



# Assemblée générale

Distr. générale  
15 juillet 2019  
Français  
Original : anglais

---

## Soixante-quatorzième session

Point 72 b) de la liste préliminaire\*

### 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

## 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 sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, M. Idriss Jazairy, présenté en application de la résolution 27/21 du Conseil des droits de l'homme et de la résolution [73/167](#) de l'Assemblée.

---

\* [A/74/50](#).



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

### *Résumé*

Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme examine certaines questions juridiques découlant de l'application de ces mesures, qui se traduisent effectivement par des blocus, en temps de guerre comme en temps de paix. Sous cet angle, il s'intéresse à la situation dans un certain nombre de pays et prône des mesures susceptibles de remédier aux violations des droits de l'homme qui voient le jour dans ces situations.

---

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

### **Table des matières**

	<i>Page</i>
I. Introduction . . . . .	4
II. Aperçu des activités du Rapporteur spécial . . . . .	4
III. Questions juridiques soulevées par la pratique des blocus effectifs et des sanctions économiques assimilables à des blocus de fait . . . . .	4
IV. Aperçu d'un certain nombre de cas concrets de blocus en temps de guerre et de blocus de fait . . . . .	8
A. Blocus appliqués dans le cadre d'opérations militaires . . . . .	8
B. Sanctions assimilables à un blocus appliquées en temps de paix . . . . .	10
V. Conclusions et recommandations . . . . .	16

## **I. Introduction**

1. Le présent rapport est le cinquième présenté 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 du Conseil des droits de l'homme et de la résolution 73/167 de l'Assemblée générale.

2. Dans ce rapport, le Rapporteur spécial donne un bref aperçu de ses activités depuis son rapport précédent (A/73/175), puis se concentre sur ce qui est sans doute l'aspect le plus extrême de la pratique des sanctions unilatérales, à savoir les blocus et les sanctions économiques constituant des blocus de fait. Il examine ensuite des questions juridiques découlant de la pratique des blocus effectifs et des sanctions économiques assimilables à des blocus de fait et passe en revue certains des cas actuels les plus problématiques de blocus dans les conflits armés et de régimes de sanctions apparentés à des blocus appliqués en dehors de tout conflit armé. Il conclut en formulant quelques recommandations.

## **II. Aperçu des activités du Rapporteur spécial**

3. Le 28 juin 2018, le Rapporteur spécial a présenté un exposé au Groupe de travail sur l'accès humanitaire du Groupe international de soutien pour la République arabe syrienne afin d'informer les États Membres des préoccupations en matière de droits de la personne que suscite l'application des sanctions contre ce pays.

4. Le 17 juillet, le Rapporteur spécial a soumis un rapport à l'Assemblée générale (A/73/175), dans lequel il s'est intéressé aux faits nouveaux concernant les sanctions unilatérales appliquées à certains pays et aux préoccupations soulevées par le recours à ces sanctions en temps de paix et de guerre.

5. Le 7 mars 2019, le Rapporteur spécial a participé à une table ronde organisée par l'Organisation de défense des victimes de la violence. Les participants ont souligné les violations des droits de la personne dont sont victimes les Iraniens et les Iraniennes du fait des mesures unilatérales prises par les États-Unis d'Amérique, notamment les violations de leurs droits à la santé, à l'alimentation et à la protection contre la pauvreté extrême.

6. Le 29 mai, le Rapporteur spécial a animé une table ronde organisée par l'Association internationale des médecins pour la prévention de la guerre nucléaire sur la question de savoir si les sanctions économiques contre la République arabe syrienne prenaient la population civile en otage. Il a également rencontré des représentants du gouvernement et des parlementaires.

7. Le 27 juin, le Rapporteur spécial a été l'orateur principal d'un séminaire international consacré aux mesures coercitives unilatérales et à leur impact, organisé par l'ambassade de Cuba à Vienne. Dans son exposé, il a souligné les préoccupations en matière de droits de l'homme découlant de l'imposition de sanctions unilatérales à Cuba, à la République islamique d'Iran et à la République bolivarienne du Venezuela.

## **III. Questions juridiques soulevées par la pratique des blocus effectifs et des sanctions économiques assimilables à des blocus de fait**

8. Le présent rapport a pour objet d'examiner de plus près certains des cas les plus extrêmes de recours à des mesures coercitives unilatérales, en l'occurrence celles que

l'on peut considérer comme constituant dans la pratique une forme de blocus du pays visé. Dans son précédent rapport au Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial a décrit et dénoncé l'escalade des sanctions observée ces dernières années. Il a notamment déploré le recours désormais récurrent à des mesures qui, dans la pratique, entravent la capacité des États cibles d'interagir avec la communauté internationale ou, dans le cas d'une banque centrale inscrite sur une liste noire, sa capacité d'interagir avec les banques centrales des autres États et le système financier mondial en général (voir [A/HRC/39/54](#), paras. 44–46).

9. Le Rapporteur spécial a également fait valoir que les régimes globaux de sanctions économiques unilatérales censés avoir une portée extraterritoriale, c'est-à-dire destinés à contraindre des tiers non impliqués dans le différend à s'abstenir de toutes relations économiques ou financières avec l'État visé (« sanctions secondaires »), et dont les effets sont presque équivalents à ceux d'un blocus exercé sur un pays étranger, reviennent manifestement à mener une guerre économique ([A/HRC/39/54](#), paras. 24–29)<sup>1</sup>. À cet égard, il convient de noter qu'au cours des derniers mois, la « guerre économique » a été de plus en plus utilisée, sous différentes formes, parfois plus bénignes que réelles, et qualifiée de « guerre commerciale », même contre des partenaires commerciaux et des alliés de l'État visé. L'argument selon lequel « les guerres commerciales sont bonnes et faciles à gagner » peut expliquer ces nouveaux recours à grande échelle à la coercition économique<sup>2</sup>.

