Nations Unies A/HRC/27/32

Assemblée générale

Distr. générale
10 juillet 2014
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme
Vingt-septième session
Points 2 et 3 de l'ordre du jour
Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat et du Secrétaire général

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

Travaux de l'atelier sur les incidences de l'application de mesures coercitives unilatérales sur l'exercice de leurs droits de l'homme par les populations touchées, en particulier leurs incidences socioéconomiques sur les femmes et les enfants, dans les États ciblés

Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme*

* L'annexe au présent document est reproduite telle qu'elle a été reçue, dans la langue originale seulement.

GE.14-08004 (F) 040814 050814

1408004

Merci de recycler

Table des matières

		Paragraphes	*Page*
I.	Introduction	1	3
II.	Organisation de l'atelier	2−3	3
III.	Séance d'ouverture	4−6	3
IV.	Séance I. Évaluation des effets des mesures coercitives unilatérales sur les droits de l'homme, en particulier ceux des femmes et des enfants	7−16	5
V.	Session II. Mécanismes devant permettre d'évaluer et d'atténuer les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales et d'assurer le respect du principe de responsabilité	17−24	7
VI.	Séance III. Les mesures coercitives unilatérales contemporaines −Tirer les enseignements du passé pour définir des principes fondamentaux en vue de remédier à leurs effets négatifs	25−36	10
VII.	Exposé du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme sur son rapport à venir, fondé sur des travaux de recherche, concernant des mécanismes visant à évaluer les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme et à promouvoir le principe de responsabilité	37	13
VIII.	Conclusions	38−39	13
Annexe			
	List of participants		15

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis en application de la résolution 24/14 du Conseil des droits de l'homme, dans laquelle le Conseil priait le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme d'organiser un atelier sur les incidences de l'application de mesures coercitives unilatérales sur l'exercice de leurs droits de l'homme par les populations touchées, en particulier leurs incidences socioéconomiques sur les femmes et les enfants, dans les États ciblés, d'établir un rapport sur les travaux de l'atelier et de le soumettre au Conseil des droits de l'homme à sa vingt-septième session.

II. Organisation de l'atelier

2. L'atelier s'est tenu le 23 mai 2014 à Genève. Présidé et animé par Vera Gowland-Debbas, professeur émérite à l'Institut de hautes études internationales et du développement de Genève, il comprenait une séance d'ouverture et trois séances thématiques: séance I − Évaluation des incidences des mesures coercitives unilatérales sur les droits de l'homme, en particulier ceux des femmes et des enfants; séance II − Mécanismes devant permettre d'évaluer et d'atténuer les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales et d'assurer le respect du principe de responsabilité; séance III − Les mesures coercitives unilatérales contemporaines: tirer les enseignements du passé pour définir des principes fondamentaux en vue de remédier à leurs effets négatifs. Au cours des séances thématiques, neuf intervenants principaux ont fait des exposés, chacun suivi d'un débat. L'atelier comportait également un exposé du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme sur le rapport à venir, fondé sur des travaux de recherche, concernant des mécanismes visant à évaluer les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme et à promouvoir le principe de responsabilité, que le Conseil, dans sa résolution 24/14, l'avait prié d'établir.

3. L'atelier devait être l'occasion, pour les représentants des États, des experts universitaires et de la société civile, et les mécanismes s'occupant des questions relatives aux droits de l'homme, de procéder à des échanges de vues sur les incidences des mesures coercitives unilatérales sur les droits de l'homme, en particulier ceux des femmes et des enfants; d'examiner la suite donnée aux recommandations formulées au cours de l'atelier précédent, tenu en 2013, de contribuer aux travaux menés par le Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme pour définir des mécanismes qui permettent d'évaluer et d'atténuer les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales et d'assurer le respect du principe de responsabilité, et enfin de partager le fruit de leur expérience concernant les mesures coercitives unilatérales contemporaines et de tirer les enseignements du passé, première étape vers l'élaboration de principes fondamentaux et de lignes directrices en vue de remédier aux effets négatifs de telles mesures.

III. Séance d'ouverture

4. Dans son allocution d'ouverture, la Présidente a relevé la limitation progressive de la liberté des États de recourir à des mesures unilatérales depuis l'adoption de la Charte des Nations Unies. Dans sa résolution 2625 (XXV), l'Assemblée générale avait considéré que le fait pour un État d'utiliser des mesures 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 constituait une violation du principe de non-intervention. Toutefois, selon les règles du droit international coutumier relatives à la responsabilité des États, telles qu'elles avaient été codifiées par la Commission du droit international, des contre-mesures, qui seraient

autrement des mesures illicites, étaient justifiées si elles étaient prises par un État lésé par le fait internationalement illicite d'un autre État, sous réserve de certaines conditions et restrictions. Au nombre des conditions de licéité figuraient le respect du critère de proportionnalité, le respect des obligations concernant la protection des droits fondamentaux de l'homme et des obligations de caractère humanitaire, ainsi que le respect des normes impératives du droit international général. La Présidente a rappelé que le coût humain disproportionné et arbitraire des sanctions générales, et tout particulièrement les effets sur la population civile du régime de sanctions imposé à l'Iraq pendant une dizaine d'années, avait accéléré l'évolution vers des sanctions dites «intelligentes», ciblant certaines personnes (responsables gouvernementaux, par exemple) et certains biens (armes, par exemple) ou services (gel des avoirs, par exemple). Les sanctions de ce type avaient à leur tour engendré des problèmes touchant aux droits de l'homme, et l'absence de mécanismes propres à garantir la régularité de la procédure présidant à l'inscription d'un individu sur la liste du Conseil de sécurité des personnes et entités liées à Al-Qaida frappées de sanctions, prévoyant un gel des avoirs et d'autres mesures ciblées à l'encontre d'individus soupçonnés d'activités terroristes, avaient conduit à des recours devant des tribunaux locaux ou régionaux. La Présidente a fait observer que le document final du Sommet mondial de 2005, s'il reconnaissait l'utilité des sanctions en tant qu'instrument du maintien de la paix et de la sécurité internationales, soulignait que le Conseil de sécurité devrait surveiller et examiner régulièrement les sanctions pour faire en sorte que celles-ci soient appliquées de manière responsable, et elle a ajouté que les personnes souhaitant contester de telles mesures pouvaient désormais s'adresser à un médiateur. Selon elle, il serait paradoxal que l'on tende à imposer des restrictions aux mesures collectives sans faire de même, et sans exiger le respect du principe de responsabilité, pour les mesures coercitives unilatérales afin d'éviter qu'elles ne pénalisent les populations.

