



Assemblée générale

Distr. générale
11 janvier 2012
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Dix-neuvième 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

Étude thématique du Haut-Commissariat aux droits de l'homme sur les effets des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, comportant des recommandations sur la façon de mettre fin à ces mesures*

Résumé

Le présent document constitue l'étude thématique sur les effets des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, comportant des recommandations sur la façon de mettre fin à ces mesures, demandée par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 15/24.

* Présentation tardive.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction – portée et objet de l'étude	1	3
II. La notion de mesure coercitive unilatérale	2–4	3
III. La question de la légalité des mesures coercitives unilatérales en droit international	5–27	4
A. Mesures coercitives générales	7–25	4
B. Mesures coercitives spécifiques	26–27	9
IV. Les effets des mesures coercitives unilatérales sur les droits de l'homme.....	28–38	9
V. Recommandations.....	28–38	12

I. Introduction – portée et objet de l'étude

1. Dans sa résolution 15/24, le Conseil des droits de l'homme prie le Haut-Commissariat aux droits de l'homme de rédiger et de lui présenter une étude thématique sur les effets des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, comportant des recommandations sur la façon de mettre fin à ces mesures, en prenant en considération les rapports précédents, les résolutions et les informations dont dispose l'Organisation des Nations Unies. Le présent document contient l'étude thématique réalisée sur la base de cette résolution.

II. La notion de mesure coercitive unilatérale

2. On s'accorde à reconnaître qu'il est difficile de définir la notion de «mesure coercitive unilatérale». Il s'agit souvent des mesures économiques qu'un État prend pour contraindre un autre État à modifier sa politique¹. Les formes les plus répandues de pression économique sont des sanctions commerciales sous forme d'embargos ou de boycotts ainsi que l'interruption des flux financiers et des investissements entre les pays émetteurs et les pays visés². L'embargo est souvent envisagé comme une sanction commerciale ayant pour objet d'empêcher les exportations vers l'État visé; le boycott est une mesure consistant à refuser l'importation de produits provenant de l'État visé³. Cela dit, la combinaison de restrictions à l'importation et à l'exportation est aussi fréquemment appelée embargo commercial⁴.

3. Plus récemment, les États ont reconnu à des sanctions dites «intelligentes» ou «ciblées», comme le gel des avoirs et l'interdiction de voyager, pour influencer des individus censés être en mesure de prendre une position politique dans un État donné⁵.

4. La définition courante de la notion impose une appréciation distincte de la question de savoir si et dans quelle mesure telle ou telle forme de mesure coercitive unilatérale pourrait être illicite au regard de diverses normes juridiques. Il s'avère parallèlement que les mesures coercitives unilatérales, indépendamment de leur caractère licite ou non au regard de telle ou telle branche du droit international, sont susceptibles de porter atteinte aux droits de l'homme de différentes manières. Les chapitres III et IV sont donc respectivement consacrés à la question de la légalité des mesures coercitives unilatérales et à leurs effets sur l'exercice des droits de l'homme.

¹ Voir Andreas F. Lowenfeld, *International Economic Law* (Oxford, Oxford University Press, 2002), p. 698.

² Voir Margaret P. Doxey, *International Sanctions in Contemporary Perspective*, 2^e éd. (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 1996).

³ Voir Christopher C. Joyner, «Boycott», *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford University Press, 2011). Disponible sur www.mpepil.com.

⁴ Voir Lowenfeld, *International Economic Law*, p. 733; Omer Y. Elagab, «Coercive economic measures against developing countries», *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 41 (1998), p. 682 à 694.

⁵ Voir George A. Lopez et David Cortright, «Financial sanctions: the key to a 'smart' sanctions strategy», *Die Friedens-Warte*, vol. 72, n° 4 (1997), p. 327; Gary C. Hufbauer et Barbara Oegg, «Targeted sanctions: a policy alternative?», *Law and Policy in International Business*, vol. 32 (2000-2001), p. 11 à 20; Iain Cameron, «UN targeted sanctions, legal safeguards and the European Convention on Human Rights», *Nordic Journal of International Law*, vol. 72, n° 2 (2003), p. 159 à 214.

