



Assemblée générale

Distr. générale
2 août 2016
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Trente-troisième session

Point 3 de l'ordre du jour

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

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

Note du Secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de communiquer au Conseil des droits de l'homme le rapport du Rapporteur spécial sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, Idriss Jazairy, établi conformément aux résolutions 27/21 et 30/2 du Conseil. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial décrit les principales activités qu'il a menées entre juillet 2015 et juin 2016. Il se penche ensuite sur la question des voies de recours et des réparations assurées aux victimes de mesures coercitives unilatérales, procédant à un examen, une analyse et une évaluation des différents mécanismes auxquels les victimes peuvent avoir recours. Enfin, il formule des recommandations sur les mesures à prendre pour renforcer les moyens de réparation existants ou en concevoir de nouveaux.

GE.16-13299 (F) 220816 290816



* 1 6 1 3 2 9 9 *

Merci de recycler



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	3
II. Activités du Rapporteur spécial	3
III. Suivi des précédentes recommandations du Rapporteur spécial	4
IV. Recours dont disposent des États touchés par des mesures coercitives unilatérales	5
A. Voies de recours offertes par la Charte des Nations Unies	5
B. Voies de recours offertes par certaines clauses de traités relatives au règlement des différends.....	6
V. Recours dont disposent les personnes et les entités touchées par des mesures coercitives unilatérales.....	10
A. Recours internes.....	10
B. Organes compétents en matière de droits de l'homme	10
C. Commissions d'indemnisation.....	14
D. Juridictions régionales ou internationales	14
VI. Conclusion et recommandations	20

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis par le Rapporteur spécial sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, Idriss Jazairy, conformément aux résolutions 27/21 et 30/2 du Conseil des droits de l'homme.
2. Le Conseil des droits de l'homme, dans sa résolution 30/2, et l'Assemblée générale, dans sa résolution 70/151, ont demandé au Rapporteur spécial de s'attacher aux effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme des victimes et d'examiner les questions des recours et des réparations dans ses prochains rapports, afin de promouvoir le principe de responsabilité et les réparations.
3. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial se concentre sur les questions des recours et des réparations et, conformément à son mandat, examine, analyse et évalue les différents mécanismes dont disposent les victimes de mesures coercitives unilatérales. Le présent rapport sera complété par celui que le Rapporteur spécial soumettra à l'Assemblée générale à sa soixante et onzième session, qui contiendra un examen des aspects théoriques des recours en cas de violation des droits de l'homme découlant de l'application de mesures coercitives unilatérales, en droit international, en droit des droits de l'homme et en droit humanitaire.
4. Compte tenu de la complexité du sujet traité, de ses multiples facettes et de ses subtilités, les constatations présentées dans ce rapport, ainsi que les conclusions et les recommandations qui y sont formulées, le sont à titre préliminaire et constituent une première analyse. Le Rapporteur spécial accueillera avec intérêt toutes les observations, informations et propositions que les États, les organisations non gouvernementales et toutes les autres parties intéressées pourront lui présenter au sujet des recours et des réparations liées aux effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme.

II. Activités du Rapporteur spécial

5. Depuis le 15 juillet 2015, le Rapporteur spécial a envoyé des demandes de visite officielle à l'Union européenne et au Zimbabwe, ainsi qu'un rappel aux États-Unis d'Amérique. Au moment de la rédaction du présent rapport, aucune réponse à ces demandes n'avait été reçue. Le Rapporteur spécial a reçu une invitation de la République arabe syrienne.
6. Entre le 15 juillet 2015 et le 30 juin 2016, le Rapporteur spécial a publié huit communiqués de presse, dont trois conjointement avec d'autres titulaires de mandat au titre des procédures spéciales.
7. Le 17 septembre 2015, le Rapporteur spécial a participé à la première réunion-débat biennale consacrée à la question des mesures coercitives unilatérales et les droits de l'homme, qui s'est tenue à Genève.
8. Le 26 octobre 2015, le Rapporteur spécial a soumis à l'Assemblée générale son premier rapport (A/70/345), dans lequel il présentait un premier examen des droits de l'homme sur lesquels les mesures coercitives unilatérales ont des incidences négatives.
9. La première visite de pays officielle du Rapporteur spécial s'est déroulée au Soudan, du 23 au 30 novembre 2015 (voir A/HRC/33/48/Add.1). Il remercie les autorités soudanaises du dialogue qu'elles ont noué avec lui dans le cadre de son mandat. À la fin de

sa visite, le Rapporteur spécial a publié un communiqué de presse dans lequel il présentait ses observations préliminaires et ses recommandations¹.

10. Le 15 décembre 2015, le Rapporteur spécial et trois autres titulaires de mandat au titre des procédures spéciales ont envoyé une communication à l'Inde au sujet du blocage allégué de véhicules transportant des biens essentiels à la frontière entre l'Inde et le Népal, qui aurait pour conséquence que la population manque de produits et de services de base (voir A/HRC/32/53, p. 29). Le Gouvernement indien a répondu le 28 décembre 2015².

11. Le 22 février 2016, le Rapporteur spécial a écrit aux États membres pour leur demander à nouveau des informations sur les mesures coercitives unilatérales. Treize pays³ lui ont envoyé des renseignements par écrit. Le Rapporteur spécial remercie les États qui lui ont répondu et encourage tous les États membres à lui fournir les informations demandées afin de l'aider à remplir sa mission. En outre, afin de préserver l'intégrité du Conseil des droits de l'homme, il invite tous les États à engager un dialogue en bonne foi avec tous les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, ainsi que l'a demandé le Conseil dans ses résolutions, quelle que soit la façon dont les États membres ont voté au sujet de la création de ces mandats.

12. Le 21 juin 2016, le Rapporteur spécial a participé à une manifestation organisée en marge de la trente-deuxième session du Conseil des droits de l'homme, sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales.

III. Suivi des précédentes recommandations du Rapporteur spécial

13. Depuis sa nomination, le Rapporteur spécial a soumis au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale des rapports contenant plusieurs observations et recommandations portant sur le thème de son mandat⁴.

14. Le Rapporteur spécial renouvelle toutes ses recommandations, en particulier celle tendant à ce qu'il soit établi, au niveau du Conseil de sécurité ou du Secrétariat de l'ONU, un registre récapitulatif de toutes les mesures coercitives unilatérales en vigueur (voir A/HRC/70/345, par. 56 a)). Il faudrait que ce registre soit tenu selon les normes actuellement appliquées pour les sanctions du Conseil et soit rendu public. Les États ou groupes d'État à l'origine de sanctions seraient invités à informer le Conseil de toutes les mesures coercitives unilatérales appliquées à leur initiative, et de leur évolution. Un tel mécanisme pourrait avoir pour modèle le Registre des armes classiques, qui contient des données sur les transferts internationaux d'armes et des informations fournies par les États Membres sur leurs dotations militaires, leurs achats liés à la production nationale et leurs politiques en la matière⁵.

¹ Voir www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16824&LangID=E.

² Voir [https://spdb.ohchr.org/hrdb/31st/India_28.12.15_\(16.2015\).pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/31st/India_28.12.15_(16.2015).pdf).

³ Il s'agissait des États suivants : Angola, Bahreïn, Bélarus, Bolivie (État plurinational de), Cuba, Équateur, Iran (République islamique d'), Koweït, Mexique, Monténégro, Fédération de Russie, Soudan et République arabe syrienne.

⁴ Voir A/HRC/30/45 et A/70/345, en particulier les paragraphes 56, 64, 66, 68, 70, 72 et 76.