10. Comme noté par le Rapporteur spécial dans son précédent rapport au Conseil des droits de l'homme, les mesures coercitives globales de portée extraterritoriale sont presque universellement rejetées et considérées comme illégales en droit international, comme en témoigne la résolution 73/8 de l'Assemblée générale, la dernière en date d'une longue série de résolutions soulignant la nécessité de lever l'embargo économique, commercial et financier imposé à Cuba par les États-Unis, que l'Assemblée générale adopte tous les ans depuis 1992. La résolution a été adoptée le 1<sup>er</sup> novembre 2018 à l'issue d'un vote enregistré de 189 voix pour et 2 voix contre et appelle tous les États, en termes généraux et en règle générale, à s'abstenir de recourir à des mesures coercitives unilatérales. Les mesures spécifiquement visées par cette condamnation sont les lois et règlements adoptés par les États, « dont les effets extraterritoriaux portent atteinte à la souveraineté d'autres États et aux intérêts légitimes d'entités ou de personnes relevant de leur juridiction ainsi qu'à la liberté du commerce et de la navigation ». Le libellé de la résolution sous-entend l'existence d'une obligation réelle pour les États, fondée sur la Charte des Nations Unies et le droit international, qui consacrent notamment la liberté du commerce et de la navigation, de s'abstenir de recourir à ces mesures et de mettre fin à celles en cours (résolution 73/8 de l'Assemblée générale, para. 2).

11. Il est raisonnable de considérer que les États ont l'obligation légale de ne pas reconnaître comme licites ces mesures coercitives unilatérales, en particulier les sanctions économiques extraterritoriales et secondaires. Cette obligation, liée au principe juridique général *ex injuria jus non oritur*, signifiant qu'un droit ne peut naître d'un fait illicite<sup>3</sup>, est énoncée en particulier au paragraphe 2 de l'article 41 des

<sup>1</sup> Voir aussi Vaughan Lowe et Antonios Tzanakopoulos, « Economic warfare », dans Wolfrum Rüdiger, ed., *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Oxford University Press, 2012) ; Stephen C. Neff, « Boycott and the law of nations: economic warfare and modern international law in historical perspective », *British Yearbook of International Law*, vol. 59, n° 1 (1988).

<sup>2</sup> Message du Président Trump sur Twitter, 2 mars 2018, disponible à l'adresse <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/969525362580484098>.

<sup>3</sup> Martin Dawidowicz, « The obligation of non-recognition of an unlawful situation », dans James Crawford, Alain Pellet et Simon Olleson, eds., *The Law of International Responsibility* (Oxford, Royaume-Uni, Oxford University Press, 2010), p. 677.

articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, selon lequel :

Aucun État ne doit reconnaître comme licite une situation créée par une violation grave [par l'État d'une obligation découlant d'une norme impérative du droit international général], ni prêter aide ou assistance au maintien de cette situation.

12. Il est possible que des violations de normes impératives du droit international, telles que a) le droit à l'autodétermination, b) l'interdiction de la discrimination raciale et c) les principes fondamentaux du droit international humanitaire, puissent donner corps à l'obligation de non reconnaissance<sup>4</sup>. Dans son précédent rapport au Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial a fait valoir que les trois ensembles de normes impératives pouvaient être violés par l'imposition de sanctions économiques (au moins certaines formes d'entre elles). À cet égard, il a suggéré que la Commission du droit international soit invitée à inscrire à son programme de travail la question de l'obligation de ne pas reconnaître les situations illégales, afin de clarifier davantage certains aspects de cette règle, notamment son statut vraisemblable de droit coutumier lorsque la coercition économique viole le principe d'autodétermination, l'interdiction de la discrimination raciale ou les principales dispositions du droit international humanitaire<sup>5</sup>.

13. Le Rapporteur spécial a également demandé que l'Assemblée générale soit invitée à affirmer solennellement, par une résolution, qu'en raison de l'obligation de non-reconnaissance susmentionnée, les États sont tenus de prendre les mesures appropriées (y compris en vertu de leur législation nationale) pour refuser tout effet, reconnaissance ou exécution sous quelque forme que ce soit de sanctions secondaires extraterritoriales dans leur juridiction respective. Cela renforcerait l'appel à tous les États Membres, lancé régulièrement au sein de l'Assemblée, « de ne pas reconnaître ni appliquer pareilles mesures et de prendre, selon qu'il y a lieu, des dispositions administratives ou législatives efficaces pour contrer l'application extraterritoriale ou les effets extraterritoriaux des mesures coercitives unilatérales » (résolution 34/13, para. 3 du Conseil des droits de l'homme).

14. Cette demande du Rapporteur spécial est appuyée par le Règlement (CE) n° 2271/96 du Conseil européen, promulgué en 1996 par l'Union européenne en réaction aux restrictions instaurées par les États-Unis à l'encontre de Cuba, de la République islamique d'Iran et de la Libye, destinées à impacter les entreprises européennes entretenant avec ces pays des relations commerciales et d'investissement considérées comme légitimes en droit européen. Le règlement, actualisé en 2018 pour couvrir les sanctions réintroduites par les États-Unis contre la République islamique d'Iran, a été conçu pour protéger les entités de l'Union européenne contre les effets de l'application extraterritoriale de sanctions « lorsque cette application porte atteinte aux intérêts des personnes ... qui effectuent des opérations de commerce international et/ou des mouvements de capitaux et des activités commerciales connexes entre la Communauté et des pays tiers »<sup>6</sup>. En vertu du règlement, les personnes et entités de

<sup>4</sup> Dawidowicz, « The obligation of non-recognition of an unlawful situation », p. 679.

<sup>5</sup> À propos du contenu de l'obligation sur un plan général, voir par exemple Stefan Talmon, « The duty not to 'recognize as lawful' a situation created by the illegal use of force or other serious breaches of a jus cogens obligation: an obligation without real substance? », dans Christian Tomuschat et Jean-Marc Thouvenin, eds., *The Fundamental Rules of the International Legal Order* (Leiden, The Netherlands and Boston, Massachusetts, Martinus Nijhoff, 2006). Voir aussi Djamchid Momtaz, « L'obligation de ne pas prêter aide ou assistance au maintien d'une situation créée par la violation d'une norme impérative du droit international général », *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, vol. 10 (2017).