III. La question de la légalité des mesures coercitives unilatérales en droit international

5. Il n'est pas facile de répondre, sans autres précisions, à la question de savoir si des mesures coercitives unilatérales sont licites ou non au regard du droit international public. Cela dépend pour beaucoup de la forme précise que prend la mesure, du droit des traités applicables, le cas échéant, des règles du droit international coutumier relatives à l'appréciation des mesures, ainsi que des motifs potentiels d'exclusion de l'illicéité de telles mesures. Conformément à la résolution 15/24 du Conseil des droits de l'homme, le présent rapport portera avant tout, en ce qui concerne la licéité des mesures coercitives unilatérales, sur la question de savoir à quel point les atteintes aux droits de l'homme du fait de telles mesures pourraient rendre celles-ci illicites.

6. À titre préliminaire, il est utile d'établir une distinction entre les vastes sanctions économiques générales utilisées entre États, et les sanctions plus récentes dites «intelligentes» ou «ciblées», visant des individus⁶, qui relèvent de règles distinctes.

A. Mesures coercitives générales

7. Le caractère potentiellement illicite d'une mesure économique générale peut avoir plusieurs causes. Le droit international humanitaire et les instruments relatifs aux droits de l'homme peuvent prévoir des limitations à la mise en œuvre de sanctions économiques.

1. Le droit des traités

Les traités en matière de droits de l'homme et de droit international humanitaire

8. Les traités en matière de droits de l'homme et de droit international humanitaire peuvent trouver à s'appliquer dans le cas de mesures coercitives unilatérales qui mettent en cause des droits de l'homme fondamentaux ou qui touchent la population civile dans son ensemble. Au chapitre IV, des exemples précis de normes conventionnelles relatives aux droits de l'homme et au droit international humanitaire limitant le recours à des mesures coercitives unilatérales seront examinés plus en détail.

9. Dans le domaine du droit des droits de l'homme, les droits à prendre en compte pour apprécier la légalité de mesures économiques seraient avant tout le droit à la vie⁷, le droit à un niveau de vie suffisant, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement et les soins médicaux⁸, le droit d'être à l'abri de la faim⁹ et le droit à la santé¹⁰.

10. Dans le domaine du droit international humanitaire, l'interdiction d'utiliser contre les civils la famine comme méthode de guerre est une des dispositions les plus pertinentes¹¹.

⁶ Voir les références citées à la note de bas de page 5 plus haut.

⁷ Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 3; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 6, par. 1.

⁸ Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 25, par. 1; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 11, par. 1.

⁹ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 11, par. 2.

¹⁰ Ibid., art. 12, par. 1; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 8 (1997) sur le rapport entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels, par. 3.

¹¹ Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), art. 54; Protocole additionnel aux Conventions de

Par ailleurs, l'obligation d'accorder le libre passage à tout envoi de vivres ainsi que de médicaments et de matériel sanitaire¹² et l'interdiction des peines collectives, qui figurait déjà dans le Règlement de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre¹³, sont essentielles pour l'évaluation des mesures coercitives économiques.

11. En examinant les incidences négatives des sanctions, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels conclut qu'il faut tenir pleinement compte de ces droits pour élaborer un régime de sanctions appropriées, qu'une surveillance efficace devrait être assurée pendant toute la durée d'application des sanctions et que la partie extérieure qui impose les sanctions se doit d'agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, afin de remédier aux souffrances disproportionnées infligées aux groupes vulnérables dans le pays visé¹⁴.

2. Droit international coutumier et principes généraux

12. L'imposition de mesures coercitives unilatérales peut violer, outre des obligations découlant du droit des traités, des règles du droit international général, à savoir le droit international coutumier et les principes généraux de droit.

a) *Les relations commerciales entre États en tant que décisions souveraines*

13. Pour analyser la suspension des relations commerciales entre États en tant que mesure coercitive unilatérale la plus répandue en pratique, il faut commencer par se poser la question de savoir si et dans quelle mesure les États peuvent avoir l'obligation d'entretenir, et de poursuivre, des relations commerciales les uns avec les autres.