⁵ Voir la résolution 46/36 L de l'Assemblée générale, par. 7.

IV. Recours dont disposent des États touchés par des mesures coercitives unilatérales

A. Voies de recours offertes par la Charte des Nations Unies

15. La Charte des Nations Unies (Art. 33) prévoit un certain nombre de mécanismes de règlement des différends entre États souverains qui pourraient être utiles aux États visés par des mesures coercitives unilatérales ayant des effets négatifs sur l'exercice des droits de l'homme par leur population. Ces mécanismes sont aussi cités dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, qui dispose que les États doivent rechercher rapidement un règlement équitable de leurs différends internationaux avec d'autres États par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours à des organismes ou accords régionaux ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix⁶.

16. Si les États sont, par principe, libres de convenir des moyens pacifiques appropriés compte tenu des circonstances et de la nature de leurs différends⁷, ils sont tenus de s'acquitter de bonne foi de leurs obligations au titre de la Charte. La légalité du recours à des contre-mesures dans les situations où des négociations entre États sont en cours reste discutable⁸.

17. En outre, la Charte dispose que le Conseil de sécurité, s'il le juge nécessaire, invite les parties à régler leur différend par des moyens pacifiques (Art. 33 2)), et tout Membre de l'Organisation peut attirer l'attention du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale sur un différend ou une situation de la nature visée dans l'Article 34 (Art. 35 1)). Le Rapporteur spécial fait observer que, conformément à l'Article 50 de la Charte, tout État qui se trouve en présence de difficultés économiques particulières dues à l'exécution de mesures coercitives prises par l'ONU a le droit de consulter le Conseil de sécurité au sujet de la solution de ces difficultés. Les discussions en cours concernant l'application de l'Article 50 et les systèmes d'indemnisation qui pourraient être créés dans cette optique devraient, dans une certaine mesure, être considérées comme intéressant également la question des réparations des effets préjudiciables des mesures coercitives unilatérales⁹.

⁶ Voir la résolution 25/2625 de l'Assemblée générale, annexe.

⁷ Voir, par exemple, le *Manuel sur le règlement pacifique des différends entre États* (OLA/COD/2394) (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.92.V.7), par. 19 et 20.

⁸ Il a été affirmé que « lorsque l'État visé est engagé de bonne foi dans des négociations, il ne devrait pas être nécessaire de recourir à des contre-mesures, et invoquer la nécessité pour employer des contre-mesures ne devrait donc pas être autorisé. Ce n'est que lorsque l'État visé refuse de coopérer de bonne foi dans le cadre d'un règlement du différend que des contre-mesures deviennent nécessaires ». Voir Y. Iwasawa et N. Iwatsuki, « Procedural Conditions » dans *The Law of International Responsibility*, J. Crawford, A. Pellet et S. Olleson, éd. (Oxford, Oxford University Press, 2010), p. 1153.

⁹ En ce qui concerne l'application de l'Article 50 de la Charte, voir le paragraphe 41 du rapport paru sous la cote A/47/277-S/24111, dans lequel le Secrétaire général a recommandé que le Conseil de sécurité mette au point une série de mesures en faisant intervenir les institutions financières et d'autres éléments du système des Nations Unies, en vue de mettre les États à l'abri de tels dommages. Il a considéré qu'il y aurait là une question d'équité et que ce serait un moyen d'encourager les États à se conformer aux décisions du Conseil.

B. Voies de recours offertes par certaines clauses de traités relatives au règlement des différends

1. Cour internationale de Justice

18. La Cour internationale de Justice (C. I. J.) a une double compétence. Elle peut être appelée à régler des questions juridiques se rapportant à des mesures coercitives unilatérales dans l'exercice tant de sa compétence en matière contentieuse que de sa compétence en matière consultative.

Compétence en matière contentieuse

19. La C. I. J. ne peut examiner un différend entre États que si les États concernés ont reconnu sa compétence. Aucun État ne peut donc être partie à une procédure devant la Cour à moins d'y avoir consenti¹⁰. Les différends entre les États qui prennent des mesures coercitives unilatérales et les États ciblés concernant l'application de telles mesures relèvent de la définition générale du différend juridique international, qui s'entend d'« un désaccord sur un point de droit ou de fait, une contradiction, une opposition de thèses juridiques ou d'intérêts entre deux personnes »¹¹. Les États étant seuls autorisés à saisir la Cour internationale de Justice ou à comparaître devant elle¹², les organisations internationales, les autres entités et les particuliers ne sont pas autorisés à introduire une instance devant la Cour. La question de la qualité pour agir devant la C. I. J. des États non reconnus et des entités de facto suscite des controverses¹³. Cette question peut être pertinente dans le cas de certains régimes de sanctions.

20. La compétence de la Cour dans une affaire litigieuse portée devant elle par un État visé par des mesures coercitives unilatérales contre l'État à l'origine de ces mesures peut être fondée sur une clause de règlement des différends ou sur un compromis entre les États concernés (hypothèse très peu probable dans le cas de sanctions) ou découler de l'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour par l'État imposant ces mesures. Un exemple illustratif d'un traité dont on peut soutenir qu'il prévoit la compétence de la Cour internationale de Justice pour connaître d'une demande contre l'application de mesures coercitives unilatérales est le Traité d'amitié Iran-États-Unis d'Amérique de 1955¹⁴, qui avait été invoqué par la République islamique d'Iran pour lancer une procédure contentieuse dans l'affaire *Plateformes pétrolières*¹⁵.

21. Selon l'article 38 de son Statut, pour régler les différends qui lui sont soumis, la Cour internationale de Justice applique les conventions internationales, la coutume internationale et les principes généraux de droit, ainsi que les décisions judiciaires et la

¹⁰ Voir R. Mackenzie et al., *The Manual on International Courts and Tribunals*, 2^e éd. (Oxford, Oxford University Press, 2010), p. 14.

¹¹ Il s'agit de la définition classique d'un différend juridique, établie par la Cour permanente de Justice internationale dans son arrêt relatif à l'affaire des concessions Mavrommatis en Palestine (*Grèce c. Grande-Bretagne*), C. P. I. J., arrêt du 30 août 1924, série A, n^o 2, p. 11.

¹² Voir le Statut de la Cour internationale de Justice, art. 34 1).

¹³ S'agissant de cette question, voir, par exemple, Sean D. Murphy, « International judicial bodies for resolving disputes between States », dans *Oxford Handbook on International Adjudication*, Cesare Romano, Karen Alter, Yuval Shany, éd. (Oxford, Oxford University Press, 2013), p. 185 et 186.

¹⁴ Voir *Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights Between the United States of America and Iran*, 15 août 1955, 284 U.N.T.S. 93. Le 14 juin 2016, la République islamique d'Iran a engagé devant la Cour internationale de Justice une procédure contre les États-Unis d'Amérique, alléguant une violation du Traité d'amitié découlant des mesures prises par les États-Unis contre des entités iraniennes, dont la Banque centrale d'Iran.

¹⁵ Voir *Plateformes pétrolières (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique)*, arrêts, C. I. J. Recueil 2003, p. 161.

doctrine des publicistes les plus qualifiés des différentes nations. Dans une affaire portant sur des mesures coercitives unilatérales, la Cour peut donc évaluer les sanctions en appliquant les normes relatives aux droits de l'homme pertinentes, lesquelles ont été présentées succinctement par le Rapporteur spécial dans son précédent rapport¹⁶. La jurisprudence de la Cour internationale de Justice comporte des affaires dans lesquelles l'État requérant a fondé une partie de ses réclamations sur des violations présumées de normes relatives aux droits de l'homme par l'État défendeur¹⁷.