<sup>6</sup> Union européenne, Règlement (CE) n° 2271/96 du 22 novembre 1996 portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des

l'Union européenne n'ont pas à se conformer, « directement ou par filiale ou intermédiaire interposé, activement ou par omission délibérée, aux prescriptions ou interdictions, y compris les sommations de juridictions étrangères, fondées directement ou indirectement sur les lois citées en annexe ou sur les actions fondées sur elles ou en découlant »<sup>7</sup>. Le règlement prévoit également qu'« aucune décision d'une juridiction ou d'une autorité administrative extérieure à la Communauté qui donne effet, directement ou indirectement, aux lois citées en annexe ou aux actions fondées sur elles ou en découlant n'est reconnue ou rendue exécutoire de quelque manière que ce soit »<sup>8</sup>.

15. Du point de vue des droits de la personne, les sanctions économiques ayant des effets pratiques quasiment comparables à ceux d'un blocus en temps de guerre soulèvent un certain nombre de préoccupations. Elles peuvent entraîner pour la population ciblée des restrictions à l'exercice de certains droits de la personne, notamment le droit à l'alimentation, à la santé et à la liberté de circulation, ainsi que des droits économiques et sociaux en général (A/71/364, para. 28, et A/HRC/31/44, para. 40).

16. Le Rapporteur spécial est conscient que les embargos complets assortis de sanctions secondaires ne s'inscrivent pas dans le concept précis d'un blocus « en temps de guerre » au sens du droit des conflits armés (droit international humanitaire). Selon cette définition technique, un blocus est une opération belligérante visant à empêcher les navires et/ou aéronefs de toutes nations, ennemies ou neutres, de pénétrer dans certains ports, aéroports ou zones côtières appartenant à un pays ennemi, occupés par ce pays ou sous son contrôle, ou d'en sortir<sup>9</sup>. Il convient également d'établir clairement que, dans le contexte actuel, un « blocus de fait » n'implique pas nécessairement, ou pas toujours, le recours à des opérations d'embargo économique maritime (y compris d'interdiction maritime), comme l'ont fait, par exemple, les Britanniques au large des côtes du Mozambique entre 1966 et 1975 pour appliquer à l'encontre de la Rhodésie les sanctions économiques autorisées par la résolution 217 (1965)<sup>10</sup>. Si des sanctions secondaires globales, dont les effets sont assimilables à ceux d'un blocus, ne sont pas des blocus *stricto sensu*, d'aucuns pourraient faire valoir qu'elles ne sont pas couvertes par les limitations à l'usage des blocus fixées par le droit des conflits armés et communément acceptées et considérées comme juridiquement contraignantes pour tous les États.

17. De telles subtilités juridiques ne doivent cependant pas occulter la similitude fondamentale entre les effets des blocus *de jure*, appliqués en temps de guerre, et ceux des blocus *de facto*, pratiqués en temps de paix, car les populations civiles des pays visés endurent les mêmes souffrances. Cette similitude justifie l'application aux blocus *de facto* des mêmes règles que celles relatives aux blocus en temps de guerre du droit des conflits armés (droit international humanitaire), notamment l'interdiction

---

actions fondées sur elle ou en découlant, *Journal officiel de l'Union européenne*, vol. 39, n° L 309 (29 novembre 1996), art. 1.

<sup>7</sup> Ibid., art. 5.

<sup>8</sup> Ibid., art. 4.

<sup>9</sup> Voir Wolff Heintschel von Heinegg, « Blockade », dans *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Mis à jour octobre 2015) ; Yoram Dinstein, *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*, 3rd ed. (Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, 2016) pp. 257–259.

<sup>10</sup> Voir Steven Haines, « War at sea: nineteenth-century laws for twenty-first century wars? », *International Review of the Red Cross*, vol. 98, n° 2 (2016), p. 424, qui met l'accent sur la distinction juridique entre les blocus en temps de guerre et les opérations de police internationale dans le contexte d'un embargo économique maritime, menées sous mandat des Nations Unies ou unilatéralement.

des peines collectives et les principes de nécessité, de proportionnalité et de discrimination<sup>11</sup>.

18. On peut également évoquer la notion de « blocus pacifique », un concept juridique développé au XIX<sup>e</sup> siècle comme alternative de coercition avant la guerre, mais jugé obsolète aujourd'hui<sup>12</sup>. Le blocus pacifique consiste généralement en la fermeture d'un port étranger ou l'interdiction d'accès à une côte étrangère pour la navigation en temps de paix<sup>13</sup>. Si la légalité d'une telle action a fait l'objet d'un large débat et a été controversée dans la doctrine juridique<sup>14</sup>, on constate qu'il existait une différence majeure entre un blocus pacifique et un blocus belligérant (en temps de guerre), dans la mesure où un État belligérant avait le droit d'interdire toute liaison maritime entre l'État bloqué et le monde extérieur, alors qu'un blocus pacifique n'était pas censé restreindre la navigation des États tiers<sup>15</sup>.

#### **IV. Aperçu d'un certain nombre de cas concrets de blocus en temps de guerre et de blocus de fait**

19. Un blocus naval au sens propre du terme, tel qu'entendu dans le droit des conflits armés, est actuellement imposé à l'État de Palestine (Gaza) et l'a également été au port yéménite de Hodeïda dans un passé récent, tandis que des mesures assimilables à un blocus ont été appliquées (et demeurent en vigueur au moment de la rédaction du présent rapport) à Cuba, à la République islamique d'Iran, à la République arabe syrienne et à la République bolivarienne du Venezuela. Bien que le Rapporteur spécial ne puisse détailler les situations de ces divers pays dans le présent rapport, elles sont brièvement passées en revue dans les paragraphes qui suivent.