14. Comme l'a confirmé la Cour internationale de Justice, l'idée dominante semble être que, en l'absence d'obligations conventionnelles expresses, les États sont encore considérés comme étant libres de maintenir ou non des relations commerciales¹⁵. Ainsi leur décision souveraine de mettre fin à de telles relations, que ce soit pour des raisons politiques ou autres, ne saurait être considérée comme illicite¹⁶.

b) *Non-intervention*

15. Les mesures coercitives économiques ayant peu de chances d'être considérées comme un recours à la force, la non-intervention semble être un critère plus adapté pour en apprécier la licéité. Le principe de non-intervention s'apprécie avant tout selon le degré d'ingérence et les objectifs de l'action dont il s'agit. En particulier, de nombreux pays d'Amérique latine semblent avoir une idée large des interventions illicites¹⁷. De façon plus générale, on observe au sein des Nations Unies une tendance croissante parmi de nombreux

Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), art. 14.

¹² Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (quatrième Convention), art. 23, par. 1.

¹³ Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, annexe, art. 50.

¹⁴ Observation générale n° 8, par. 12 à 14.

¹⁵ Cour internationale de Justice, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt du 27 juin 1986, C.I.J. Recueil 1986, p. 128, par. 276.

¹⁶ Christoph Ohler, «Unilateral Trade Measures», *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford University Press, 2011), par. 14. Disponible sur www.mpepil.com.

¹⁷ Voir Convention concernant les droits et devoirs des États, art. 8; Charte de l'Organisation des États américains, art. 19.

États Membres à envisager les mesures coercitives unilatérales à caractère économique comme d'éventuelles ingérences illicites.

16. Depuis les années 1960, le principe de non-intervention figure régulièrement dans les résolutions de l'Assemblée générale¹⁸, son expression la plus marquée datant de 1965, dans la Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des États et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté¹⁹, la Déclaration de 1970 sur les relations amicales²⁰ et la Déclaration de 1981 sur l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures des États²¹, qui porte notamment sur les mesures économiques.

17. S'il est reconnu que les résolutions de l'Assemblée générale ne créent pas, en tant que telles, des obligations juridiques contraignantes, elles peuvent être déclaratoires de règles existantes du droit international coutumier ou contribuer à leur formation²².

18. Cela dit, la difficulté n'est pas tant de reconnaître le principe de non-intervention comme principe du droit international²³, que de s'accorder sur la définition précise d'une «intervention» et, en particulier, de savoir si des mesures économiques coercitives relèvent du champ d'application du principe de non-intervention tel qu'il existe en droit international coutumier.

19. Ce que l'on peut déduire des résolutions susmentionnées et de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Nicaragua*²⁴, c'est que deux éléments sont essentiels pour apprécier à

¹⁸ En 1957 déjà, l'Assemblée générale, dans sa résolution A/Res/1236 (XII) sur les relations pacifiques et de bon voisinage entre États, parlait de «non-intervention dans les affaires intérieures» des États comme l'un des fondements des relations interétatiques. Voir également la Charte des droits et devoirs économiques des États (résolution 3281 (XXIX)); la Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international (résolution 3201 (S-VI)); et les résolutions 31/91 (Déclaration de 1976), 32/153, 33/74, 34/101 et 35/159 sur la non-ingérence dans les affaires intérieures des États; 39/210, 40/185, 41/165, 42/173, 44/215, 46/210 et 48/168 sur les mesures économiques en tant que moyen de coercition politique et économique à l'encontre des pays en développement; et 52/181, 54/200, 56/179, 58/198, 60/185 et 62/183 sur les mesures économiques unilatérales utilisées pour exercer une pression politique et économique sur les pays en développement.

¹⁹ Résolution A/2131 (XX) de l'Assemblée générale (Déclaration de 1965).

²⁰ Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies (résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale).

²¹ Résolution 36/103 de l'Assemblée générale (Déclaration de 1981).

²² *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif du 8 juillet 1996*, C.I.J. Recueil 1996, p. 226, par. 70 et 71.

²³ Cour internationale de Justice, *Activités militaires et paramilitaires* (voir note 15 plus haut), par. 202 («Le principe de non-intervention met en jeu le droit de tout État souverain de conduire ses affaires sans ingérence extérieure [...] la Cour estime qu'il fait partie intégrante du droit international coutumier»).