22. La Cour internationale de Justice a déjà examiné la question de la légalité des sanctions économiques au regard du droit international public. Appelée à statuer notamment sur la légalité des actes de « pression économique » imposés par les États-Unis d'Amérique au Nicaragua, elle a déclaré : « un État n'est pas tenu de poursuivre des relations commerciales particulières plus longtemps qu'il ne le juge utile, si un traité ou une autre obligation juridique spécifique ne l'y oblige pas »¹⁸. Cela laisse entendre que la liberté d'imposer des mesures restreignant le commerce avec un État ciblé par des sanctions est limitée aux situations dans lesquelles de telles mesures n'entraîneraient pas de violation des obligations découlant d'un traité en vigueur. La Cour a donc beaucoup à décider en ce qui concerne les mesures coercitives unilatérales, leur légalité ou non en droit international public et leur conformité ou non aux droits de l'homme, et doit notamment déterminer la portée juridique et les effets des nombreuses résolutions condamnant le recours à des mesures coercitives unilatérales que l'Assemblée générale a adoptées.

23. Le Rapporteur spécial rappelle que les États visés par des mesures coercitives unilatérales peuvent vérifier s'il existe des traités en vigueur avec le(s) État(s) à l'origine de ces mesures. Les traités en vigueur peuvent asseoir la compétence de la Cour internationale de Justice en cas de différend portant sur l'interprétation ou l'application du traité et permettre ainsi une action en justice contre des mesures coercitives unilatérales entraînant la violation des obligations énoncées dans le traité pertinent, dans le droit international coutumier ou dans les règles relatives aux droits de l'homme applicables, notamment celles faisant partie du *jus cogens*.

Compétence en matière consultative

24. La Cour internationale de Justice peut donner des avis consultatifs sur toute question juridique que peuvent lui poser les organes et les institutions spécialisées autorisés à le faire par la Charte des Nations Unies¹⁹. À cet égard, il convient de noter que, conformément à l'Article 96 de la Charte, l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité sont habilités à demander des avis consultatifs à la Cour internationale de Justice sur toute question juridique. Dans les procédures consultatives, les États ne sont pas des parties et il n'y a ni demandeur ni défendeur. La Cour invite les États ou les organisations internationales à lui fournir des renseignements pour l'aider à se prononcer sur les points de droit considérés.

¹⁶ Voir A/70/345.

¹⁷ Voir, par exemple, Bruno Simma, « Human rights before the International Court of Justice: community interest coming to life? » in *The Development of International Law by the International Court of Justice*, Christian J. Tams et James Sloan, éd. (Oxford, Oxford University Press, 2013), p. 577 à 603.

¹⁸ *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. 14, par. 276 ; voir aussi A/HRC/19/33, par. 13 à 14.

¹⁹ Au sujet des attributions consultatives de la Cour internationale de Justice en général, voir Mahasen M. Aljaghoub, *The Advisory Function of the International Court of Justice, 1946-2005* (Berlin/New York, Springer, 2006) ; et Shabtai Rosenne, *The Law and Practice of the International Court, 1920-2005*, 4^e éd., vol. I à IV (Boston, Massachusetts, Nijhoff Publishers, 2006).

25. Bien que les avis de la Cour n'aient pas d'effet obligatoire, ils ont une grande importance sur le plan pratique et peuvent avoir des conséquences de portée considérable. En effet,

l'importance de la fonction consultative tient au fait qu'elle modifie l'interprétation générale du droit international non seulement pour les États ou entités directement concernés par un avis particulier, mais pour la communauté internationale. Ainsi, les avis consultatifs de la Cour, s'ils sont dûment appliqués, peuvent non seulement guider l'organe requérant mais aussi servir les intérêts de la communauté internationale tout entière²⁰.

26. Le Rapporteur spécial invite donc les États membres à envisager de soumettre à la Cour internationale de Justice une demande d'avis consultatif concernant la légalité ou non des mesures coercitives unilatérales, en particulier sous l'angle de leur conformité ou non aux normes relatives aux droits de l'homme. Un tel avis consultatif aurait une grande importance pour la communauté internationale et pour la promotion de l'état de droit. Il semble qu'un vote à la majorité simple suffise pour que l'Assemblée générale adopte une décision de soumettre à la Cour internationale de Justice une demande d'avis consultatif sur la légalité ou non de mesures coercitives unilatérales²¹.

27. Le Rapporteur spécial déplore le fait que le Conseil des droits de l'homme n'ait pas été autorisé à demander des avis consultatifs à la Cour internationale de Justice alors que son statut d'organe subsidiaire de l'Assemblée générale²² le permettrait. Un certain nombre d'institutions spécialisées des Nations Unies et de principaux organes des Nations Unies, dont le Conseil économique et social, ont été autorisés à demander des avis consultatifs à la Cour²³.

2. Arbitrage entre les États

28. Outre la Cour internationale de Justice, un certain nombre de traités bilatéraux et multilatéraux prévoient la juridiction obligatoire d'un tribunal arbitral international en cas de différend entre les parties à ces instruments concernant l'interprétation ou l'application de ceux-ci. Dans certaines situations, ces clauses de règlement des différends pourraient être utilisées pour porter plainte au sujet de mesures coercitives unilatérales susceptibles de violer certaines des dispositions du traité considéré²⁴.

3. Mécanisme de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce

29. Dans la mesure où les mesures coercitives unilatérales prises par un État membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) contre un autre État membre peuvent sans

²⁰ Ibid., p. 5.

²¹ Pour ce qui est de savoir si une demande d'avis consultatif est une « question importante » au sens du paragraphe 2 de l'Article 18 de la Charte des Nations Unies et si la décision la concernant doit donc être prise à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée générale, il semblerait que tel n'est pas le cas, comme en atteste la pratique – qui ne fait pas l'objet de controverses – instaurée à la suite de la soumission à la Cour internationale de Justice des requêtes pour avis consultatif sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé et sur la conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo. Voir Jochen Frowein et Karin Oellers-Frahm, « Article 65 », dans *The Statute of the International Court of Justice: A commentary*, Andreas Zimmermann et al., éd. (Oxford, Oxford University Press, 2012), p. 1614.

²² Voir la résolution 60/251 de l'Assemblée générale.

²³ Voir la résolution 89 (I) de l'Assemblée générale.

²⁴ Voir, par exemple, le traité entre la République fédérale d'Allemagne et la République du Soudan relatif à l'encouragement des investissements, 7 février 1963, art. 11, disponible à l'adresse suivante : <http://investmentpolicyhub.unctad.org/Download/TreatyFile/1420>.

doute entraîner des violations des obligations énoncées dans les accords de l'OMC, la question se pose de savoir si un État membre de l'OMC soumis à des sanctions internationales peut intenter une action devant l'Organe de règlement des différends de cette organisation²⁵.