##### **A. Blocus appliqués dans le cadre d'opérations militaires**

###### **1. État de Palestine (Gaza)**

20. Le blocus imposé à la bande de Gaza et à ses deux millions d'habitants et d'habitantes par les autorités israéliennes est en vigueur depuis plus d'une décennie. Les manifestations de masse menées dans la bande de Gaza au printemps 2019, qui ont fait au moins 135 morts et plus de 14 000 blessés parmi la population palestinienne (avec des infrastructures médicales au bord de l'effondrement), ont attiré une nouvelle fois l'attention internationale sur la situation insoutenable créée par le blocus. Le Rapporteur spécial a pris note avec inquiétude du rapport publié en mai 2019 par l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), dans lequel il est indiqué qu'en raison du blocus, plus d'un million de Gazaouis, soit la moitié de la population du territoire, n'aurait pas suffisamment de nourriture pour le mois suivant. Cette insécurité alimentaire s'ajoute à d'autres facteurs, tels que les conflits successifs qui ont rasé des quartiers entiers et détruit les infrastructures publiques<sup>16</sup>. Des dizaines

<sup>11</sup> Voir W. Michael Reisman et Douglas L. Stevick, « The applicability of international law standards to United Nations economic sanctions programmes », *European Journal of International Law*, vol. 9, n° 1 (1998).

<sup>12</sup> Voir Herbert Arthur Smith, *The Law and Custom of the Sea*, 3rd ed. (London, Stevens, 1959), p. 144.

<sup>13</sup> Jan Hendrik Willem Verzijl, *International Law in Historical Perspective: Part VIII – Inter-State Disputes and their Settlement* (Leiden, Pays-Bas, A.W. Sijthoff, 1976), p. 43.

<sup>14</sup> *Ibid.*, pp. 43–48.

<sup>15</sup> Voir Jeremy Matam Farrall, *United Nations Sanctions and the Rule of Law* (Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, 2007), p. 51.

<sup>16</sup> Voir Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), « More than one million people in Gaza - half of the population of the territory - may not have enough food by June », 13 mai 2019.



d'organisations humanitaires ont attiré conjointement l'attention sur l'effondrement de l'économie de Gaza et ses conséquences dramatiques sur le niveau de vie de la population.

21. Les restrictions en vigueur en Cisjordanie, ainsi que le blocus de Gaza pendant plus d'une décennie, ont continué de vider de sa substance le secteur productif et empêché toute concrétisation du potentiel économique. Du fait de la réduction des transferts à Gaza au cours de l'année 2018, l'économie est en chute libre, affichant une contraction de 6 % au premier trimestre de 2018 et un taux de chômage de 53 % (plus de 70 % des jeunes sont sans emploi). Alors qu'une personne sur deux à Gaza vivait déjà en dessous du seuil de pauvreté avant ces derniers développements, cette détérioration marquée est alarmante<sup>17</sup>.

22. Les organismes des Nations Unies et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme ont souligné à maintes reprises l'illégalité du blocus israélien au regard du droit international et du droit international humanitaire, notamment parce qu'il constitue une forme de châtiment collectif. Ils ont estimé que cette pratique entraîne des restrictions continues à l'exercice par les habitantes et habitants de Gaza de divers droits fondamentaux, dont leur droit de circuler librement et leurs droits économiques et sociaux (A/71/364, para. 28, et A/HRC/31/44, para. 40). Ce blocus reste un facteur clef de la crise humanitaire à Gaza (A/HRC/34/36, para. 36).

23. Les deux millions de personnes qui vivent à Gaza sont confrontés à un approvisionnement en eau en grande partie insalubre, à un approvisionnement limité en électricité et à de nombreuses restrictions à la liberté de circulation. Israël refuse ou retarde souvent l'octroi de permis à ceux et celles qui cherchent à obtenir des soins médicaux essentiels en dehors de Gaza, où les hôpitaux manquent des ressources adéquates et sont confrontés à des pénuries chroniques de fournitures médicales. En outre, Gaza doit faire face à des coupures prolongées d'électricité et à des problèmes de paiement des salaires des fonctionnaires. On craint une aggravation de cette situation en raison de la réduction ou de la suspension attendue des services d'urgence essentiels de l'UNRWA, la population de Gaza étant composée pour deux tiers de réfugiés de Palestine<sup>18</sup>.

24. La communauté internationale devrait être appelée une nouvelle fois à reconnaître la responsabilité principale d'Israël dans la fermeture illégale et le blocus de la bande de Gaza, qui sont à l'origine de son appauvrissement continu et constituent une forme de peine collective interdite par le droit international. Il est temps notamment que l'Union européenne prenne des mesures efficaces pour assurer la mise en œuvre de la résolution 2018/2663 (RSP) du Parlement européen, dans laquelle ce dernier demande la levée immédiate et sans condition du blocage et de la fermeture de la bande de Gaza.

## 2. Yémen

25. Le blocus du port de Hodeïda, durant le conflit au Yémen, a été une source de préoccupation majeure. Un élément positif est qu'au moment de la rédaction du présent rapport, l'Accord de Stockholm conclu le 13 décembre 2018, notamment l'Accord sur la ville de Hodeïda et les ports de Hodeïda, de Salif et de Ras Issa, est censé permettre une reprise progressive de l'activité économique et une intensification des importations dans le pays. Selon un exposé de l'Envoyé spécial du

<sup>17</sup> Banque mondiale, « Economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee », 27 septembre 2018, p. 5.

<sup>18</sup> Selon l'UNRWA, la bande de Gaza abrite une population d'environ 1,9 million de personnes, dont quelque 1,4 million de réfugiés palestiniens, hommes et femmes. Voir [www.unrwa.org/where-we-work/gaza-strip](http://www.unrwa.org/where-we-work/gaza-strip).

Secrétaire général pour le Yémen, présenté au Conseil de sécurité en mai 2019, il semblerait que l'accord soit appliqué sur le terrain grâce à l'engagement de toutes les parties au conflit<sup>19</sup>.

26. En outre, dans son compte-rendu devant le Conseil de sécurité en date du 17 juin 2019, l'Envoyé spécial a insisté sur les aspects économiques de l'Accord sur Hodeïda concernant les recettes des ports et exprimé l'espoir que l'atteinte d'un consensus sur ces aspects permettrait le paiement des salaires des fonctionnaires du gouvernorat d'Hodeïda, puis de l'ensemble du pays. Il s'agirait d'une avancée significative pour le peuple yéménite<sup>20</sup>.