²⁴ *Ibid.*, par. 205 («ce principe interdit à tout État ou groupe d'États d'intervenir directement ou indirectement dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre État. L'intervention interdite doit donc porter sur des matières à propos desquelles le principe de souveraineté des États permet à chacun d'entre eux de se décider librement. Il en est ainsi du choix du système politique, économique, social et culturel et de la formulation des relations extérieures. L'intervention est illicite lorsqu'à propos de ces choix, qui doivent demeurer libres, elle utilise des moyens de contrainte»). Il n'en demeure pas moins qu'en l'espèce, la Cour internationale de Justice a approuvé les mesures coercitives économiques appliquées, à savoir un embargo commercial unilatéral, une réduction draconienne des quotas d'importation de sucre et l'arrêt de l'aide économique, tout en condamnant le soutien militaire apporté à un groupe d'insurgés (*Ibid.*, par. 239 à 245).

quel point des mesures, y compris économiques, peuvent être contraires au principe de non-intervention: la contrainte et l'intention de modifier la politique de l'État visé lorsque celui-ci devrait pouvoir exercer librement son choix²⁵.

20. Lorsque des États sont totalement tributaires d'autres États sur le plan économique, les mesures dans ce domaine peuvent atteindre une intensité s'approchant de la contrainte. Parallèlement, pour être considérées comme une intervention, les mesures doivent avoir pour objet d'influencer la volonté souveraine d'un autre État de manière abusive²⁶. Ainsi, lorsque des mesures coercitives unilatérales ont pour objet d'imposer le respect d'obligations internationales comme le non-recours à la force ou le respect des droits de l'homme, il est moins probable qu'elles soient contraires au principe de non-intervention que lorsqu'elles sont dirigées contre la liberté souveraine légitime d'un État de prendre les décisions politiques qui lui conviennent.

c) *Les règles coutumières du droit des droits de l'homme et du droit international humanitaire*

21. Bon nombre des droits de l'homme et des normes de droit international humanitaire évoqués plus haut sont de nature à constituer des normes du droit international coutumier. Les dispositions fondamentales du droit humanitaire sont largement considérées comme relevant du droit international coutumier²⁷. Bien que le fait de qualifier le droit des droits de l'homme en général de droit coutumier soit plus controversé²⁸, il semble que les dispositions fondamentales concernées par les embargos commerciaux appartiennent bien au droit international coutumier. En outre, on peut avancer des arguments solides et convaincants pour envisager les dispositions fondamentales du droit humanitaire, ainsi que les droits de l'homme les plus fondamentaux, comme des normes impératives auxquelles il ne peut être dérogé, au sens du *jus cogens*²⁹.

3. Exclusion potentielle de l'illicéité des mesures coercitives

a) *Contre-mesures*

22. En vertu des principes du droit international coutumier applicables à la responsabilité des États, tels qu'ils ont été codifiés dans les articles de la Commission du

²⁵ Voir également Maziar Jamnejad et Michael Wood, «The principle of non-intervention», *Leiden Journal of International Law*, vol. 22 (2009), p. 371.

²⁶ Voir Derek Bowett, «Economic coercion and reprisals by States», *Virginia Journal of International Law*, vol. 13, n° 1 (automne 1972), p. 5 («Des mesures qui ne sont pas illégales en soi peuvent le devenir seulement si un motif ou un but impropres sont démontrés»).

²⁷ Voir Cour internationale de Justice, *Activités militaires et paramilitaires* (note de bas de page 15 plus haut), p. 113; Theodor Meron, *Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law* (Clarendon Press, 1989).

²⁸ Voir Louis Henkin, «Human Rights», in *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 2, Rudolf Bernhardt, éd., 2^e éd. (Amsterdam, Elsevier, 1995), p. 887. Voir également, toutefois, l'avis critique exprimé par Bruno Simma et Philip Alston, «The sources of human rights law: custom, *jus cogens*, and general principles», *Australian Year Book of International Law*, vol. 12 (1992), p. 90, pour qui les principes généraux du droit seraient une source plus adaptée du droit international général non écrit.