30. Le(s) État(s) touchés devraient bien sûr prouver que les mesures considérées sont contraires à diverses dispositions des accords de l'OMC. On peut raisonnablement penser que certains des motifs pour lesquels ce ou ces États considèrent ces mesures coercitives unilatérales comme illégales en droit international public seraient également examinés par les groupes spéciaux de règlement des différends de l'OMC. Selon l'article 3.2 du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends, le système de règlement des différends de l'OMC a pour objet de préserver les droits et les obligations résultant pour les Membres des accords visés, et de clarifier les dispositions existantes de ces accords conformément aux règles coutumières d'interprétation du droit international public. En 1996, dans le rapport intitulé « États-Unis – Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formule », l'Organe d'appel de l'OMC a considéré « qu'il ne [fallait] pas lire l'Accord général en l'isolant cliniquement du droit international public »²⁶. Pour ce qui est de la possibilité pour les États qui imposent des sanctions d'invoquer pour leur défense les exceptions concernant la sécurité (prévues, notamment, à l'article XXI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce²⁷), il convient de noter qu'il ressort des travaux préparatoires de l'article XXI de l'Accord général que cette disposition n'était pas censée être exclue des procédures de règlement des différends de l'OMC²⁸. Cela vient renforcer l'argument selon lequel la disposition relative aux exceptions de sécurité n'a pas été conçue pour être appliquée de manière discrétionnaire²⁹. Dans le même ordre d'idées, il a aussi été avancé que l'Organe de règlement des différends de l'OMC pourrait être saisi de différends dans le cadre desquels sont soulevés des arguments se rapportant aux droits de l'homme³⁰.

²⁵ La Fédération de Russie, membre de l'OMC depuis 2012, a évoqué la possibilité de contester les sanctions qui lui sont imposées par l'Union européenne et les États-Unis devant l'Organe de règlement des différends de cette organisation. Le Ministre russe du développement économique, Aleksey Ulyukaev, a déclaré que la dernière série de sanctions fournissait des motifs de saisine de l'OMC et qu'ils feraient appel de ces sanctions. Voir *Russia Today*, « Russia to appeal against US, EU sanctions to WTO » (12 septembre 2014), disponible à l'adresse suivante : <http://rt.com/business/187432-wto-russia-sanctions-ulyukaev/> ; voir également E. Pickett et M. Lux, « Embargo as a trade defence against an embargo: the WTO compatibility of the Russian ban on imports from the EU », *Global Trade and Customs Journal*, vol. 10, n° 1 (2015), p. 2 à 41.

²⁶ Organisation mondiale du commerce, *États-Unis – Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formule*, rapport de l'Organe d'appel, 29 avril 1996 (WT/DS2/AB/R), p. 17.

²⁷ Cet article prévoit qu'une partie contractante est autorisée à ne pas respecter ses obligations au titre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et à « prendre toutes mesures qu'elle estimera nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité » dans différentes situations, notamment des mesures « appliquées en temps de guerre ou en cas de grave tension internationale » et prises « en application de ses engagements au titre de la Charte des Nations Unies, en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Cette dernière disposition vise de toute évidence les obligations de respecter les résolutions du Conseil de sécurité prises au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies et ne s'applique donc pas aux mesures coercitives unilatérales.

²⁸ Voir M. J. Hahn, « Vital interests and the law of GATT: an analysis of GATT's security exception », *Michigan Journal of International Law*, vol. 12 (1991), p. 556 et 567.

²⁹ Voir Mitsuo Matsushita et al., *The World Trade Organization: Law, Practice and Policy* (Oxford, Oxford University Press, 2006), p. 597.

³⁰ Voir, par exemple, G. Marceau, « WTO dispute settlement and human rights », *European Journal of International Law*, vol. 13 (2002), p. 753 à 814.

V. Recours dont disposent les personnes et les entités touchées par des mesures coercitives unilatérales

A. Recours internes

31. La réponse à la question de savoir si des particuliers ou des entités faisant l'objet de mesures coercitives unilatérales peuvent bénéficier de contrôles juridictionnels effectifs devant les juridictions internes de l'État ou des États imposant ces mesures dépend en premier lieu du pays considéré. On constate que, dans la plupart des pays, il est peu probable que les juridictions internes accordent des recours aux particuliers ou aux entités touchées par des mesures coercitives unilatérales car elles font preuve de beaucoup de déférence à l'égard des décisions politiques qui fondent les sanctions. Il convient aussi de noter que partout dans l'Union européenne, en application de la législation européenne, les juridictions internes ou nationales doivent appliquer les mesures restrictives prises par l'Union européenne.

32. Il y a eu toutefois des cas dans lesquels des mesures prises au niveau national pour appliquer des sanctions imposées par l'ONU ont été contestées devant des juridictions internes, par exemple au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord³¹. On ignore si l'un quelconque des requérants a obtenu des dommages-intérêts. Une demande de dommages-intérêts liée à l'imposition de sanctions serait en instance devant la High Court du Royaume-Uni. L'auteur de la plainte est une banque iranienne (Bank Mellat), la Cour suprême du Royaume-Uni ayant statué en 2013 que l'ordonnance de 2009 du Gouvernement du Royaume-Uni portant imposition de restrictions financières à cette banque au Royaume-Uni était illicite.

B. Organes compétents en matière de droits de l'homme

33. Dans le système des Nations Unies, plusieurs procédures créées en vertu d'instruments internationaux permettent à des particuliers de porter plainte contre des États pour violation des droits de l'homme³². A priori, certaines de ces procédures sont applicables dans les situations où des mesures coercitives unilatérales ont porté atteinte à ces droits. Il faut toutefois souligner que dans certains cas ces procédures ne sont pas disponibles parce que les États imposant des mesures coercitives unilatérales n'ont pas ratifié les traités ou protocoles applicables.

34. On peut supposer que les personnes pour qui l'imposition de mesures coercitives unilatérales a des incidences négatives sur leur exercice des droits de l'homme peuvent porter plainte contre l'État ou les États qui imposent ces mesures par l'intermédiaire du Comité des droits de l'homme ou du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, selon le cas, à condition que ce ou ces États aient ratifié le ou les Protocoles facultatifs. L'un ou l'autre Comité peut examiner des communications individuelles faisant état de violations des droits énoncés dans le Pacte correspondant. Par conséquent, les parties touchées peuvent porter plainte pour violation de leurs droits, en vertu par exemple

³¹ Voir par exemple l'affaire *The Queen on The Application of Aguy Georgias v. Secretary of State for The Home Department* [2008] EWHC 1599, dans laquelle un membre du Gouvernement du Zimbabwe qui faisait l'objet d'une interdiction de voyager imposée en vertu de la décision 2007/235/CFSP du Conseil de l'Union européenne mettant en œuvre la position commune 2004/161/PESC renouvelant les mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe, a introduit une demande d'autorisation aux fins de requête en contrôle juridictionnel, qui a été rejetée par la High Court.

³² Voir E/CN.4/2005/WG.23/2.

de l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui garantit le droit à un niveau de vie suffisant, notamment en ce qui concerne l'alimentation, l'habillement, le logement et les soins médicaux, ou de l'article 12 de ce même Pacte, qui garantit le droit à la santé³³.

35. Si toute personne peut présenter une plainte devant les comités susmentionnés pour violation de droits garantis par les pactes pertinents, les Protocoles facultatifs s'y rapportant disposent que les auteurs des communications doivent relever de la juridiction de l'État responsable de la violation (étant entendu que cet État doit avoir ratifié le Pacte et le Protocole facultatif correspondant). Il n'apparaît pas clairement si cette condition empêche de soumettre une communication contre un État ayant porté atteinte à un droit au-delà de ses frontières³⁴.

36. L'application extraterritoriale du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ne devrait toutefois pas être exclue. En fait, les États peuvent être liés par leurs obligations en vertu du Pacte lorsqu'ils agissent au-delà de leurs frontières³⁵. La jurisprudence d'organes internationaux et régionaux tels que le Comité des droits de l'homme, la Cour internationale de Justice et la Cour européenne des droits de l'homme montre que les États peuvent avoir à rendre des comptes lorsqu'ils violent les droits fondamentaux de personnes vivant en dehors de leurs frontières³⁶.