## **B. Sanctions assimilables à un blocus appliquées en temps de paix**

### **1. Venezuela (République bolivarienne du)**

27. Le précédent rapport du Rapporteur spécial au Conseil des droits de l'homme contient une description détaillée des sanctions économiques imposées à la République bolivarienne du Venezuela par le Gouvernement des États-Unis ces dernières années, en particulier depuis août 2017, ainsi que leurs conséquences sur l'exercice des droits de l'homme. Dans un récent rapport détaillé, un groupe de réflexion digne de foi de Washington a estimé que, dans l'ensemble, ces sanctions avaient plus particulièrement affecté la population civile, et non le Gouvernement du Venezuela. Il y est souligné que :

Les sanctions ont réduit l'apport calorique de la population, augmenté la morbidité et la mortalité (tant chez les adultes que chez les nourrissons) et déplacé des millions de Vénézuéliennes et Vénézuéliens qui ont fui le pays en raison de l'aggravation de la dépression économique et de l'hyperinflation. Elles ont exacerbé la crise économique dans le pays et rendu quasiment impossible la stabilisation de l'économie, contribuant encore davantage à la surmortalité. Tous ces impacts ont affecté de manière disproportionnée les personnes les plus pauvres et les plus vulnérables. Les sanctions imposées par le décret du 28 janvier 2019 et les décrets ultérieurs de cette année sont encore plus sévères et désastreuses que les sanctions économiques générales d'août 2017 ; et la reconnaissance d'un gouvernement parallèle a instauré, comme indiqué ci-dessous, un tout nouvel éventail de sanctions financières et commerciales, encore plus draconiennes que les décrets eux-mêmes<sup>21</sup>.

28. Selon les conclusions de cette même étude, les sanctions ont causé et risquent de causer de plus en plus des atteintes graves à la vie et la santé de la population vénézuélienne, avec plus de 40 000 victimes au cours de la période 2017-2018<sup>22</sup>.

29. Le Rapporteur spécial est d'avis qu'en raison de la gravité des allégations formulées dans le rapport concernant les décès massifs provoqués par les sanctions, étayées par des éléments de preuve crédibles à première vue, l'Assemblée générale devrait immédiatement demander l'ouverture d'une enquête internationale

<sup>19</sup> Voir l'exposé de M. Martin Griffiths, Envoyé spécial du Secrétaire général pour le Yémen, 15 mai 2019, devant le Conseil de sécurité, disponible à l'adresse <https://osesgy.unmissions.org/briefing-martin-griffiths-un-special-envoy-yemen-security-council-1>.

<sup>20</sup> Voir l'exposé de l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour le Yémen à la séance publique du Conseil de sécurité, 17 juin 2019, disponible à l'adresse <https://osesgy.unmissions.org/briefing-un-special-envoy-secretary-general-yemen-open-session-un-security-council>.

<sup>21</sup> Mark Weisbrot et Jeffrey Sachs, « Economic sanctions as collective punishment: the case of Venezuela », avril 2019.

<sup>22</sup> Ibid.

indépendante chargée d'évaluer la validité et le caractère substantiel de ces accusations.

30. On peut soutenir, comme l'indiquent les auteurs du rapport, que les sanctions imposées à la République bolivarienne du Venezuela répondent à la définition des peines collectives infligées à la population civile, telle qu'elle figure dans les Conventions de Genève relatives à la protection des victimes des conflits armés internationaux, de 1949, et dans la Convention de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, de 1899, dont le pays visé est signataire, et qu'elles violent d'autres dispositions pertinentes du droit international<sup>23</sup>.

## 2. Cuba

31. Le 30 avril 2019, le Président des États-Unis a menacé d'imposer un embargo total et complet et de nouvelles sanctions à Cuba, si ses dirigeants ne mettaient pas immédiatement fin à leur appui militaire au Gouvernement actuel de la République bolivarienne du Venezuela<sup>24</sup>.

32. C'est la plus récente d'une série de mesures prises par les États-Unis après que leurs dirigeants eurent décidé d'annuler les ouvertures amorcées sous l'administration précédente et de revenir à une politique rigide d'isolement économique global de Cuba (A/72/370, paras. 7–8, et A/73/175, para. 6). L'embargo a continué de nuire gravement à l'économie cubaine et, partant, aux droits de la personne des Cubaines et des Cubains, comme l'ont montré les précédents rapports du Rapporteur spécial. La décision des États-Unis de réactiver, à compter de mai 2019, les dispositions du titre III de la loi Helms-Burton de 1996, étendant ainsi l'embargo imposé par les États-Unis aux sociétés étrangères faisant des affaires avec Cuba, est une sérieuse source de préoccupation. D'un point de vue juridique, la législation permet d'intenter des poursuites civiles devant les tribunaux américains contre des sociétés étrangères soupçonnées de « trafiquer » avec des biens ayant appartenu à des ressortissants américains mais nationalisés par le régime de Fidel Castro<sup>25</sup>.

33. Cette décision met fin au *modus vivendi* de longue date entre l'Union européenne et les États-Unis, fondé sur un accord bilatéral conclu à Londres en 1998, en vertu duquel les États-Unis avaient accepté d'accorder des dérogations aux titres III et IV de la loi Helms-Burton et s'étaient engagés à ne plus adopter de législation extraterritoriale de cette nature<sup>26</sup>, en vue de régler le différend transatlantique résultant de l'adoption de la loi<sup>27</sup>. Les dirigeants de l'Union européenne se sont fermement et continuellement opposés à de telles mesures, du fait de leur impact extraterritorial sur l'Union européenne, en violation des règles généralement acceptées du commerce international<sup>28</sup>, mais il reste à voir quelles mesures concrètes l'Union européenne est prête à prendre pour endiguer ces revendications en matière de compétence extraterritoriale.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Reuters, « Trump threatens 'full' embargo on Cuba over Venezuela security support », 30 avril 2019.

<sup>25</sup> Voir Stephen Wicary, « Trump nears key Cuba sanctions decision over support for Maduro », Bloomberg, 27 février 2019.