²⁹ Voir le rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa trente-deuxième session (*Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-cinquième session, Supplément n° 10 (A/35/10)*, vol. II, deuxième partie, p. 45, où il est indiqué que «certaines [des règles du droit humanitaire] sont, de l'avis de la Commission, des règles qui posent des obligations de *jus cogens*...»). Voir également Theodor Meron, «On a hierarchy of international human rights», *American Journal of International Law*, vol. 80 (1986), p. 1.

droit international sur la responsabilité des États³⁰, des actes qui seraient autrement illicites peuvent être exceptionnellement justifiés en tant que contre-mesures³¹. Les contre-mesures ne sont autorisées que dans des circonstances restreintes: elles ne peuvent être prises à l'encontre de l'État responsable du fait internationalement illicite que pour amener cet État à s'acquitter de ses obligations, et pour mettre fin au dit fait s'il se poursuit³². Lorsque des droits de l'homme ou d'autres obligations envers la communauté internationale dans son ensemble (obligations *erga omnes*) sont en cause, tout État peut légalement prendre des mesures contre l'État qui a manqué à l'obligation d'*erga omnes* afin d'assurer la cessation de la violation ainsi que la réparation dans l'intérêt de l'État lésé ou des bénéficiaires de l'obligation violée³³.

23. Lorsque les critères ci-dessus sont remplis, des mesures coercitives unilatérales peuvent être justifiées temporairement. Toutefois, les contre-mesures ne sauraient porter atteinte à l'obligation de ne pas recourir à la force, aux obligations concernant la protection des droits fondamentaux de l'homme, aux obligations de caractère humanitaire excluant les représailles et aux autres obligations découlant de normes impératives du droit international général³⁴. Les mesures doivent également être proportionnelles³⁵. La proportionnalité de la contre-mesure est un critère essentiel à l'appréciation de la légalité d'une mesure spécifique.

b) *Autorisation par les Nations Unies*

24. Selon le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité peut décider de mesures contraignantes ou non contraignantes face à une situation qui constitue au moins une menace pour la paix et la sécurité internationales³⁶. Les mesures non contraignantes le plus souvent adoptées par le Conseil de sécurité ont consisté en sanctions économiques³⁷. Les États Membres des Nations Unies doivent mettre en œuvre de telles résolutions, qui sont contraignantes³⁸. Cette obligation, qui découle de la Charte, l'emporte également sur d'autres obligations du droit international. Bien que l'Article 103 de la Charte semble viser seulement d'autres obligations conventionnelles, le caractère prioritaire des obligations posées par la Charte est généralement considéré comme s'imposant aussi à la coutume et aux autres obligations du droit international général³⁹.

25. Ainsi, des mesures coercitives prises par des États non pas unilatéralement mais sur la base d'une résolution des Nations Unies adoptée conformément au Chapitre VII peuvent être justifiées en droit même si elles sont contraires à des obligations conventionnelles ou à des règles du droit international coutumier en elles-mêmes, à moins que de tels manquements ne constituent une violation de normes impératives (*jus cogens*).

³⁰ Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour faits internationalement illicites, *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 10 (A/56/10)*, chap. IV, par. 76.

³¹ Ibid., art. 22 sur les contre-mesures à raison d'un fait internationalement illicite.

³² Ibid., art. 49 sur l'objet et les limites des contre-mesures.

³³ Ibid., art. 54 sur les mesures prises par des États autres qu'un État lésé.

³⁴ Ibid., art. 50, par. 1, sur les obligations ne pouvant être affectées par des contre-mesures.

³⁵ Ibid., art. 51 sur la proportionnalité.

³⁶ Charte des Nations Unies, Art. 39.

³⁷ Ibid., Art. 41.

³⁸ Ibid., Art. 25.

³⁹ Rudolf Bernhardt, "Article 103", in Bruno Simma, *The Charter of the United Nations: A Commentary*, vol. I, 2^e éd. (Oxford, Oxford University Press, 2002), par. 21.

B. Mesures coercitives spécifiques

26. Le Conseil de sécurité, et également les États, lorsqu'ils imposent unilatéralement des mesures coercitives, adoptent de plus en plus souvent, par égard pour les droits de l'homme et pour les incidences humanitaires des mesures économiques générales, des sanctions dites «ciblées» ou «intelligentes», dont l'objet est d'éviter les effets arbitraires des sanctions économiques générales en visant spécifiquement des individus qui jouent un rôle central dans les décisions politiques que les mesures coercitives entendent infléchir⁴⁰.

