit en connaissance des circonstances dudit fait (voir la résolution 56/83 de l'Assemblée générale, annexe, article 18).

57. Dans son commentaire sur son projet d'articles, la Commission du droit international cite comme un cas de contrainte remplissant les conditions énoncées dans cet article les mesures qui se traduisent par une intervention, c'est-à-dire une ingérence contraignante, dans les affaires d'un autre État. Selon la Commission, cette contrainte pourrait éventuellement prendre la forme de « pressions économiques graves telles qu'elles privent l'État contraint de toute possibilité d'exécuter l'obligation violée »⁷⁰.

58. Il est nécessaire de réaffirmer solennellement que les sanctions extraterritoriales adoptées par un État dans l'exercice illicite de sa juridiction sont inadmissibles comme contraires au droit international. Cette tâche peut éventuellement être confiée à la Commission du droit international. En effet, celle-ci avait déjà examiné en 2006 un rapport préliminaire du Secrétariat traitant de la juridiction extraterritoriale qui pourrait servir de base pour travailler durablement à la codification du droit international sur la question (voir A/61/10, annexe E). Subsidiairement, la Cour internationale de Justice pourrait être invitée à émettre un avis consultatif sur la question.

59. Les sanctions extraterritoriales (ou « secondaires ») sont susceptibles de produire des conséquences particulières et distinctes néfastes pour les droits de l'homme, notamment le droit au développement, en plus de celles qui découlent de l'usage des sanctions internationales (multilatérales ou unilatérales) en général. Selon le Rapporteur spécial, ces effets particuliers résident dans le fait que les sanctions extraterritoriales minent la capacité du pays visé (et de sa population), ainsi que celle de pays tiers étrangers au différend opposant le pays d'origine et le pays visé, à entretenir des relations avec la communauté commerciale et financière mondiale. Il s'ensuit que les sanctions extraterritoriales peuvent avoir un effet « dissuasif » sur les entreprises internationales qui ne relèvent pas légalement de la juridiction de l'État qui les a adoptées, mais ne veulent de facto pas entretenir avec des parties installées dans l'État visé des relations économiques qui pourraient emporter la « violation » des dispositions du régime de sanctions extraterritoriales et compromettre ainsi leur capacité à poursuivre leurs propres activités commerciales dans l'État auteur des sanctions. Il en résulte en pratique un phénomène de « respect excessif » des sanctions par les partenaires commerciaux des pays visés qui pourrait à son tour entraîner un blocus de fait de ces pays. Les conséquences supplémentaires distinctes des sanctions extraterritoriales peuvent également découler du fait qu'elles minent la capacité de l'État visé à accéder aux institutions

⁷⁰ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 2001, vol. II, deuxième partie [publication des Nations Unies, numéro de vente : F.04.V.17 (Part 2)], p. 74.

financières internationales, aux marchés financiers étrangers et à l'aide internationale⁷¹.

60. L'application extraterritoriale des sanctions unilatérales peut également avoir des effets négatifs sur l'exercice des droits de l'homme dans des pays tiers, la mise en œuvre de la loi étrangère (extraterritoriale) empêchant ceux-ci d'entretenir des relations économiques avec le pays visé. Elle peut nuire, en particulier, aux pays en développement qui sont communément tributaires de leurs relations économiques avec l'État visé et seraient moins capables de résister à des restrictions frappant ces relations économiques. Elle peut aussi avoir des effets négatifs sur les droits de l'homme des personnes et des communautés qui sont tributaires de leurs échanges commerciaux avec le pays visé ou y exercent leurs activités comme travailleurs étrangers. Une telle situation risque de compromettre la réalisation du droit au développement dans le pays tiers concerné, au mépris des instruments relatifs aux droits de l'homme qui demandent à tous les États de promouvoir ce droit dans les pays en développement⁷².

61. Les États-Unis ont adopté récemment des mesures⁷³ susceptibles de miner la capacité des entreprises non américaines (y compris celles de l'Union européenne) à y exercer des activités commerciales si elles participent à des projets énergétiques concernant la Fédération de Russie ou des parties russes, en particulier (mais pas exclusivement) à la construction de canalisations destinées à l'exportation des énergies russes.

62. Dans ce contexte, le Rapporteur spécial a noté avec intérêt que voyant s'annoncer l'adoption de cette loi nouvelle édictant des sanctions extraterritoriales, les Gouvernements allemand et autrichien avaient clairement fait savoir dans une déclaration commune qu'ils « ne pouv[ai]ent pas accepter la menace de sanctions extraterritoriales et contraires au droit international à l'encontre des entreprises européennes qui participent au développement de l'approvisionnement en énergie sur [leur] continent »⁷⁴ et que la France avait exprimé comme eux un rejet de principe de ces nouvelles mesures extraterritoriales⁷⁵.

V. Conclusions et recommandations

63. Le Rapporteur spécial recommande que l'Organisation des Nations Unies réaffirme solennellement l'illicéité intrinsèque des mesures internes, notamment celle des sanctions, destinées à être appliquées extraterritorialement en l'absence d'un lien valable reconnu par le droit international qui les rattache à la juridiction du pays d'origine. Les lois ou mesures internes visant à étendre leurs effets à des ressortissants ou entités de

⁷¹ Voir, par exemple, Joy Gordon, « Extraterritoriality: issues of overbreadth and the chilling effect in the cases of Cuba and Iran », *Harvard International Law Journal Online*, vol. 57, n^{os} 1 à 12 (janvier 2016).

⁷² Voir la Déclaration sur le droit au développement (résolution 41/128 de l'Assemblée générale, annexe), en particulier ses articles 3, paragraphe 3, et 4.