5. Au nom du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), le Chef du Service du développement et des questions économiques et sociales a prononcé une allocation de bienvenue. Il a indiqué que les mesures coercitives unilatérales pouvaient avoir des incidences sur les trois piliers de l'action de l'ONU: la paix et la sécurité, le développement et les droits de l'homme. Dans l'étude thématique qu'il avait soumise au Conseil des droits de l'homme en 2012, le HCDH avait souligné que de telles mesures devaient être soumises à des conditions strictes s'agissant de leur durée et de leur proportionnalité par rapport à l'objectif légitime et licite recherché, et qu'elles devaient être assorties de garanties expresses en matière de droits de l'homme, et prévoir notamment une surveillance de la situation par un expert indépendant. Le présent atelier offrait l'occasion de procéder à un échange de réflexions sur les formes que devraient prendre ces garanties et mécanismes de surveillance. L'intervenant a rappelé aux participants qu'un État ne saurait en aucun cas adopter à l'encontre d'un autre État des mesures contraires aux obligations en matière de droits de l'homme ou de caractère humanitaire qui étaient les siennes en vertu du droit international conventionnel ou coutumier, et que les États visés par des mesures coercitives unilatérales restaient tenus de s'acquitter de l'obligation qui leur incombait de respecter, protéger et réaliser les droits de l'homme de toutes les personnes relevant de leur juridiction. Il a évoqué en conclusion le caractère politique des mesures coercitives unilatérales, qui intervenaient généralement lorsque les relations diplomatiques entre les États concernés étaient devenues hostiles ou avaient été rompues, et il a encouragé les participants à s'intéresser davantage aux effets bien réels que de telles mesures avaient sur les droits de l'homme qu'à des considérations politiques.

6. La Présidente a ensuite invité les participants qui le souhaitaient à faire des déclarations générales. Les représentants de la République d'Iran (au nom du Mouvement des pays non alignés), du Qatar, du Bélarus, de la Fédération de Russie, du Myanmar, de Cuba, du Zimbabwe, du Soudan et du Pakistan ont pris la parole, suivis de l'Expert indépendant sur la promotion d'un ordre international démocratique et équitable,

Alfred-Maurice de Zayas, et des représentants de l'Organization for Defending Victims of Violence, de la Hawa Society for Women et du Conseil indien sud-américain (CISA). Plusieurs intervenants ont déclaré que les mesures coercitives unilatérales constituaient des violations de la Charte des Nations Unies, du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme. Plusieurs ont insisté notamment sur les répercussions négatives que de telles mesures avaient sur les droits à la santé, à un niveau de vie suffisant, à l'alimentation, à l'éducation, au travail et au logement, ainsi que sur le droit au développement. Un certain nombre de participants ont proposé que le Conseil des droits de l'homme crée un mandat particulier au titre des procédures spéciales pour l'examen de la question des mesures coercitives unilatérales et qu'un organe de surveillance du système des Nations Unies veille à établir les responsabilités en rapport avec ces mesures.

IV. Séance I. Évaluation des effets des mesures coercitives unilatérales sur les droits de l'homme, en particulier ceux des femmes et des enfants

7. Les intervenants principaux étaient Haifa Zangana, romancière, artiste et journaliste, Mohamed Younis, analyste principal pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord à l'Institut Gallup, et Dursun Peksen, professeur assistant de sciences politiques à l'Université de Memphis. La Présidente a indiqué que les intervenants évoqueraient à la fois les effets des mesures unilatérales et ceux des mesures collectives, les incidences des unes et des autres sur les populations civiles n'étant pas fonction de ce qui les distinguait dans leurs fondements juridiques.

8. M^me^ Zangana a décrit les effets des sanctions économiques imposées en application de la résolution du Conseil de sécurité 661 (1990) sur la vie des Iraquiens. Elle a indiqué que beaucoup d'Iraquiens utilisaient, pour désigner le régime de sanctions subi pendant douze ans et huit mois, le terme de «siège», et que, du fait de la multiplicité des incidences des sanctions et de l'importance de la famille dans la société iraquienne, il était difficile de dissocier les effets qui touchaient spécifiquement les femmes et les enfants de ceux qui concernaient la société dans son ensemble. L'intervenante a exposé en détail les conséquences économiques qu'avait eues l'effondrement du dinar, lequel était tombé à moins de 1 % de sa valeur de 1990, entraînant une forte dégradation des conditions de vie qui avait gravement fragilisé le tissu social. M^me^ Zangana a mis en évidence les effets particuliers des sanctions sur le droit à la vie, citant une estimation du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) selon laquelle les cinq premières années d'application du régime de sanctions s'étaient soldées par le décès d'un demi-million d'enfants iraquiens de moins de 5 ans. Elle a évoqué les pénuries de médicaments et leurs incidences concrètes sur le droit à la santé des femmes, dont l'augmentation du nombre de cas de fausse couche, de cancer, d'anémie, de diabète, de dépression et d'autres manifestations pathologiques. Les Iraquiens avaient réduit la fréquence de leurs visites à leurs amis ou leurs proches, gênés de ne pouvoir les accueillir chez eux, comme le voulait une tradition profondément ancrée dans la société iraquienne. Le droit à l'éducation avait fortement pâti de la pauvreté, qui avait obligé les familles à mettre les enfants au travail; des restrictions à l'importation de matériel pédagogique; et du combat pour subvenir aux besoins quotidiens élémentaires.