27. Si de nombreux problèmes en matière de droits de l'homme ou de droit international humanitaire résultant des effets arbitraires des mesures économiques générales peuvent être évités grâce au recours à des sanctions «ciblées», de nouvelles questions concernant les droits de l'homme se posent dans ce contexte. Des mesures coercitives comme le gel des avoirs d'individus soupçonnés de terrorisme ou de certains dirigeants politiques pourraient porter atteinte au droit à un procès équitable dont bénéficient les intéressés s'il ne leur était pas possible, ou pas véritablement possible, de contester de telles décisions⁴¹; leurs droits au respect de leur vie privée et à la propriété pourraient également être mis en cause⁴². En fait, les effets de telles sanctions «personnalisées» ont plus de chances d'être contraires à ce type de droits individuels que les sanctions commerciales générales, plus diffuses.

IV. Les effets des mesures coercitives unilatérales sur les droits de l'homme

28. Comme le montre l'analyse empirique de sanctions économiques effectuée par Hufbauer et Schott, savoir comment apprécier les atteintes des mesures coercitives unilatérales aux droits de l'homme est difficile, en particulier s'agissant des effets de mesures générales qui visent une économie dans son ensemble et non des individus⁴³.

29. On peut s'inspirer des réponses à une note verbale du Haut-Commissariat aux droits de l'homme que les gouvernements ont données au sujet des incidences des mesures coercitives unilatérales sur leurs populations et des atteintes qu'elles provoquent⁴⁴, réponses reprises dans les rapports annuels du Secrétaire général à l'Assemblée générale.

30. La portée de la résolution 15/24 du Conseil des droits de l'homme se limite aux effets des mesures coercitives unilatérales sur les droits de l'homme. Des mesures multilatérales, comme celles autorisées par les Nations Unies en vertu du Chapitre VII de la Charte, ou par l'Union européenne, par exemple, sont, de fait, exclues du champ de la présente étude. L'analyse est délicate en partie du fait que des États sont parfois la cible de

⁴⁰ Voir par. 3 plus haut.

⁴¹ Voir, par exemple, Cour de justice de l'Union européenne, affaire *Kadi*, affaires jointes C-402/05 P et C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*, Cour de justice de l'Union européenne, 3 septembre 2008, 47 ILM 923 (2008), par. 348 et 349, où la Cour juge que les droits à la défense des requérants ainsi que leur droit à un recours juridictionnel effectif ont été violés.

⁴² Ibid. par. 370. La Cour de justice de l'Union européenne a conclu que, dans les circonstances de l'espèce, l'imposition des mesures restrictives constituait une restriction injustifiée du droit de propriété.

⁴³ G. Hufbauer et J. Schott, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy* (Institute for International Economics, 1985), p. 32 et 33.

⁴⁴ Rapport annuel du Secrétaire général sur les droits de l'homme et les mesures de contrainte unilatérales (A/66/272), par. 2.

sanctions tant unilatérales que multilatérales, ce qui rend difficile de distinguer les effets des unes et des autres⁴⁵.

31. Ce qui est clair, c'est que les mesures coercitives unilatérales recouvrent toutes sortes d'actes, parmi lesquels des embargos commerciaux, des restrictions financières, des acquisitions de biens, le gel d'avoirs, des restrictions aux visas et la rétention de fournitures médicales vitales ainsi que de pièces de rechange pour différents équipements. Les mesures en question passent souvent par l'application au-delà des frontières nationales de règles internes, au détriment des intérêts d'États tiers et de leurs ressortissants.

32. Les mesures coercitives unilatérales qui prennent la forme de sanctions économiques peuvent avoir des effets profonds sur les droits de l'homme des populations des États visés⁴⁶. Les premières victimes de ces mesures comptent souvent parmi les catégories de personnes les plus vulnérables, à savoir les femmes, les enfants, les infirmes et les personnes âgées, ainsi que les indigents. Ces catégories de personnes souffrent davantage parce qu'elles n'ont pas accès à des médicaments ou du matériel médical vitaux, aux produits alimentaires de base et aux matériaux éducatifs. D'autres catégories de personnes sont privées d'accès au marché du travail. On constate ainsi que «les sanctions ont pour effet de laminer la classe moyenne et d'appauvrir un peu plus les pauvres tandis que les riches ne cessent de s'enrichir en s'assurant le contrôle de la contrebande et du marché noir. En fait, le Gouvernement et l'élite peuvent profiter économiquement des sanctions grâce à ce monopole sur le commerce illégal» (E/CN.4/Sub.2/2000/33, par. 50). Cela semble indiquer que les mesures coercitives unilatérales nuisent souvent de manière disproportionnée aux pauvres et aux personnes vulnérables, à savoir les personnes que, précisément, les principes relatifs aux droits de l'homme ont pour objet de protéger particulièrement.