⁷³ Voir États-Unis d'Amérique, *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act* (loi tendant à combattre les adversaires de l'Amérique par des sanctions).

⁷⁴ Voir Ministère fédéral des affaires étrangères de l'Allemagne, « Le Ministre allemand des affaires étrangères, Sigmar Gabriel, et le Chancelier fédéral autrichien, Christian Kern, à propos des sanctions [adoptées] à l'encontre de la Russie par le Sénat des États-Unis », communiqué de presse, 16 juin 2017 (disponible à http://www.allemagne.diplo.de/Vertretung/frankreich-dz/fr/_pr/aa/pm/2017-06-16-gabriel-kern-sanctions-russie-pm.html?archive=4983838).

⁷⁵ Voir Ministère des affaires étrangères de la France, « États-Unis – Adoption de sanctions (26 juillet 2017) ». Disponible à <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/etats-unis/evenements/article/etats-unis-adoption-de-sanctions-26-07-17>.

pays tiers dans le but de les dissuader d'entretenir des relations commerciales (ou de toute autre nature) licites avec le pays visé doivent tout particulièrement être condamnées comme illicites en droit international et contraires aux règles du commerce international communément admises.

64. Le Rapporteur spécial lance également un appel en faveur de l'affirmation du principe selon lequel le fait pour un État d'appliquer des sanctions ayant des effets extraterritoriaux négatifs sur les droits de l'homme de personnes qui se trouvent sur le territoire de l'État visé et relèvent de la juridiction de celui-ci engage *ipso facto* sa responsabilité au sens des instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme destinés à protéger les droits de l'homme des personnes touchées. La protection accordée par les traités relatifs aux droits de l'homme ne saurait être considérée comme limitée par des conditions liées à l'exercice de la juridiction qui auraient pour effet de laisser les victimes sans protection. Les sanctions internationales visent par essence à étendre l'« influence » de l'État qui les adopte à des situations situées à l'étranger et cette influence doit être considérée comme suffisante pour établir que les faits en cause s'inscrivent dans le cadre sa juridiction au sens des traités relatifs aux droits de l'homme chaque fois que des violations de ceux-ci se produisent du fait de ces sanctions. Les instruments relatifs aux droits de l'homme doivent être interprétés comme s'appliquant aux violations de ces droits commises par les États à l'étranger dans l'exercice (licite ou illicite, *de jure* ou de facto) de leur juridiction.

65. Le Rapporteur spécial propose que la Commission du droit international reprenne ses travaux sur la question de la juridiction extraterritoriale, en vue de fournir des éclaircissements sur l'illicéité de sanctions qu'un État ou groupe d'États d'origine adoptent par l'exercice illicite de leur juridiction sur des États visés et a fortiori sur des États tiers, dans l'espérance que ceux-ci se conformeraient à leurs lois internes soumettant l'État visé à des sanctions. Subsidièrement, la Cour internationale de Justice pourrait être invitée par l'Assemblée générale à émettre un avis consultatif sur la question.

66. Compte tenu de l'évolution de la situation concernant les politiques unilatérales appliquées dans le cas de la Fédération de Russie, le Rapporteur spécial estime qu'il y a de solides raisons de réexaminer les politiques de cette nature si elles sont préjudiciables à des groupes vulnérables et portent atteinte au droit au développement non seulement dans les pays visés, mais aussi, à des degrés divers, dans les pays d'origine.

67. En ce qui concerne certaines des situations propres à des pays déterminés évoquées dans le présent rapport qui reposent sur le recours ou la menace de recours à des embargos, le Rapporteur spécial recommande, à la lumière de l'expérience qu'il a acquise dans l'exercice de son mandat dans un certain cas, que le Secrétaire général envisage la nomination d'un envoyé spécial de l'Organisation des Nations Unies pour favoriser au cas par cas, par la diplomatie discrète, la réalisation d'une convergence de vues entre les pays d'origine et les pays visés.

68. Pour les cas où un pays donné est frappé simultanément par des sanctions du Conseil de sécurité et des mesures coercitives unilatérales, le Rapporteur spécial propose que soit incluse dans son mandat la mission d'examiner régulièrement la compatibilité de ces dernières avec les premières du point de vue de l'incidence sur les droits de l'homme, en accordant une attention particulière aux groupes de population les plus vulnérables.

69. Dans sa résolution [71/193](#), l'Assemblée générale a pris note avec intérêt des propositions figurant dans le rapport du Rapporteur spécial qui portaient sur a) la mise en place, à l'Organisation des Nations Unies, d'un répertoire des mesures coercitives unilatérales susceptibles d'avoir des effets sur les droits de l'homme; et b) l'adoption, par l'Assemblée générale, d'une déclaration sur les mesures coercitives unilatérales et la primauté du droit réaffirmant, entre autres, le droit des victimes à un recours utile, y compris à une indemnisation financière appropriée et effective, dans tous les cas où des mesures coercitives unilatérales portent atteinte à leurs droits de l'homme (voir [A/71/287](#), par. 37 et 39, et [A/HRC/36/44](#)). Dans cette résolution, l'Assemblée générale a également demandé au Rapporteur spécial d'inclure dans le présent rapport « davantage d'informations sur l'examen des propositions qu'il a formulées au Conseil des droits de l'homme ». Comme le présent rapport devait être envoyé aux fins de traitement avant la tenue de la session pertinente du Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial fournira les informations demandées dans le rapport oral qu'il présentera devant la Troisième Commission de l'Assemblée générale.