<sup>26</sup> Stefaan Smis et Kim van der Borgh, « The EU-U.S. compromise on the Helms-Burton and D'Amato acts », *American Journal of International Law*, vol. 93, n° 1 (janvier 1999).

<sup>27</sup> Voir Brigitte Stern, « Vers la mondialisation juridique ? : les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy », *Revue générale de droit international public*, vol. 100 (1996).

<sup>28</sup> Voir Délégation de l'Union européenne auprès des Nations Unies à New York, « EU explanation of vote: United Nations General Assembly – ending the economic, commercial and financial embargo imposed by the United States of America against Cuba », 1<sup>er</sup> novembre 2018.

34. Dans la résolution 73/8 de l'Assemblée générale, la plus récente sur la nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier imposé à Cuba par les États-Unis d'Amérique, la communauté internationale est parvenue à un consensus quasi universel pour condamner l'embargo imposé à Cuba. Cette résolution était censée déboucher sur des mesures concrètes permettant d'alléger les souffrances du peuple cubain et de mettre fin à l'application de mesures illégales qui fait obstacle à la réalisation du droit du pays au développement.

### 3. République arabe syrienne

35. Dans l'ensemble, les sanctions économiques globales qui continuent d'être imposées à la République arabe syrienne par un certain nombre d'États et d'organisations s'apparentent à l'évidence à un blocus de fait brutal du pays. Pour les experts, elles sont inhumaines et destructrices<sup>29</sup>, et constituent « le régime de sanctions le plus complexe et de grande envergure jamais imposé à un pays »<sup>30</sup>. La complexité et la multitude de sanctions ciblées, financières et sectorielles ont exacerbé les souffrances de la population civile syrienne causées par des années de conflit armé. Ces derniers mois, alors que le Gouvernement de la République arabe syrienne a repris progressivement le contrôle d'une grande partie du territoire du pays et intensifié ses efforts de reconstruction et de redressement économique, l'imposition d'une nouvelle série de sanctions draconiennes a aggravé le sort de la population ordinaire<sup>31</sup>.

36. C'est notamment le cas du resserrement de l'interdiction d'exporter du pétrole vers la République arabe syrienne, par le biais de sanctions ciblées à l'encontre d'entités étrangères (notamment russes et iraniennes) accusées de « faciliter » les transactions relatives aux livraisons de pétrole dans le pays<sup>32</sup>. Il en va de même de la publication, par le Bureau du contrôle des avoirs étrangers, d'un avis à la communauté du transport maritime de produits pétroliers et gaziers, destiné à alerter l'ensemble des acteurs au plan mondial sur les risques de sanctions que pourraient imposer les États Unis aux parties impliquées dans des transports de ces produits vers la République arabe syrienne<sup>33</sup>. Ces mesures ont conduit, au plus fort de l'hiver, à la plus grave crise gazière dans le pays ces dernières années<sup>34</sup>. Il a été rapporté que :

Dans les 48 heures qui ont suivi la publication de cet avis, les compagnies d'assurance ont coupé toute relation avec les navires se rendant en Syrie, les flottes ont cessé d'envoyer leur cargaison et les livraisons de gaz se sont presque entièrement taries. Pour faire face à la crise, le gouvernement syrien a demandé à des hommes d'affaires de premier plan d'acheter des navires et d'acheminer du gaz iranien et russe sans que les cargaisons soient assurées, des opérations

<sup>29</sup> Nour Samaha, « The economic war on Syria: why Europe risks losing », European Council on Foreign Relations, 11 février 2019.

<sup>30</sup> Justine Walker, « Study on humanitarian impact of Syria-related unilateral restrictive measures », 16 mai 2016, p. 6.

<sup>31</sup> Pour un compte rendu détaillé de l'impact des sanctions économiques sur la population civile syrienne en 2019, voir Donna Abu-Nasr, « Waiting 19 hours for gas in a lifeless city », Bloomberg, 26 avril 2019 ; Angus McDowall, « Iran sent oil shipment to Syria, easing fuel crisis », Reuters, 10 mai 2019.

<sup>32</sup> Voir États-Unis d'Amérique, Département du Trésor, « Treasury designates illicit Russia-Iran oil network supporting the Assad regime, Hizballah, and Hamas », communiqué de presse, 20 novembre 2018 ; voir aussi Alex Wayne, « U.S. sanctions Russian companies to choke off oil for Syria », Bloomberg, 20 novembre 2018.

<sup>33</sup> Voir États-Unis, Département du Trésor, Bureau du contrôle des avoirs étrangers, « Sanctions risks related to shipping petroleum to Syria », avis à la communauté du transport maritime de produits pétroliers et gaziers, 20 novembre 2018.

<sup>34</sup> Samaha, « The economic war on Syria ».

extrêmement dangereuses et onéreuses. Les risques ont fait grimper en flèche le coût du transport maritime<sup>35</sup>.

37. Ces mesures paraissent d'autant plus discutables qu'elles ont, entre autres, comme objectif déclaré la volonté de faire obstacle à la normalisation des relations économiques et diplomatiques et au financement de la reconstruction<sup>36</sup>, soulevant la question de savoir s'il est acceptable que la population syrienne, après des années de conflit meurtrier, soit privée du droit de procéder à la reconstruction. Elles semblent en contradiction flagrante avec le droit au développement.

38. Ces mesures ont de graves répercussions sur l'économie de la République arabe syrienne et ont contraint le Gouvernement syrien à instaurer un rationnement de l'essence<sup>37</sup>. Les véritables victimes de cette situation sont les Syriennes et Syriens ordinaires :

Aujourd'hui, pour se chauffer et faire la cuisine, ils sont contraints de faire la queue pendant des heures pour acheter une bouteille de gaz et confrontés régulièrement à des coupures d'électricité. Dans ces circonstances, le mécontentement de la population ne fait que croître. La situation est devenue si grave que les responsables gouvernementaux la reconnaissent ouvertement et incitent la population à se préparer aux « tempêtes à venir ». Comme l'a fait remarquer un fonctionnaire syrien, la guerre économique est bien pire que la guerre militaire, car elle touche chaque foyer et n'épargne personne<sup>38</sup>.