33. En outre, il convient d'examiner plusieurs facteurs pour apprécier les effets des mesures coercitives unilatérales sur les droits de l'homme dans tel ou tel pays. Tout d'abord, dans la mesure où les restrictions sur les flux de capitaux et le commerce international peuvent, de différentes manières et à différents niveaux, réduire le revenu

⁴⁵ Un article publié par un groupe de recherche médicale a constaté qu'il était «nettement établi que la guerre du Golfe et les sanctions commerciales avaient provoqué la multiplication par trois de la mortalité des enfants irakiens âgés de moins de 5 ans». Les chercheurs ont estimé que plus de 46 900 enfants sont décédés en plus entre les mois de janvier et août 1991 (Alberto Ascherio *et. al.*, "Effect of the Gulf war on infant and child mortality in Iraq", *The New England Journal of Medicine*, vol. 327, n° 13 (1992), p. 931, 933 et 934). Voir également la note d'information sur les effets des sanctions économiques sur les droits de l'homme en Iraq, établie par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme pour la réunion du Comité exécutif pour les affaires humanitaires, 5 septembre 2000, par. 6.

⁴⁶ Cela fait plus de cinquante ans que les États-Unis d'Amérique imposent des mesures économiques à Cuba (A/66/272, p. 7). Cuba soutient que ces mesures ont des effets dévastateurs sur tous ses citoyens, quels que soient leur âge, leur sexe, leur religion ou leur statut social (*ibid.*, p. 8 à 11). Voir également Marc Bossuyt, «Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'homme», document de travail établi pour la Commission des droits de l'homme, Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme (E/CN.4/Sub.2/2000/33). Le document conclut que l'embargo imposé par les États-Unis à Cuba porte atteinte aux droits de l'homme de deux manières. Premièrement, «le fait que les États-Unis soient la principale puissance économique régionale et la principale source de technologies et de médicaments nouveaux signifie que Cuba subit des privations qui portent atteinte aux droits fondamentaux de ses citoyens» (par. 98 et 99). Deuxièmement, le document constate qu'en essayant de forcer des pays tiers à imposer eux aussi un embargo à Cuba le Gouvernement des États-Unis commet une tentative de transformation d'un embargo unilatéral en un embargo multilatéral par des mesures coercitives. Il conclut que l'effet de ces sanctions sera «d'intensifier encore les souffrances du peuple cubain et de violer davantage ses droits fondamentaux» (par. 100).

national de l'État visé, le volume et la nature du commerce ou des finances touchés doivent être étudiés en détail. Ces restrictions peuvent ainsi exacerber les problèmes sociaux comme le chômage. En outre, l'étendue du lien économique entre l'État d'origine et l'État visé doit être examinée de près car elle a une incidence directe sur la gravité des effets de la mesure prise. Pour l'État visé, trouver d'autres fournisseurs de biens essentiels peut s'avérer long et coûteux. Pendant ce temps la population peut subir les effets d'une pénurie de médicaments et d'autres biens de première nécessité. Les mesures coercitives unilatérales ont généralement des incidences sur la satisfaction des besoins fondamentaux de la population et, par répercussion, sur l'exercice de leurs droits de l'homme les plus fondamentaux. Lorsque ces mesures atteignent les personnes défavorisées, fragiles ou vulnérables, celles-ci, par manque de résilience et de protection sociale, peuvent en subir des effets aggravés.