37. Dans son observation générale n° 15 (2002) sur le droit à l'eau, par exemple, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a indiqué clairement que les activités exercées dans la juridiction de l'État partie ne devraient pas empêcher un autre pays d'assurer l'exercice de ce droit aux personnes relevant de sa juridiction (par. 31). Le Comité a indiqué aussi dans ses observations finales sur des rapports périodiques d'États parties que leur juridiction couvre tout territoire sur lequel ils ont juridiction géographique, fonctionnelle ou *ratione personae*. Le Comité peut également accepter des communications émanant de particuliers dont les droits consacrés par le Pacte ont été violés et qui vivent en dehors du territoire de l'État partie qu'ils tiennent pour responsable de ces violations³⁷.

38. Par ailleurs, dans son observation générale n° 31 (2004) sur la nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte, le Comité des droits de l'homme souligne que tout État partie au Pacte international relatif aux droits civils et politiques est « tenu envers chacun des autres États parties de s'acquitter des engagements qu'il a pris en vertu dudit traité », et que toute violation par des États parties de droits consacrés dans le Pacte entraîne l'obligation pour les autres États parties d'appeler ces États parties à « se conformer à leurs obligations au titre du Pacte ». Il serait donc raisonnable de

³³ Voir A/HRC/70/345, par. 34 à 44.

³⁴ Voir Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève, « *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* », In-Brief n° 2 (Genève, juillet 2013), p. 12. Disponible à l'adresse www.geneva-academy.ch/docs/publications/The%20optional%20protocol%20In%20brief%202.pdf.

³⁵ Voir C. Courtis et M. Sepúlveda, « *Are extraterritorial obligations reviewable under the Optional Protocol to the ICESCR?* », *Nordic Journal of Human Rights*, vol. 27, n° 1 (2009) ; et F. Coomans, « *The extraterritorial scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the work of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights* », *Human Rights Law Review*, vol. 11, n° 1 (2011).

³⁶ Voir Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève, In-Brief n° 2, p. 12 et 13.

³⁷ Ibid.

considérer que les obligations prises en vertu du Pacte doivent être respectées dans le cas de l'application de mesures coercitives unilatérales³⁸.

39. On peut donc partir du principe que, dans le cas de mesures coercitives unilatérales, les plaintes contre un ou des États imposant des mesures coercitives unilatérales présentées par des personnes morales ou des personnes physiques ressortissantes ou résidentes d'États visés par des mesures coercitives sont recevables.

40. Des tiers peuvent également porter plainte au nom de particuliers, avec le consentement écrit de ces derniers³⁹. Pour déposer formellement une plainte, celle-ci doit inclure une chronologie complète des faits ainsi que des documents à l'appui de cette description, expliquer comment les faits violent des dispositions spécifiques du Pacte applicable et indiquer le type de réparation demandée.

41. Il serait souhaitable que la règle générale selon laquelle le comité concerné ne peut pas examiner une communication tant qu'il ne s'est pas assuré que tous les recours internes disponibles ont été épuisés ne s'applique pas aux plaintes de victimes de violations des droits de l'homme résultant de mesures coercitives unilatérales imposées par un autre pays. Il convient aussi de noter que la plainte peut être rejetée s'il est établi que la même question (ayant trait par exemple au même auteur, aux mêmes faits et aux mêmes droits quant au contenu) est examinée par une autre instance internationale d'enquête ou de règlement⁴⁰.

42. Les requérants devraient néanmoins garder à l'esprit que, étant donné le nombre important de communications soumises, plusieurs années peuvent s'écouler entre la soumission initiale de la communication et la décision finale du comité saisi. Lorsque le Comité décide que les faits qu'il examine font apparaître une violation par l'État partie, il transmet sa décision à ce dernier et l'invite à fournir des informations, dans un certain délai, sur les mesures prises pour donner effet à sa décision et à ses recommandations. Les décisions prises par les comités en application de la procédure de soumission des communications ne peuvent faire l'objet d'aucun recours.

43. En ce qui concerne les voies de recours et les réparations, même si un comité décide que l'État doit prendre des mesures de réparation, par exemple indemniser la ou les victimes, ses décisions ne sont pas contraignantes pour l'État. Les modalités de suivi des recommandations du Comité sont établies dans les Protocoles facultatifs. À titre d'exemple, en ce qui concerne les communications soumises en vertu du Protocole facultatif se

³⁸ Voir le document CCPR/C/USA/CO/4, dans lequel le Comité des droits de l'homme a recommandé aux États-Unis d'Amérique d'interpréter le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de bonne foi, en suivant le sens ordinaire à attribuer à ses termes dans leur contexte, y compris la pratique ultérieure, et à la lumière de son objet et de son but, et de revoir sa position juridique de façon à reconnaître que l'application extraterritoriale du Pacte est possible dans certaines circonstances, comme l'a souligné le Comité, entre autres, dans son observation générale n° 31 (2004) sur la nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte (par. 4 a)). En ce qui concerne les activités de surveillance menées par la National Security Agency (NSA) partout dans le monde, le Comité a recommandé aux États-Unis de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir que ses activités de surveillance, à l'intérieur et à l'extérieur de son territoire, soient conformes aux obligations découlant du Pacte, notamment de l'article 17, et, en particulier, de prendre des mesures pour garantir que toute immixtion dans la vie privée soit faite conformément aux principes de légalité, de proportionnalité et de nécessité, indépendamment de la nationalité des personnes dont les communications sont directement surveillées et de l'endroit où elles se trouvent (par. 22 a)).

³⁹ Voir le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 2 ; et E/C.12/49/3, art. 4.

⁴⁰ Voir le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 3 2), et le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 5 2) a).

rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'État partie concerné doit soumettre dans les six mois au Comité une réponse contenant des informations sur les mesures prises pour donner effet aux recommandations du Comité. Le Comité peut aussi inviter l'État partie à lui soumettre dans ses rapports périodiques ultérieurs des informations sur les mesures prises en réponse aux recommandations⁴¹.

44. Un cas portant sur des sanctions imposées par l'ONU a été soumis au Comité des droits de l'homme en vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁴². Deux ressortissants belges, dont les noms avaient été inscrits au début de 2003, à l'initiative de la Belgique, sur la liste établie par le Comité des sanctions de l'ONU, avaient soumis une communication au Comité des droits de l'homme. Ils affirmaient qu'en proposant d'inscrire leur nom sur la liste établie par le Comité des sanctions sans disposer d'« informations pertinentes », et en appliquant ultérieurement des sanctions, la Belgique avait violé plusieurs dispositions du Pacte, notamment le droit à un procès équitable et le droit à un recours effectif (art. 2 (par. 3) et 14) et le droit de circuler librement (art. 12). Le Comité a estimé qu'il était « compétent pour recevoir la communication qui allègue des violations par l'État partie des droits énoncés dans le Pacte, quelle que soit l'origine des obligations mises en œuvre par l'État partie », indépendamment du fait que l'inscription sur la liste avait été effectuée à la demande de la Belgique par le Comité des sanctions sur la base de la résolution 1267 du Conseil de sécurité. Le Comité a estimé que la Belgique avait violé les droits garantis par le Pacte.

45. Au vu de ce qui précède, le Rapporteur spécial estime que les comités établis en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels sont a fortiori compétents pour examiner des plaintes ayant trait à la légalité de mesures coercitives unilatérales et pour recommander que des réparations soient accordées aux victimes.

Procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme

46. Les plaintes pour violation des droits de l'homme due à l'application de mesures coercitives unilatérales peuvent également être déposées auprès des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme. À cet égard, les personnes ou groupes de personnes soumis à des mesures coercitives unilatérales peuvent porter leurs allégations à l'attention du Rapporteur spécial sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, habilité à agir dans des cas particuliers en adressant des communications à l'État ou aux États concernés pour les informer des allégations de violations et d'atteintes. Des communications peuvent également être adressées à d'autres titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, pour autant que leur mandat ait un rapport avec certains aspects des atteintes aux droits de l'homme liées à l'application de mesures coercitives unilatérales. Cependant, si les États sont considérés comme responsables des mesures nationales ayant des effets négatifs sur les droits fondamentaux de leur population, des considérations juridiques ne suffisent pas à elles seules pour déterminer si les États à l'origine de mesures coercitives unilatérales acceptent d'être tenus responsables des effets négatifs de telles mesures sur les droits de l'homme en dehors de leur territoire.

⁴¹ Voir le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 9 3).

⁴² Voir la communication n° 1472/2006, *Sayadi et Vinck c. Belgique*, constatations adoptées le 29 décembre 2008.

Procédure de requête du Conseil des droits de l'homme

47. La procédure de requête du Conseil des droits de l'homme est un autre dispositif ayant pour objet de traiter tout un ensemble de violations flagrantes et attestées par des éléments dignes de foi de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, quelles que soient la région du monde et les circonstances dans lesquelles elles sont commises, qui pourrait sans doute également pu servir de mécanisme d'examen des plaintes contre les effets négatifs de mesures coercitives unilatérales. Cette procédure a pour objectif de renforcer la coopération avec l'État concerné. Après l'examen initial de la communication, celle-ci est transmise par le Conseil à l'État concerné afin de recueillir son avis et de maintenir une bonne communication entre l'auteur de la plainte, les États et le Conseil, à tous les stades de la procédure.

C. Commissions d'indemnisation

48. Des commissions d'indemnisation ont été créées dans divers contextes pour assurer le règlement de réclamations liées à des situations de conflit ou de violations massives des droits de l'homme. Elles comprennent la Commission chargée de régler les réclamations des réfugiés et personnes déplacées portant sur des biens fonciers, le Tribunal arbitral pour les comptes en déshérence en Suisse, la Commission des réclamations concernant les biens immobiliers, créée en application du règlement n° 2006/10 de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, et la Commission internationale pour les demandes d'indemnisation de l'époque de l'Holocauste.

49. La Commission d'indemnisation des Nations Unies est un exemple marquant de ce type de mécanisme. Créée en tant qu'organe subsidiaire du Conseil de sécurité, la Commission avait pour mission d'examiner les demandes d'indemnisation, de statuer dessus et de verser les indemnités dues par l'Iraq à la suite de l'invasion illicite du Koweït. Dans sa résolution 687 (1991), le Conseil de sécurité a confirmé que :

L'Iraq, sans préjudice de ses dettes et obligations antérieures au 2 août 1990, qui seront traitées par les voies normales, est responsable, en vertu du droit international, de toute perte, de tout dommage – y compris les atteintes à l'environnement et la destruction des ressources naturelles – et de tous autres préjudices directs subis par des États étrangers et des personnes physiques et sociétés étrangères du fait de son invasion et de son occupation illicites du Koweït.

50. Une commission d'indemnisation similaire pourrait probablement être créée pour offrir réparation aux victimes de mesures coercitives unilatérales. Elle pourrait relever du Conseil de sécurité ou être créée en vertu d'une convention multilatérale négociée sous les auspices de l'ONU. Les États ayant imposé des mesures coercitives unilatérales à d'autres pays pourraient être appelés à contribuer au financement de cette commission.

D. Juridictions régionales ou internationales

Juridictions de l'Union européenne

51. Les sanctions de l'Union européenne (UE) – appelées « mesures restrictives »⁴³ au sein de l'UE – sont soumises à un contrôle juridictionnel complet assuré par le Tribunal de l'Union européenne, qui peut faire l'objet d'un appel devant la Cour de justice. Cela vaut

⁴³ Voir Conseil de l'UE, « Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE » (15 juin 2012).

également pour les mesures visant à mettre en œuvre les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies et les mesures « autonomes » de l'UE, comme il est ressorti de l'affaire *Kadi et Al-Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*⁴⁴. Au fil du temps, les juridictions de l'UE ont développé une importante jurisprudence sur des cas d'individus ou d'entités soumis à des mesures restrictives, dans lesquels les requérants ont parfois effectivement obtenu la « radiation de leur nom d'une liste », bien que le nombre de demandeurs ayant eu gain de cause reste limité. Le Tribunal de l'UE est saisi par des dizaines de nouveaux recours en annulation chaque année⁴⁵. Toutefois, comme l'a fait remarquer le juge Allan Rosas,

le fait que les décisions prévoyant l'application de sanctions soient, en principe, soumises à un contrôle juridictionnel « complet » ne signifie pas que les personnes ou les entités visées réussissent toujours, ou même dans la plupart des cas, à obtenir l'annulation des mesures restrictives. De fait, en 2015, la plupart des recours en annulation des décisions du Conseil portés devant le Tribunal de l'UE ont été rejetés ou déclarés irrecevables⁴⁶.

52. L'article 263 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁴⁷ est la principale disposition régissant les demandes de contrôle juridictionnel des mesures de l'UE directement portées devant les juridictions de l'UE. La procédure doit être engagée dans les deux mois suivant la publication de la mesure, de sa notification à l'auteur de la plainte ou, à défaut, du jour où elle a été portée à la connaissance de ce dernier. Pour ce qui est des mesures restrictives adoptées en vertu de la politique étrangère et de sécurité commune, l'un des points importants à retenir est que l'article 275 du Traité sur le fonctionnement de l'UE exclut, par principe, le contrôle juridictionnel des actes relevant de cette politique.

53. Cependant, le même article prévoit une exception à ce principe :

La Cour est compétente pour contrôler le respect de l'article 40 du Traité sur l'Union européenne et se prononcer sur les recours, formés dans les conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, du présent traité concernant le contrôle de la légalité des décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales adoptées par le Conseil sur la base du titre V, chapitre 2, du traité sur l'Union européenne.

⁴⁴ Voir l'affaire *Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*, C-402/05 P et C-415/05 P, arrêt de la Cour de justice (grande chambre) du 3 septembre 2008. Dans le sommaire de l'arrêt, la Cour indique clairement que « [...] [l]es juridictions communautaires doivent, conformément aux compétences dont elles sont investies en vertu du traité CE, assurer un contrôle, en principe complet, de la légalité de l'ensemble des actes communautaires au regard des droits fondamentaux faisant partie intégrante des principes généraux du droit communautaire, y compris sur les actes communautaires qui, tel le règlement litigieux, visent à mettre en œuvre des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité [...] ».

⁴⁵ En 2006, cinq recours en annulation de telles lois ont été formés devant le Tribunal de l'UE. Selon des chiffres plus récents, on comptait 93 nouveaux recours en 2011, 59 en 2012, 41 en 2013, 69 en 2014 et 55 en 2015. Les affaires portées en appel devant la Cour de justice sont beaucoup moins nombreuses. En 2015, par exemple, la Cour s'est prononcée sur sept affaires de ce type. Voir Allan Rosas, « EU sanctions policies: value imperialism, futile gesture politics or extravaganza of judicial control? », exposé présenté à l'occasion d'un séminaire sur les mesures restrictives de l'UE, à Tallinn, le 5 février 2016.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ L'article 263 (par. 4) du Traité prévoit que « [t]oute personne physique ou morale peut former [...] un recours contre les actes [pris par une institution de l'UE] dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution ».