39. En outre, il a été signalé que les conditions imposées par ces sanctions empêchent les habitants d'accéder à du matériel médical et à des produits pharmaceutiques essentiels, notamment des médicaments anticancéreux vitaux et des équipements hospitaliers<sup>39</sup>.

#### 4. République islamique d'Iran

40. La réimposition de sanctions unilatérales globales s'est déjà traduite pour les Iraniennes et Iraniens ordinaires par des conséquences néfastes sur la jouissance de leurs droits de la personne. Le droit à la santé semble probablement le plus largement et le plus gravement touché par les sanctions, comme en témoignent les multiples sources crédibles qui font état de nombreux cas de souffrances indues et même de décès résultant d'un manque d'accès aux médicaments, en raison des sanctions<sup>40</sup>. Ces effets préjudiciables avaient déjà été documentés dans le cadre des sanctions en vigueur avant la conclusion de l'accord sur le nucléaire iranien (Plan d'action global commun) en 2015. Dans une étude récente, il a été rapporté que si les États-Unis avaient théoriquement exempté les produits humanitaires de leurs sanctions économiques, dans la réalité, les restrictions commerciales, le refus des institutions financières de traiter les transactions liées à l'Iran, ainsi que les politiques malavisées du gouvernement iranien ont entraîné des prix faramineux et une pénurie de médicaments<sup>41</sup>. Dans certains cas, le Trésor des États-Unis a poursuivi des entreprises médicales pour avoir vendu de petites quantités de fournitures à la République

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> États-Unis, Département du Trésor, Bureau du contrôle des avoirs étrangers, « Sanctions risks related to shipping petroleum to Syria ».

<sup>37</sup> Voir Donna Abu-Nasr, « U.S. sanctions on Iran mean Damascus drivers queue for gas », Bloomberg, 14 avril 2019.

<sup>38</sup> Samaha, « The economic war on Syria ».

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Voir par exemple, Tamara Qiblawi, Frederik Pletigen et Claudia Otti, « Iranians are paying for US sanctions with their health », CNN, 22 février 2019.

<sup>41</sup> Sina Azodi, « How US Sanctions hinder Iranians' access to medicine », Atlantic Council, 31 mai 2019.

islamique d'Iran, ce qui a eu un effet dissuasif sur d'autres sociétés commerçant avec ce pays<sup>42</sup>. La même étude a également constaté que :

Les sanctions peuvent restreindre encore davantage l'accès aux médicaments et aux soins de santé appropriés en les rendant financièrement moins accessibles. L'étude de Dursun Peksen sur l'impact des sanctions économiques sur la santé publique<sup>43</sup> montre que ces sanctions aggravent la situation en portant préjudice à l'économie du pays cible. Dans le cas de l'Iran, les rapports indiquent que durant la période 2012-2013, le prix des médicaments a augmenté de 50 à 75 %. Conjugue à un ralentissement économique et à une hausse du chômage, la médecine est devenue moins abordable pour les patients et patientes en Iran<sup>44</sup>.

Selon une étude de terrain menée en Iran en 2013, les personnes atteintes d'asthme, de cancer et de sclérose en plaques ont été confrontées à une pénurie de médicaments ou à une flambée des prix. Cette étude a également révélé que de nombreux malades atteints de cancer avaient interrompu leur traitement en raison de l'augmentation du prix des médicaments. Il est par ailleurs à noter que si l'Iran produit près de 90 % de ses propres médicaments, à la suite des sanctions, les sociétés pharmaceutiques iraniennes ont rencontré de nombreuses difficultés pour se procurer les principes actifs nécessaires à la fabrication des médicaments produits localement<sup>45</sup>.

41. Sous l'angle macroéconomique, un rapport publié par la Banque mondiale en octobre 2018, juste avant la réintroduction des sanctions, prévoyait que les sanctions économiques unilatérales auraient les effets économiques négatifs suivants :

À moyen terme, l'économie iranienne devrait s'inscrire dans une trajectoire descendante, les exportations de pétrole risquant de retomber à la moitié de leurs niveaux de 2017/18 avec la réintroduction progressive des sanctions américaines qui joueront à plein dès novembre 2018... La croissance devrait donc reculer de 1,4 % en moyenne entre 2017/18 et 2020/21, plombée, du côté de la demande, par la chute des exportations et de la consommation et, du côté de l'offre, par le ralentissement du secteur industriel. Les soldes budgétaires des administrations publiques devraient également accuser une détérioration, les recettes d'hydrocarbures représentant plus de 40 % des recettes du gouvernement central. En raison de la désorganisation des exportations, la pénurie de dollars américains pour financer les importations et l'épargne devrait s'amplifier et la prime de change sur le marché parallèle devrait augmenter davantage que l'écart actuel de 150 % entre le taux officiel et le taux parallèle. L'alourdissement de la facture des importations consécutive à la dévaluation va attiser l'inflation, qui risque de franchir à nouveau la barre des 30 % au cours des prochaines années, les tensions inflationnistes se conjuguant à la défiance des consommateurs pour ouvrir une nouvelle ère de stagnation dans le pays ... Malgré la dévaluation de la monnaie et la chute des importations, la réduction des exportations de pétrole devrait absorber la quasi-totalité de l'excédent des comptes courants, inférieur aux niveaux observés lors des précédentes périodes de sanction, les cours de pétrole étant pratiquement deux fois plus faibles en 2012-2013. Ce passage à vide de l'économie devrait également accentuer les tensions sur le marché du travail et réduire à néant les récentes créations

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Dursun Peksen, « Economic sanctions and human security: the public health effect of economic sanctions », *Foreign Policy Analysis*, vol. 7, n° 3 (juillet 2011).

<sup>44</sup> Fatemeh Kokabisaghi, « Assessment of the effects of economic sanctions on Iranians' right to health by using human rights impact assessment tool: a systematic review », *International Journal of Health Policy Management*, vol. 7, n° 5 (2018).