34. Les mesures coercitives unilatérales de longue durée peuvent engendrer des problèmes sociaux et posent des problèmes humanitaires dans les couches les plus vulnérables de la société. Les États visés font valoir que ces mesures ont des effets négatifs sur leur marché du travail et portent ainsi atteinte à des droits protégés par l'article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

35. Des mesures coercitives unilatérales qui empêchent les populations de bénéficier d'un niveau de vie adéquat, y compris d'avoir accès aux soins médicaux, à l'alimentation, à l'habillement et au logement, sont contraires au paragraphe 1 de l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, ainsi qu'aux articles 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

36. Les femmes semblent être disproportionnellement touchées par les effets des mesures coercitives unilatérales, ce qui est contraire à l'article 2 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. De la même manière, les personnes handicapées semblent être elles aussi disproportionnellement touchées, ce qui est contraire à l'article premier de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

37. Certains États considèrent les mesures coercitives unilatérales comme étant contraires au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes; ils se fondent pour cela sur le paragraphe 2 de l'Article premier et l'Article 55 de la Charte des Nations Unies. Enfin, ces États relèvent que les mesures coercitives unilatérales peuvent aussi avoir pour effet de priver des personnes de leurs moyens de subsistance et constituer un obstacle à la réalisation du droit au développement.

38. La Haut-Commissaire aux droits de l'homme note que même des sanctions soigneusement ciblées ayant pour objet de mettre fin à des violations graves des droits de l'homme, dans le cadre de mesures diplomatiques plus larges, de préférence dans un contexte multilatéral, doivent être soumises à des conditions strictes⁴⁷. Les sanctions ne doivent pas être infligées plus longtemps qu'il n'est nécessaire, doivent être proportionnées et soumises aux garanties appropriées en matière de droits de l'homme: notamment, des

⁴⁷ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 8, par. 1: «Le Comité ne remet nullement en cause la nécessité d'imposer des sanctions dans des cas appropriés, en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies ou d'autres instruments internationaux pertinents. Cependant, les dispositions de la Charte qui se rapportent aux droits de l'homme (Art. 1, 55 et 56) doivent être considérées comme entièrement applicables en la matière». Voir également le rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation au sujet de sa mission à Madagascar (A/HRC/19/59/Add.4, par. 51), dans lequel l'auteur indique que des sanctions, même si elles sont par ailleurs légitimes, doivent respecter les droits de l'homme, protéger l'essentiel des droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que prévoir des exceptions d'ordre humanitaire et des garanties de procédure.

experts indépendants doivent en apprécier les effets sur les droits de l'homme et surveiller la situation. En particulier, on peut raisonnablement s'attendre à ce que les effets positifs de sanctions imposées dans le but de protéger les droits de l'homme compensent largement leurs effets négatifs, compte tenu du point de vue de la population souffrant des violations des droits de l'homme ayant donné lieu aux sanctions et de leurs effets sur les couches les plus vulnérables de la société. Dans ce contexte, il faut avoir à l'esprit que des sanctions ciblées dont le but est d'exercer une pression sur des dirigeants politiques précis, responsables de violations des droits de l'homme, portent par nature moins atteinte à la population dans son ensemble que des mesures visant l'économie du pays en général.

V. Recommandations

39. **Les actes des États sur la scène internationale doivent être conformes aux principes du droit international coutumier et à la Charte des Nations Unies, tels qu'ils sont interprétés par la Cour internationale de Justice.**

40. **Les États doivent s'abstenir de prendre des mesures coercitives unilatérales contraires aux obligations en matière de droits de l'homme qui sont les leurs en vertu des traités ou du droit international coutumier.**

41. **Tous les États Membres des Nations Unies doivent s'abstenir d'appliquer des mesures coercitives qui porteraient atteinte aux droits de l'homme, en particulier des personnes les plus vulnérables. Lorsque de telles mesures sont imposées, les droits de l'homme doivent impérativement faire l'objet de garanties expresses.**

42. **Les États sont invités instamment à adopter des mesures garantissant que des produits essentiels comme les médicaments et les denrées alimentaires ne soient pas utilisés comme moyens de pression politique et qu'en aucun cas des personnes ne soient privées de leurs moyens de subsistance essentiels. Ces considérations devraient aussi s'appliquer en cas de conflit armé, conformément au droit international humanitaire. Des mesures coercitives trop larges étant susceptibles de nuire aux droits de l'homme les plus fondamentaux, tout doit être fait pour en limiter l'application.**