9. M. Younis a présenté certains résultats du sondage mondial Gallup concernant l'Égypte, la République islamique d'Iran et l'Ukraine. Le sondage avait notamment pour objet de mesurer le bien-être des populations. À cet effet, il avait été demandé aux personnes interrogées d'évaluer leur qualité de vie au moment de l'enquête sur une échelle de 1 à 10 et d'indiquer, sur la même échelle, comment elles voyaient leur situation personnelle cinq ans plus tard. Les répondants dont la note de satisfaction était égale ou inférieure à 4 étaient définis comme étant des «personnes en souffrance» et ceux qui

donnaient à leur qualité de vie au moment de l'enquête une note égale ou supérieure à 7 et à leur situation personnelle future une note égale ou supérieure à 8 étaient considérés comme des «personnes épanouies». En République islamique d'Iran, la proportion de personnes en souffrance avait fortement augmenté pendant la période d'application des sanctions tandis que le pourcentage de personnes épanouies était resté relativement stable. En 2013, la République islamique d'Iran se situait au huitième rang, pour le taux de souffrance, parmi les pays de la région du Moyen-Orient et de l'Asie centrale.

10. M. Younis a également présenté les résultats d'une enquête menée auprès des Iraniens sur l'impact des sanctions et leur avis sur la question. Entre 2011 et 2013, le pourcentage de répondants estimant que les sanctions imposées par l'ONU, les États-Unis d'Amérique et l'Europe occidentale nuisaient considérablement aux moyens d'existence des Iraniens avait presque doublé. Selon les résultats de l'enquête, les hommes étaient plus nombreux que les femmes à être satisfaits de l'action menée par les autorités iraniennes pour s'occuper des pauvres (62 % contre 55 %). Les ménages avec enfants souffraient davantage que ceux sans enfant. Ils étaient plus exposés au risque de manquer d'argent pour acheter de la nourriture et s'assurer un logement convenable. Les femmes avaient davantage tendance que les hommes à exprimer l'avis que leurs conditions de vie personnelles, de même que celles de la population iranienne en général, se ressentaient fortement des sanctions. Près de la moitié des Iraniens interrogés en 2012 et 2013 imputaient principalement la responsabilité des sanctions aux États-Unis, alors que 10 % environ de la population estimait que le Gouvernement de la République islamique d'Iran était le principal responsable de la situation. La grande majorité des hommes (68 %) comme des femmes (62 %) étaient d'avis que la République islamique d'Iran devrait poursuivre le développement de ses capacités nucléaires en dépit des sanctions.

11. M. Younis a fait observer que les résultats des enquêtes suscitaient des interrogations quant à ce qui était obtenu par l'intermédiaire des sanctions et qu'ils remettaient en cause l'hypothèse selon laquelle des sanctions pouvaient permettre de renverser une situation.

12. M. Peksen a indiqué qu'il ressortait de ses recherches que, dans la plupart des cas, les sanctions économiques étaient vouées à l'échec. Elles étaient le plus souvent inefficaces, contreproductives et préjudiciables aux libertés et droits fondamentaux. Les élites ciblées avaient en règle générale les moyens de s'y soustraire; elles faisaient tout pour résister aux pressions, préserver leur crédibilité et conserver leur mainmise, d'où, souvent, une oppression accrue, dont les premières victimes étaient les groupes vulnérables, les enfants, les femmes et les membres des minorités. Les sanctions économiques entraînaient fréquemment une réduction du taux d'activité des femmes, ces dernières travaillant souvent dans les secteurs d'exportation, comme l'industrie textile ou l'assemblage de matériels électroniques. Les sanctions pouvaient également engendrer un accroissement des violences envers les femmes, la montée des frustrations et du sentiment d'injustice provoquant une augmentation des faits de délinquance, notamment les agressions et les viols, dans les pays visés. C'était le cas à Cuba, en Haïti et en Iraq, par exemple. Non seulement les sanctions échouaient à toucher les élites ou à promouvoir des réformes dans l'État visé mais, de plus, elles pénalisaient les pays voisins, lesquels pouvaient souffrir de la réduction des échanges commerciaux, voir affluer des réfugiés ou enregistrer un accroissement des taux de violence. Des retombées négatives pouvaient également se manifester à l'échelle régionale. M. Peksen a dit en conclusion que des mesures économiques brutales n'étaient d'aucune utilité, et il a suggéré que l'on s'oriente plutôt vers certains types de sanctions intelligentes qui pourraient induire une réduction du soutien aux dépenses militaires et toucher plus directement les dirigeants.

13. La Présidente a remercié les intervenants de leurs exposés et cité d'autres exemples illustrant les effets néfastes des sanctions, y compris sur les pays tiers, comme c'était le cas pour la Jordanie, touchée par les sanctions visant l'Iraq, et la manière dont le Comité des sanctions du Conseil de sécurité avait interprété la notion de dérogations pour raisons humanitaires, refusant par exemple d'autoriser Cuba à exporter des aliments pour nourrissons vers le Koweït occupé. Elle a proposé que l'Assemblée générale demande au Conseil de sécurité de lui présenter des rapports spéciaux, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies, sur l'adoption de sanctions et leurs effets.

14. Au cours du débat qui a suivi, Denis Halliday, ancien Coordonnateur des opérations humanitaires des Nations Unies en Iraq, un représentant de la Hawa Society for Women, Obiora Okafor, professeur à la Osgoode Hall Law School et membre du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme, et un représentant de l'Institut international pour la paix, la justice et les droits de l'homme ont pris la parole. Plusieurs intervenants ont émis des doutes sur la possibilité d'établir une distinction entre les différents types de sanctions, et en particulier sur la supériorité des sanctions intelligentes. Plusieurs ont appelé l'attention sur les sanctions imposées au Soudan, affirmant qu'elles avaient des effets négatifs sur la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et sur la mise en œuvre des droits de l'homme, en particulier les droits à la santé, à un niveau de vie suffisant et à l'éducation.