<sup>45</sup> Azodi, « How US Sanctions hinder Iranians' access to medicine ».

d'emplois ... L'effritement en valeur des transferts monétaires provoqué par l'inflation pourrait annuler les retombées positives de la croissance économique enregistrée en 2016/17 et 2017/18 et aggraver les effets d'une croissance négative attendue après 2017/18<sup>46</sup>.

42. À l'époque, la Banque mondiale avait conclu à un certain degré d'incertitude quant à l'impact des sanctions américaines sur les relations économiques extérieures de la République islamique d'Iran, en fonction de l'adaptation de ses partenaires commerciaux<sup>47</sup>. Il apparaît aujourd'hui que l'isolement économique du pays s'accroît, avec notamment un quasi effondrement des échanges commerciaux entre l'Union européenne et la République islamique d'Iran ces derniers mois<sup>48</sup>. La plupart des sociétés transnationales ont été contraintes de se retirer du pays et certaines sont même allées au-delà des mesures imposées par les États-Unis. Les entreprises ne sont pas prêtes à prendre le risque de perdre l'accès aux marchés des États-Unis ou d'encourir d'énormes sanctions financières ou pénales aux États-Unis en continuant de faire des affaires avec la République islamique d'Iran. Cette situation illustre l'incontestable inefficacité des mécanismes conçus par l'Europe pour protéger leurs entreprises des effets de sanctions unilatérales et secondaires, notamment la version mise à jour de la « loi de blocage » de l'Union européenne. En outre, les paiements et les flux financiers sont impactés par l'interdiction *de facto* d'utiliser les systèmes internationaux de paiement par virement électronique (exclusion du système SWIFT), qui rend même les exemptions humanitaires inopérantes<sup>49</sup>. Il s'agit là encore d'une situation assimilable à un blocus qui exige l'application de la règle interdisant les peines collectives et prescrivant le libre accès aux fournitures humanitaires et aux biens et denrées de première nécessité.

43. Le blocus de la République islamique d'Iran a également eu des répercussions sur des pays tiers, notamment l'Afghanistan, dont les 2,5 à 3 millions de ressortissants et ressortissantes vivant et travaillant prétendument en Iran en 2017 ont été profondément affectés par la crise économique engendrée par les sanctions. Nombre d'entre eux ont déjà été contraints de quitter le pays à la suite des coupes franches dans les salaires ou des pertes d'emplois<sup>50</sup>.

44. Au moment de la rédaction du présent rapport, les plus récentes sanctions américaines, à savoir le décret du 24 juin 2019 contre le Guide suprême de la République islamique d'Iran et autorisant de nouvelles sanctions contre son équipe et d'autres qui lui sont étroitement liés, représentent une nouvelle escalade qui ne fera probablement qu'attiser les tensions et compromettre les perspectives de règlement pacifique du conflit entre les deux pays. Il risque d'en aller de même avec l'annonce de l'inscription sur la liste noire du Ministre des affaires étrangères de la République islamique d'Iran et les menaces répétées de recours à la force armée, y compris « d'anéantissement » du pays<sup>51</sup>.

<sup>46</sup> Banque mondiale, « Iran's economic outlook », 3 octobre 2018.

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Les statistiques montrent que les échanges commerciaux entre l'Iran et les États membres de l'Union européenne au cours du premier mois de 2019 se sont élevés à 343,38 millions d'euros, soit une baisse de 82,72 % par rapport à la période correspondante de 2018. Voir « Iran trade with EU plunges », *Financial Tribune*, 13 avril 2019.

<sup>49</sup> Voir par exemple, Babak Dehghanpisheh, « Flood-hit Iran getting no financial aid from abroad due to U.S. sanctions: statement », Reuters, 7 avril 2019.

<sup>50</sup> Voir Babak Dehghanpisheh et Hamid Shalizi, « Afghanistan feels impact of Iran's economic isolation », Reuters, 25 avril 2019.

<sup>51</sup> Voir Zamira Rahim, « Trump says war with Iran would cause 'obliteration like you've never seen before », Independent, 22 juin 2019.

## V. Conclusions et recommandations

45. Le Rapporteur spécial souligne que le recours généralisé à des mesures coercitives unilatérales, en particulier de nature globale et assimilables à un blocus, renforce la nécessité urgente de créer un service d'approvisionnement des Nations Unies à même de faire face aux effets délétères du respect excessif des règles par les banques et les intermédiaires financiers, qui empêchent même les biens exemptés, tels que les produits alimentaires et les médicaments, de parvenir aux personnes dans le besoin. Ce modèle, appliqué avec succès au Soudan sur proposition du Rapporteur spécial, devrait permettre de répondre avec efficacité aux besoins des populations de la République islamique d'Iran, de la République arabe syrienne et de la République bolivarienne du Venezuela.

46. Une autre suggestion déjà avancée par le Rapporteur spécial consiste à charger un représentant spécial du Secrétaire général de traiter les causes profondes à l'origine des sanctions et de faciliter le dialogue entre les pays source et cible, tout en s'efforçant de réduire au minimum les incidences des sanctions sur les droits de la personne.

47. Dans une troisième recommandation, le Rapporteur spécial invite la communauté internationale à s'unir et à adopter une déclaration internationale sur les mesures coercitives unilatérales et l'état de droit. Cette idée a été proposée pour la première fois en 2017 et le Rapporteur spécial continue d'y travailler avec les États pour parvenir à un consensus sur la notion de normes minimales de comportement en cas de recours à des mesures coercitives unilatérales, en attendant que la communauté internationale accepte d'éliminer complètement celles-ci.

48. L'expression « plus jamais » a été employée pour galvaniser la communauté internationale autour de l'idée que la guerre totale, la guerre mondiale, n'a pas sa place dans une société civilisée. Le Rapporteur spécial estime que le moment est venu d'appliquer cette expression au recours à des sanctions unilatérales, au moins dans les cas où ces sanctions sont utilisées pour atteindre des objectifs politiques et changer un régime. Car les sanctions unilatérales ne sont plus une alternative à la guerre ; elles sont un préambule à la guerre, voire une guerre menée sous une autre dénomination : elles tuent.

---