54. Il est ainsi expressément prévu que le Tribunal de l'UE et la Cour de justice de l'UE sont compétents pour contrôler la légalité des décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales adoptées sur la base de la politique étrangère et de sécurité commune. Les mesures restrictives de l'UE peuvent également être indirectement contestées dans le cadre d'un renvoi préjudiciel en application de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'UE, lorsqu'une question relative à l'interprétation d'une loi de l'UE prévoyant des sanctions est soulevée dans le cadre d'une procédure engagée devant une juridiction de l'un des 27 États membres de l'UE.

55. S'agissant des différents motifs pouvant donner lieu à un contrôle juridictionnel, il convient de noter qu'une mesure restrictive peut être annulée s'il est établi que l'institution dont elle émane a « abusé » de son pouvoir ou l'a exercé à d'autres fins que celles pour lesquelles il lui a été accordé. Cependant, l'erreur manifeste d'appréciation constitue un autre motif, plus répandu⁴⁸. Pour qu'il soit procédé à un contrôle juridictionnel, les mesures visées doivent être attestées par des éléments de preuve précis, fiables, cohérents et suffisamment complets. Le contrôle juridictionnel peut également porter sur les droits relatifs à la régularité de la procédure, à savoir le droit de connaître les raisons justifiant l'application d'une mesure juridique, le droit qu'a toute personne à un procès lorsque ses intérêts sont touchés, la protection du droit de se défendre en cas d'éventuelles sanctions et le droit de toute personne à ce que ses affaires soient dûment traitées par les institutions de l'UE. Un contrôle juridictionnel peut également être demandé en cas de violation d'un traité ou de toute règle de droit relative à son application, notamment de toute disposition de fond du droit de l'UE ou de droits fondamentaux. Ce contrôle porte en outre sur les principes juridiques définis par la Cour de justice, à savoir les principes de non-discrimination, de proportionnalité, de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime⁴⁹.

56. Toutefois, le contrôle juridictionnel exercé par les juridictions de l'UE ne s'étend pas à l'examen des motifs généraux qui sous-tendent une décision politique prévoyant un régime de sanctions ou l'inscription d'une personne sur une liste noire. Les institutions politiques de l'UE sont donc dotées d'un pouvoir discrétionnaire étendu pour définir les critères généraux déterminant la portée des décisions visant des personnes, des entités et des activités⁵⁰. Par conséquent, on constate que les juridictions de l'UE sont peu susceptibles de contrôler la légalité de mesures restrictives prises par l'UE du point de vue de leur conformité avec le droit international, bien que le Conseil de l'UE affirme bel et bien que celle-ci doit être assurée⁵¹.

57. Bien qu'il n'existe aucun précédent en la matière, le fait qu'un recours en annulation de mesures restrictives adoptées par l'UE contre un pays donné puisse également être formé devant les juridictions de l'UE par le Gouvernement de l'État visé ne semble pas prêter à controverse⁵². De même, la possibilité pour un État tiers (non membre de l'UE) de saisir le Tribunal ou la Cour de justice de l'UE au titre de l'article 263 du Traité sur le

⁴⁸ Comme dans le cas, par exemple, de l'affaire *Safa Nicu Sepahan c. Conseil de l'Union européenne*, T-384/11, arrêt du Tribunal de l'UE (première chambre) du 25 novembre 2014.

⁴⁹ Voir D. Chalmers, G. Davies et G. Monti, *European Union Law*, 3^e éd. (Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, 2010), p. 396 ; s'agissant du contrôle juridictionnel des sanctions de l'ONU et de l'UE par les juridictions de l'UE, voir par exemple, G. de Búrca, « The European Court of Justice and the International Legal Order after *Kadi* », *Harvard International Law Journal*, vol. 51, n° 2 (2010).

⁵⁰ Voir Allan Rosas, « EU sanctions policies ».

⁵¹ Voir Conseil de l'UE, « Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE » (15 juin 2012), par. 9, selon lesquelles « [l']introduction et la mise en œuvre de mesures restrictives doivent toujours se faire en conformité avec le droit international ».

⁵² Consultations tenues le 25 mai 2016 à la Cour de justice de l'UE.

fonctionnement de l'UE, pour autant qu'il remplisse les conditions permanentes fixées par cet article – par exemple, en démontrant que la mesure faisant l'objet de la plainte le concerne directement – semble bien établie⁵³.

58. Des incertitudes subsistent quant à savoir si les juridictions de l'UE peuvent accorder des indemnités aux personnes ou entités qu'elles jugent avoir été illégalement soumises à des mesures restrictives par l'UE. En application de l'article 268 du Traité sur le fonctionnement de l'UE, des entités privées peuvent engager des actions en dommages-intérêts devant le Tribunal de l'UE en invoquant la responsabilité non contractuelle de l'UE⁵⁴. Le Rapporteur spécial a confirmé qu'à ce jour, une seule décision rendue par un tribunal de l'UE accordait des indemnités aux victimes de mesures restrictives illicites. En l'espèce⁵⁵, la requérante, une société iranienne, avait été inscrite en 2011 sur la liste des entités visées par des mesures restrictives prises à l'encontre de la République islamique d'Iran dans le but d'empêcher la prolifération nucléaire. Le Tribunal a estimé que le Conseil avait manifestement inscrit « à tort » la requérante sur cette liste et qu'il ne s'était pas acquitté de la charge de la preuve qui lui incombait. Il a estimé que l'erreur commise par le Conseil était « suffisamment caractérisée » et qu'elle avait porté atteinte à la réputation de la société. Par conséquent, le Tribunal a annulé la décision prévoyant l'inscription de la société sur la liste en question et a accordé à la requérante une indemnité pour l'atteinte portée à sa réputation. Le montant de l'indemnité était cependant modeste⁵⁶.

59. Bien qu'il offre une certaine forme de recours juridique aux personnes et aux entités concernées, et bien que sa portée et son ampleur semblent inégales dans le monde, le contrôle juridictionnel des mesures restrictives assuré par les juridictions de l'UE continue de susciter certaines préoccupations. On citera en particulier la pratique qui consiste à réinscrire pour d'autres motifs des personnes ou entités sur une liste dont elles avaient été « radiées », largement utilisée par le Conseil de l'UE et considérée par le Rapporteur spécial comme une pratique défiant l'autorité des juridictions de l'UE. La pression exercée sur les juridictions par certains États ayant publiquement critiqué la jurisprudence de la radiation est elle aussi préoccupante⁵⁷. Dans le même ordre d'idées, le Rapporteur spécial fait observer que l'incertitude qui persiste en ce qui concerne la possibilité de se voir effectivement accorder réparation par les tribunaux pour les préjudices causés par l'application illégale de mesures restrictives réduit considérablement l'efficacité des recours mis à la disposition des victimes de mesures restrictives illégales dans le système juridique de l'UE.

⁵³ Voir J. Rideau, « Recours en annulation – Conditions de recevabilité », *Jurisclasseur Europe* (Lexis Nexis, 2011), par. 71. Au moins une affaire contre la Commission européenne – sans lien avec des sanctions – a été portée par un État non membre de l'UE devant le Tribunal de l'UE : voir *Confédération suisse c. Commission européenne*, C-547/10P, arrêt du Tribunal de l'UE (troisième chambre) du 7 mars 2013.