15. En réponse aux questions et aux observations, M. Peksen a indiqué que les sanctions étaient parfois utilisées à des fins symboliques, ce qui pouvait être utile, mais qu'aucun élément tangible ne permettait d'affirmer que les sanctions intelligentes étaient plus efficaces que les autres. Peut-être conviendrait-il d'imposer des interdictions de voyager et des sanctions touchant le patrimoine des dirigeants. Selon M. Younis, il était difficile d'évaluer l'impact des sanctions intelligentes à l'échelle mondiale, mais des enquêtes semblables à celle qui avait été menée en République islamique d'Iran pourraient être effectuées ailleurs. M^me^ Zangana a fait observer qu'il s'agissait fondamentalement de se poser la question morale de savoir qui avait le droit d'imposer les sanctions et d'entraver ainsi l'accès d'autres personnes à l'eau, à la nourriture et aux soins de santé. Elle s'est interrogée sur l'impact que les sanctions auraient, à terme, sur la manière dont les gens se percevaient les uns les autres et mettraient en place un dialogue.

16. Résumant les débats de la séance I, la Présidente a mis en avant la relation entre la légalité et l'efficacité des mesures coercitives unilatérales. Il conviendrait de s'interroger sur le fondement juridique des sanctions imposées hors du cadre du Conseil de sécurité après que ce dernier avait pris des mesures à l'encontre d'une entité donnée, et on pourrait faire valoir qu'en l'occurrence, le Conseil de sécurité devrait avoir une compétence exclusive. Elle a proposé que les sanctions restent symboliques et indiqué qu'elles devraient dans tous les cas être équitables en plus d'être efficaces, et s'accompagner d'un dialogue, d'une médiation et d'une négociation.

V. Session II. Mécanismes devant permettre d'évaluer et d'atténuer les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales et d'assurer le respect du principe de responsabilité

17. Les intervenants principaux étaient Antonios Tzanakopoulos, professeur associé de droit international public à l'Université d'Oxford, Susanne Kühn, Chef du Programme pour l'intégrité du secteur public à Transparency International, et Obiora Okafor, professeur à la Osgoode Hall Law School et membre du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme.

18. M. Tzanakopoulos a défini la mesure coercitive unilatérale comme une mesure qui était en soi illicite au regard du droit international, mais dont l'illicéité était exclue en raison de ce qu'elle était prise par un État lésé par un fait internationalement illicite à l'encontre de l'État responsable de ce fait. Toutes les mesures coercitives unilatérales devaient respecter le principe de proportionnalité. Ainsi, des mesures portant atteinte aux droits de l'homme seraient sans doute disproportionnées en ce qu'elles auraient des effets qui n'étaient pas proportionnés au préjudice subi par l'État qui réagissait. Il serait toutefois difficile d'établir un lien direct entre la mesure coercitive unilatérale et l'incidence négative sur l'exercice des droits de l'homme.

19. Passant en revue les voies possibles pour établir la responsabilité juridique liée à des mesures coercitives unilatérales, M. Tzanakopoulos a évoqué à la fois les moyens diplomatiques et les moyens juridictionnels de règlement des différends. Il a relevé que tout déséquilibre dans le rapport de force entre les États parties au différend pourrait empêcher d'avancer et que, par conséquent, le meilleur choix possible pour un État faible visé par des mesures coercitives unilatérales qu'il considérait comme illicites serait la voie juridictionnelle. Toutefois, ce mode de règlement postulait le consentement de toutes les parties au différend, lequel pourrait être difficile à obtenir en pratique si l'État qui appliquait les mesures coercitives unilatérales ne l'avait pas donné antérieurement au travers de déclarations unilatérales ou de clauses compromissoires figurant dans des traités bilatéraux ou multilatéraux. Il postulait en outre la volonté de l'État visé de contester les mesures coercitives unilatérales, et les membres de la population qui subissaient les effets de ces dernières n'avaient pas directement leur mot à dire en la matière. Une dernière possibilité serait que des États tiers fassent valoir que des mesures coercitives unilatérales disproportionnées mettant à mal les droits de l'homme constituaient un manquement à une obligation *erga omnes*, ce qui leur permettrait d'imposer à leur tour des mesures coercitives à l'État qui avait pris les mesures disproportionnées. Une telle procédure supposerait une solidarité rarement observée au sein de la communauté internationale, de sorte que, selon l'intervenant, le moyen le plus approprié pour atténuer les effets négatifs de mesures coercitives unilatérales sur les droits de l'homme serait peut-être de mobiliser l'opinion publique contre elles. Cela avait été fait avec succès dans le cas de sanctions imposées par l'ONU au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, et cette action avait abouti à la mise en place d'un mécanisme de surveillance contraignant, du moins s'agissant d'un régime de sanctions bien précis (création du Bureau du Médiateur en application des résolutions 1904 (2009) et 1989 (2011) du Conseil du sécurité). M. Tzanakopoulos a indiqué que la création d'un mécanisme similaire, peut-être moins contraignant, pour les mesures coercitives unilatérales serait éventuellement une possibilité, mais il a fait observer que la Commission du droit international, dans le cadre de ses travaux sur les articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, avait abandonné toutes les tentatives visant à soumettre ces mesures à une surveillance rigoureuse.

20. M[me] Kühn a abordé la question du rôle positif que des mesures coercitives unilatérales ciblées pourraient éventuellement jouer dans la lutte contre la corruption et l'impunité. Elle a noté que les responsables publics corrompus détournaient souvent des fonds, qu'ils transféraient ensuite à l'étranger. L'imposition de sanctions ciblant les responsables corrompus, notamment les personnes politiquement exposées, pourrait aider à pallier les lacunes de la législation, à combattre la corruption et à mettre fin à l'impunité. On pourrait citer comme exemple le refus d'entrée sur le territoire qui, contrairement à l'interdiction de voyager, relevait normalement de la compétence des États. Dans le cadre du plan d'action contre la corruption qu'il avait adopté en 2010, le G-20 avait instamment invité ses membres à adopter des politiques, des cadres juridiques et des mesures d'application concernant les refus d'entrée sur le territoire à caractère ponctuel, ainsi qu'à coopérer dans ce domaine. Faute d'informations publiquement disponibles, il était difficile de vérifier la bonne application d'un tel dispositif et de demander des comptes aux

gouvernements en la matière, et le taux de mise en œuvre par les pays membres du G-20 était faible. Un autre outil qui pourrait permettre d'exercer des pressions sur les responsables corrompus était le gel d'avoirs financiers pour en empêcher l'utilisation et le transfert, mais il nécessiterait une transparence accrue et un partage plus large de l'information dans le domaine bancaire, ainsi que la mise en place de garanties contre toute utilisation abusive. M^me^ Kühn a indiqué pour conclure que des mesures ciblées pouvaient constituer une arme puissante contre des individus corrompus, qui permettrait d'éviter les effets négatifs que d'autres mesures coercitives unilatérales avaient sur les droits de l'homme. Elle a souligné la nécessité d'appliquer des normes et des critères objectifs communs pour les mesures coercitives unilatérales ciblées, de respecter le principe de proportionnalité et d'instaurer des garanties de procédure suffisantes ainsi que le plus haut degré de transparence pour faire en sorte que ces mesures soient mises en œuvre de manière équitable et efficace.

21. M. Okafor s'est penché sur la question de savoir lequel des mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme existants pourrait être le mieux à même d'agir en vue d'atténuer les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme. Six facteurs devaient être pris en compte dans l'analyse: le problème posé par le principe de territorialité et les obligations limitées pour des raisons de compétence; la nécessité de garantir le respect du principe de responsabilité; l'accès à des éléments de preuve indépendants; l'efficacité financière et administrative; la nécessité d'obtenir et de mobiliser les compétences techniques les plus appropriées; et la réduction de la politisation. M. Okafor a fait observer que le mandat des organes conventionnels s'agissant d'examiner les obligations en matière de droits de l'homme d'un État était généralement limité au territoire et à la compétence de l'État considéré. Selon lui, un organe fondé sur la Charte serait peut-être mieux placé pour examiner les mesures coercitives unilatérales qui, par essence, avaient des effets extraterritoriaux. Les questions extraterritoriales pourraient peut-être être prises en compte dans le cadre de l'Examen périodique universel, mécanisme qui satisferait peut-être aussi aux conditions d'efficacité financière et administrative et aux exigences en matière de responsabilité qu'il avait mentionnées. Toutefois, les États Membres procédant à l'examen n'auraient normalement pas un accès fiable à des éléments de preuve directs indépendants, ou la latitude voulue pour sélectionner et mobiliser les meilleures compétences techniques disponibles. Si le Conseil des droits de l'homme décidait de nommer un rapporteur spécial sur la question, l'intéressé pourrait avoir un accès direct à des données factuelles en effectuant des visites dans les pays, ainsi qu'à des informations en provenance d'organisations de la société civile. Par ailleurs, l'Examen périodique universel mettait en jeu un processus nettement plus politique que les travaux d'un rapporteur spécial. En conséquence, M. Okafor préconisait vivement la création d'un mandat au titre des procédures spéciales pour l'évaluation et/ou l'atténuation des effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme.

22. La Présidente a salué l'approche rigoureuse des intervenants et évoqué quelques évolutions positives pour ce qui était du règlement de certains des problèmes de compétence relevés, notamment la reconnaissance par la Cour internationale de Justice de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants comme source d'obligations *erga omnes partes*, ce qui signifiait que tout État partie pouvait déposer une requête contre un autre État partie pour manquement à ces obligations. Elle a fait observer que bon nombre des sanctions ciblées ne devaient pas être considérées comme de simples mesures administratives, et qu'il s'agissait en réalité de mesures répressives qui n'étaient pas accompagnées des garanties de procédure voulues.

23. Au cours du débat qui a suivi, des interventions ont été faites par les représentants du Conseil indien sud-américain, de la République bolivarienne du Venezuela, de la Hawa Society for Women et de l'Organization for Defending Victims of Violence, ainsi que par

M. de Zayas. Plusieurs intervenants ont mis l'accent sur l'incidence des mesures coercitives unilatérales sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et sur le droit au développement, et certains ont appuyé la recommandation tendant à créer un nouveau mandat au titre des procédures spéciales pour l'examen des effets des mesures coercitives unilatérales sur les droits de l'homme.

24. En réponse à une question sur l'établissement des responsabilités concernant les incidences des mesures coercitives unilatérales sur les droits de l'homme, M. Tzanakopoulos a indiqué qu'il fallait d'abord déterminer le lien de causalité, mais qu'aussi bien l'État ayant imposé les mesures coercitives que l'État visé pouvaient être tenus juridiquement responsables des violations lorsque le lien de causalité avait été établi. Pour ce qui était de la création d'un mécanisme international qui serait chargé de se prononcer sur le caractère licite ou non de mesures coercitives unilatérales, M. Tzanakopoulos a réaffirmé qu'un tel projet était irréaliste eu égard aux divergences de vues entre les États Membres. Une stratégie de division ne serait peut-être pas payante et pourrait donner naissance à un mécanisme instable et politisé. M[me] Kühn a insisté sur le rôle que jouaient la société civile et les médias s'agissant d'obliger les organisations internationales à rendre des comptes et, en réponse à une remarque faite par la Présidente, elle a observé qu'il n'était pas certain que le G-20 ait la légitimité requise pour imposer des sanctions ciblées. M. Okafor a dit qu'il partageait l'avis exprimé par l'un des intervenants, qui estimait que les médias dominants n'avaient pas rempli leur rôle d'information du public au sujet de l'action des gouvernements en matière de sanctions. Il a relevé que de nombreux mécanismes devenaient des «instruments des puissants» et que, sur les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, un seul, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, avait à ce jour accepté la compétence obligatoire de la Cour internationale de Justice.

VI. Séance III. Les mesures coercitives unilatérales contemporaines − Tirer les enseignements du passé pour définir des principes fondamentaux en vue de remédier à leurs effets négatifs

25. Les intervenants principaux pour cette séance étaient Ingrid Macdonald, Directrice du Conseil norvégien pour les réfugiés à Genève, Denis Halliday, ancien Coordonnateur des opérations humanitaires des Nations Unies en Iraq, et Sarah Zaidi, consultante, ancienne Directrice exécutive de l'International Treatment Preparedness Coalition et cofondatrice du Centre pour les droits économiques et sociaux.

26. M[me] Macdonald a abordé la question de l'incidence des politiques antiterroristes, y compris les régimes de sanctions, sur les activités des organisations humanitaires, citant l'Étude sur l'impact que les mesures antiterroristes des pays donateurs ont sur une action humanitaire fondée sur le respect des principes, réalisée en 2013 à la demande du Conseil norvégien pour les réfugiés et du Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU. Elle a fait observer que les États Membres étaient les architectes du droit international et que les Conventions de Genève, ainsi que plusieurs résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale, reconnaissaient la primauté et les principes de l'action humanitaire. Néanmoins, il arrivait souvent que ces principes se concilient mal avec l'application des mesures antiterroristes, y compris les sanctions. Certains États interdisaient d'aider quiconque avait des liens avec des terroristes, mais il n'appartenait pas aux organisations humanitaires de déterminer si des personnes étaient, par exemple, des proches ou des voisins de terroristes. Ces organisations pouvaient aussi avoir besoin d'entrer en contact avec des organisations terroristes pour garantir leur propre sécurité. Une autre contradiction à relever était que, selon la résolution 1612 (2005) du Conseil de

sécurité, il convenait de renforcer la protection des enfants, mais que la responsabilité pénale des organisations qui dispensaient une formation concernant le non-recrutement d'enfants soldats pouvait être engagée en application des politiques de «tolérance zéro» à l'égard du terrorisme.

27. Selon M^me^ Macdonald, les mesures coercitives unilatérales pourraient empêcher les organisations humanitaires d'effectuer des transferts de fonds vers certains États sur le territoire desquels elles intervenaient, citant les exemples de la République islamique d'Iran, de la Somalie et du Soudan. Les dérogations étaient souvent trop longues à obtenir lorsqu'il fallait répondre à des besoins humanitaires urgents, et les banques se hasardaient de moins en moins à autoriser le moindre virement vers des États visés par des mesures coercitives. Cette situation avait également des incidences sur la possibilité pour les particuliers d'effectuer des envois de fonds, qui constituaient souvent une bouée de sauvetage pour les populations vulnérables.

28. En conclusion, M^me^ Macdonald a évoqué la nécessité de prévoir dans le cadre des régimes de sanctions de larges dérogations pour raisons humanitaires afin de permettre aux organisations humanitaires de continuer d'opérer efficacement sur le terrain, et de retenir des définitions plus étroites de notions telles que celle d'«aide matérielle » aux terroristes, de manière à ne pas empêcher les organisations humanitaires de s'acquitter de leur mission d'aide aux populations.

29. M. Halliday s'est réjoui que les débats aient mis l'accent sur le principe de responsabilité et a relevé qu'à sa connaissance, le Conseil de sécurité n'avait jamais eu à s'expliquer sur les conséquences des mesures qu'il avait adoptées au titre des Articles 41 et 42 du Chapitre VII de la Charte. Selon lui, il était illusoire d'espérer voir les États respecter des principes fondamentaux dans le cadre de l'application unilatérale de mesures coercitives alors que le Conseil de sécurité lui-même ne respectait pas les buts et les principes énoncés aux Articles 1 et 2 de la Charte lorsqu'il imposait des sanctions. M. Halliday a proposé en conséquence que l'on établisse pour l'Article 41 une nouvelle formulation compatible avec ces buts et principes, prévoyant une durée d'application définie, une surveillance effective et des dispositions strictes en matière de responsabilité, et que l'on donne à cet article un caractère obligatoire.

30. Au sujet des mesures coercitives unilatérales, M. Halliday a estimé qu'il ne faudrait rien de moins que leur cessation complète, car toutes les mesures de cette nature étaient contraires à la Charte. Étant donné toutefois qu'il serait difficile d'y mettre fin dans la pratique, il proposait qu'elles fassent l'objet d'un suivi rigoureux par le Conseil des droits de l'homme, qui en rendrait compte trimestriellement à l'Assemblée générale, ou à une Cour internationale de Justice revitalisée et véritablement opérationnelle. Pour assurer le respect du principe de responsabilité, on pouvait prévoir l'application, en cas de manquement, de mesures telles que la suspension de la qualité de membre de l'ONU, la perte du droit du vote à l'Assemblée générale, le paiement de réparations ou le versement d'indemnités aux personnes lésées. Selon M. Halliday, une action préventive pourrait toutefois se révéler plus efficace qu'une intervention répressive. Il faudrait ainsi accroître les moyens dont l'ONU disposait pour anticiper les problèmes, les tensions et les actes bilatéraux avant la mise en œuvre de mesures coercitives et proposer à un stade précoce aux États impliqués dans un différend une aide pour le règlement du litige. De l'avis de M. Halliday, il ne saurait y avoir d'application effective du principe de responsabilité sans un Conseil de sécurité réformé, plus démocratique, au sein duquel le monde entier serait pleinement représenté et le rapport Nord/Sud équilibré.

31. M. Halliday a observé pour conclure que peu d'États, à supposer qu'il y en eut, semblaient gagner à imposer des mesures coercitives multilatérales ou unilatérales, ou à en devenir la cible, et que la reconnaissance non violente, l'assistance, la coopération et l'attachement à la lettre et à l'esprit de la Charte pourraient se révéler plus payants.

32. M^me^ Zaidi, participant au débat par message vidéo, a passé en revue l'histoire récente de l'application de régimes de sanctions et relevé qu'avant 1990, le Conseil de sécurité n'y avait eu recours qu'à deux reprises, contre l'ex-Rhodésie d'abord puis contre l'Afrique du Sud, mais qu'entre 1990 et 2000, les sanctions étaient devenues une mesure coercitive privilégiée en lieu et place d'une intervention militaire, et des régimes de sanctions avaient été imposés 13 fois. S'appuyant sur son expérience de l'évaluation, de l'analyse et de l'étude critique des répercussions humanitaires négatives de divers régimes de sanctions, l'intervenante a indiqué que s'il n'avait pas été tenu compte des principes relatifs aux droits de l'homme dès la conception des sanctions, toutes les tentatives ultérieures visant à atténuer leurs effets néfastes sur le plan humanitaire seraient superficielles et peu opérantes, et constitueraient une sorte de manœuvre de «blanchiment» destinée à masquer les politiques délétères qui inspiraient les sanctions. Elle a cité des exemples du coût humain des sanctions commerciales générales en Iraq; l'amélioration des conditions sociales en République islamique d'Iran lorsque le pays était sous le coup de sanctions unilatérales générales, suivie de leur dégradation après l'imposition de sanctions multilatérales; les pressions de l'opinion publique réclamant l'application de sanctions intelligentes afin de réduire les répercussions négatives de telles mesures sur le plan humanitaire et sur celui des droits de l'homme; et l'effet plus large des sanctions ciblées actuelles sur l'économie de la Fédération de Russie. Les sanctions ciblées ayant par définition des effets de portée plus limitée, il était plus facile pour les membres de l'élite politique de les contourner, et elles avaient de ce fait une efficacité moindre si l'on se plaçait du point de vue des États qui les imposaient.

33. M^me^ Zaidi a dit en conclusion que les sanctions étaient une guerre menée par d'autres moyens, analogues à un siège ou à un blocus. Porter atteinte à l'économie d'un pays, dont la population était tributaire pour satisfaire ses besoins en matière de santé et de protection sociale, était un moyen utilisé par les États qui imposaient unilatéralement des mesures coercitives pour contraindre un gouvernement à modifier son comportement. En termes de conséquences humanitaires, les sanctions intelligentes seraient toujours préférables aux sanctions générales. Toutefois, même avec des sanctions intelligentes, telles qu'elles se présentaient actuellement, les personnes vulnérables payaient le prix le plus fort, l'élite politique étant la catégorie de population la plus épargnée. C'était les praticiens de l'humanitaire qui avaient le plus largement accès aux résultats de recherches et aux données sur l'incidence des sanctions. Ils devraient dès lors militer pour faire reconnaître, aux plans politique et juridique, qu'il ne saurait être question de sacrifier les droits et le bien-être des civils et des populations vulnérables au motif que les autorités de leur pays étaient en conflit avec des États puissants ou des institutions multilatérales. Étant donné que les principes relatifs aux droits de l'homme s'appliquaient à tous les régimes de sanctions, il conviendrait de prévoir dans tous les cas: a) des dérogations juridiques claires et des procédures accélérées concernant les produits humanitaires, notamment les denrées alimentaires, les médicaments, les intrants et matériels médicaux et le matériel pédagogique; b) un système accéléré d'attribution de licences pour les produits humanitaires, avec des procédures financières et administratives simplifiées, particulièrement pour les médicaments destinés aux personnes souffrant de maladie chronique; c) la protection des lanceurs d'alerte qui dénonçaient l'utilisation abusive de fonds humanitaires; et d) des mécanismes permanents pour le suivi et l'évaluation des incidences humanitaires des sanctions.

34. Pour M^me^ Zaidi, la guerre était une abomination, une horreur absolue, qu'il fallait éviter à tout prix ou à laquelle il ne fallait se résigner qu'en toute dernière extrémité, et les sanctions auraient dû depuis longtemps être considérées sous le même jour.

35. Au cours du débat qui a suivi, les représentants du Qatar et de la Hawa Society for Women ont pris la parole. Ils ont plaidé pour qu'une attention accrue soit accordée aux principes fondamentaux relatifs aux droits de l'homme, et appelé à ne pas ignorer les effets négatifs des sanctions sur les groupes vulnérables.

36. En réponse à certaines observations, M[me] Macdonald a cité l'exemple de la Somalie pour illustrer l'impact des sanctions sur la population civile, faisant remarquer que la perte de 1,3 million de dollars des États-Unis correspondant à des envois de fonds dont l'objet était d'aider les destinataires à subvenir à leurs besoins n'était actuellement compensée par aucun donateur. Elle a en outre indiqué que les travailleurs humanitaires devaient absolument avoir la possibilité d'établir un dialogue avec tous les acteurs si leur mission d'aide l'exigeait, et a souligné l'importance de leur neutralité, tandis que les sanctions revêtaient essentiellement un caractère politique. M. Halliday a rappelé l'exemple de l'Iraq, où le secteur bancaire avait été laminé par les sanctions. Il a exhorté les États Membres à donner davantage de pouvoirs au Conseil des droits de l'homme, qui devait surveiller les violations des droits de l'homme liées aux mesures coercitives.

VII. Exposé du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme sur son rapport à venir, fondé sur des travaux de recherche, concernant des mécanismes visant à évaluer les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme et à promouvoir le principe de responsabilité

37. Jean Ziegler, membre du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme, a présenté les travaux menés par le Comité consultatif en vue d'établir un rapport, fondé sur des travaux de recherche, concernant des mécanismes qui permettraient d'évaluer les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme et de promouvoir le principe de responsabilité, demandé par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 24/14. En janvier 2014, le Comité avait mis en place à cet effet un groupe de travail et une plate-forme en ligne, envoyé un questionnaire aux Missions permanentes à Genève et à d'autres parties prenantes, et retenu des études de cas concernant Cuba, la République islamique d'Iran et le Zimbabwe. Le rapport, qui était en cours d'établissement, serait soumis au Conseil des droits de l'homme pour examen à sa vingt-huitième session. M. Ziegler s'est dit déçu de voir que quelques-uns seulement des membres du Groupe des États d'Europe occidentale et d'autres États avaient fait parvenir des réponses. Il a indiqué que les premières réponses reçues allaient dans le sens de l'idée selon laquelle les sanctions étaient source de manquements au droit des droits de l'homme et au droit humanitaire, et il a proposé la création d'un mécanisme international de surveillance, avec la participation d'organisations internationales, ainsi que d'un mécanisme qui serait chargé de l'indemnisation des victimes.

VIII. Conclusions

38. **Résumant les débats tenus au cours de l'atelier, la Présidente a noté qu'il existait un enchevêtrement vaste et complexe de mesures coercitives unilatérales qui recoupaient les sanctions multilatérales et celles imposées par des organisations régionales. Certains États qui imposaient unilatéralement des mesures coercitives affirmaient agir au nom de la communauté internationale. Dans d'autres cas, des sanctions étaient arrêtées par le Conseil de sécurité pour servir des intérêts unilatéraux. Les participants à l'atelier avaient passé en revue toute une série**

d'incidences des mesures coercitives, de leurs conséquences au regard du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme à leurs répercussions sur l'économie, la paix et la sécurité, et sur le tissu social des États. Plusieurs intervenants avaient émis des doutes concernant les objectifs et l'efficacité des mesures coercitives unilatérales, qu'elles soient motivées par des violations antérieures commises par l'État visé, par la lutte contre le terrorisme ou par la volonté d'éviter une guerre, ou imposées dans le contexte d'une guerre. La Présidente a souligné la nécessité de redéfinir l'interprétation de la notion d'efficacité des mesures coercitives afin de tenir compte des considérations liées aux droits de l'homme et des préoccupations humanitaires.

39. **La Présidente a résumé les débats sur l'établissement des responsabilités et la mise en œuvre de dérogations à titre humanitaire pour les mesures coercitives unilatérales. Elle a pris acte en particulier de l'analyse qui avait été faite des mécanismes de protection des droits de l'homme existants et de l'appel lancé par certains intervenants en faveur de la création d'un mandat particulier au titre des procédures spéciales. Elle a mis l'accent sur l'importance de l'opinion publique et sur le fait que, dans les États qui appliquaient unilatéralement des mesures coercitives, les populations devraient engager une réflexion sur la responsabilité du gouvernement de leur propre pays. En conclusion, elle a déclaré qu'il ne suffisait pas d'apporter quelques retouches aux sanctions, mais qu'il faudrait aller plus loin et étudier leur place dans le contexte international actuel. Elle a pris acte des problèmes et des griefs profonds qui existaient au sein du système international et noté qu'il importait que l'ONU permette à tous les membres de la communauté internationale de s'exprimer afin de garantir le multilatéralisme, le respect mutuel et le règlement pacifique des différends.**

Annexe

[*Anglais seulement*]

List of participants

States Members of the Human Rights Council

Algeria, Argentina, Costa Rica, Cuba, Ethiopia, Germany, India, Indonesia, Pakistan, Russian Federation, South Africa, Venezuela (Bolivarian Republic of)

States Members of the United Nations

Albania, Angola, Belarus, Burundi, Cambodia, Colombia, Denmark, Egypt, Greece, Iran (Islamic Republic of), Jordan, Malaysia, Mali, Myanmar, Qatar, Serbia, Singapore, Spain, Sri Lanka, Sudan, Tunisia, Zimbabwe

Intergovernmental organizations

European Union, International Organization of la Francophonie, Non-Aligned Movement

Non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council

Action contre la faim, CIVICUS-World Alliance for Citizen Participation, Conectas Direitos Humanos, Conference of Non-Governmental Organizations in Consultative Relationship with the United Nations (CONGO), Congregation of Our Lady of Charity of the Good Shepherd, Geneva for Human Rights-Global Training, Hawa Society for Women, Indian Council of South America (CISA), International Institute for Peace, Justice and Human-Rights (IIPJHR), International Network for the Prevention of Elder Abuse, Norwegian Refugee Council, Organization for Defending Victims of Violence, Transparency International

Independent experts and panellists

Vera Gowlland-Debbas, Emeritus Professor of International Law, Graduate Institute of International Development Studies; Denis Halliday, former United Nations Humanitarian Coordinator in Iraq; Susanne Kühn, Head of the Public Sector Integrity Programme, Transparency International; Ingrid MacDonald, Geneva Director, Norwegian Refugee Council; Obiora Okafor, Professor, Osgoode Hall Law School and member of the Human Rights Council Advisory Committee; Dursun Peksen, Assistant Professor of Political Science, University of Memphis; Antonio Tzanakopoulos, Associate Professor of Public International Law, University of Oxford; Mohamed Younis, Senior Analyst, Middle East and North Africa, Gallup; Sarah Zaidi, consultant, former Executive Director, International Treatment Preparedness Coalition and co-founder, Center for Economic and Social Rights (via video message); Haifa Zangana, novelist, artist and journalist; Alfred-Maurice de Zayas, Independent Expert on the promotion of a democratic and equitable international order; Jean Ziegler, member of the Human Rights Council Advisory Committee