⁵⁴ Voir A. Rosas, « Counter-terrorism and the rule of law: issues of judicial control », dans *Counter-terrorism: International Law and Practice*, A. M. Salinas de Frias, K. L. H. Samuel et N. D. White, éd. (Oxford, Oxford University Press, 2012), p. 91.

⁵⁵ Voir l'affaire *Safa Nicu Sepahan c. Conseil de l'Union européenne*, T-384/11, arrêt du Tribunal de l'UE (première chambre) du 25 novembre 2014. Cette affaire est actuellement en appel devant la Cour de justice (C-45/15 P). Quelques autres actions en dommages-intérêts engagées par des personnes ou des entités radiées d'une liste sont en instance devant le Tribunal.

⁵⁶ En l'espèce, la société Safa Nicu Sepahan a réclamé 7,66 millions d'euros majorés des intérêts, dont 2 millions d'euros de dommages et intérêts pour atteinte à sa réputation. Cependant, la Cour de justice ne lui a accordé que 50 000 euros d'indemnité pour le préjudice subi.

⁵⁷ Selon le juge Allan Rosas : « il est vrai que la jurisprudence [des juridictions de l'UE] a provoqué la consternation et suscité des préoccupations au sein du Conseil et de la Commission, ainsi que parmi certains États membres [de l'UE] qui craignent que ce contrôle juridictionnel ne compromette l'efficacité des sanctions de l'UE » ; Allan Rosas, « EU sanctions policies ».

La Cour européenne des droits de l'homme

60. La Cour européenne des droits de l'homme est compétente pour connaître des affaires de violation de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dont elle est saisie par des individus ou des personnes morales⁵⁸.

61. La Cour est saisie au moyen de requêtes individuelles introduites par des personnes ou des entités qui s'estiment victimes d'une violation de la Convention ou de l'un de ses Protocoles⁵⁹. Cependant, elle ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus, et dans un délai de six mois à partir de la date de la décision interne définitive⁶⁰. De plus, la Cour ne retient aucune requête lorsqu'elle « est essentiellement la même qu'une requête [qu'elle a] précédemment examinée ou [qui a] déjà [été] soumise à une autre instance internationale d'enquête ou de règlement, et si elle ne contient pas de faits nouveaux »⁶¹. Les arrêts de la Cour sont juridiquement contraignants pour les États parties à la Convention⁶².

62. La Cour peut allouer des dommages au requérant, en d'autres termes « une satisfaction équitable » pour la partie lésée, si elle « déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation »⁶³. Cependant, il a été noté que « la principale réparation accordée par la Cour européenne consiste en une déclaration confirmant qu'il y a eu violation de la Convention » et il est bien connu que la Cour n'alloue pas de dommages « au motif que ses constatations de violation de la Convention constituent une satisfaction équitable "suffisante" »⁶⁴.

63. La Cour a rendu des décisions dans quelques affaires liées à des mesures restrictives. Dans l'affaire *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirket c. Irlande*, qui portait sur les mesures prises par l'Irlande en application des décisions adoptées par l'UE pour exécuter les sanctions imposées par le Conseil de sécurité à l'ex-Yougoslavie, l'Irlande avait saisi un aéronef loué par la compagnie aérienne nationale de l'ex-Yougoslavie à une compagnie turque, conformément au régime de mesures restrictives visant l'ex-Yougoslavie. Selon la Cour, cela témoignait du respect par l'Irlande de ses obligations juridiques au titre du droit communautaire. La Cour était d'avis qu'« une mesure de l'État prise en exécution de pareilles obligations juridiques doit être réputée justifiée dès lors qu'il est constant que l'organisation en question accorde aux droits fondamentaux (cette notion recouvrant à la fois les garanties substantielles offertes et les mécanismes censés en contrôler le respect) une protection à tout le moins équivalente à celle assurée par la Convention »⁶⁵. Elle a estimé que la protection des droits fondamentaux par le droit communautaire pouvait être considérée comme étant « équivalente » à celle garantie par la Convention européenne des droits de l'homme et que, par conséquent, l'Irlande « ne s'[était] pas écartée des obligations qui lui incombaient au titre de la Convention lorsqu'elle a mis en œuvre celles qui résultaient de son appartenance à

⁵⁸ La Convention européenne des droits de l'homme a été adoptée à Rome le 4 novembre 1950 et est entrée en vigueur le 3 septembre 1953. Elle a été ratifiée par les 47 États membres du Conseil de l'Europe.

⁵⁹ Voir la Convention européenne des droits de l'homme, art. 34.

⁶⁰ Ibid., art. 35 (par. 1).

⁶¹ Ibid., art. 35 (par. 2 b)).

⁶² Ibid., art. 46 (par. 1).

⁶³ Ibid., art. 41.

⁶⁴ Philip Leach, *Taking a Case to the European Court of Human Rights* (Oxford, Oxford University Press, 2011) 465-467.

⁶⁵ Voir *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirket c. Irlande*, requête n° 45036/98, arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (grande chambre) du 30 juin 2005, par. 155.

la Communauté européenne »⁶⁶. Elle a donc jugé que les mesures prises par l'Irlande ne constituaient pas une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, s'agissant des droits de propriété.

64. Dans l'affaire *Nada c. Suisse*, un ressortissant de nationalités italienne et égyptienne affirmait que l'interdiction d'entrée en Suisse et de transit par ce pays dont il avait fait l'objet en conséquence de l'inscription de son nom sur la liste annexée à l'ordonnance fédérale sur les Taliban était contraire à plusieurs dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme, et portait notamment atteinte à son droit à la liberté (art. 5) ainsi qu'au respect de sa vie privée et familiale, à son honneur et à sa réputation (art. 8). La Cour a estimé qu'il y avait bien eu violation des articles 8 et 13 (droit à un recours effectif) de la Convention. Elle a souligné qu'en droit suisse, le requérant n'avait eu à sa disposition aucun recours effectif permettant de dénoncer les atteintes aux droits garantis par la Convention, en ce sens que, même s'il avait pu saisir les juridictions internes aux fins d'obtenir la radiation de son nom de la liste annexée à l'ordonnance sur les Taliban, « ces juridictions n'avaient pas examiné quant au fond ses griefs concernant les violations alléguées de la Convention. En particulier, le Tribunal fédéral a estimé qu'il pouvait certes vérifier si la Suisse était liée par les résolutions du Conseil de sécurité, mais non lever pour non-respect des droits de l'homme les sanctions prises contre le requérant »⁶⁷. À cet égard, la Cour a explicitement évoqué l'arrêt de la Cour de justice de l'UE concernant l'affaire *Kadi*, selon lequel les principes régissant l'ordre juridique international issu des Nations Unies n'impliqu[ai]ent pas qu'un contrôle juridictionnel de la légalité interne du règlement litigieux au regard des droits fondamentaux serait exclu en raison du fait que cette mesure vis[ait] à mettre en œuvre une résolution du Conseil de sécurité adoptée au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies⁶⁸. Elle considérait que « ce raisonnement [devait] s'appliquer, *mutatis mutandis*, à la présente affaire, plus précisément pour ce qui [était] du contrôle de la conformité de l'ordonnance sur les Taliban avec la Convention par les instances suisses », et a estimé « qu'aucun élément dans les résolutions du Conseil de sécurité n'empêchait les autorités suisses de mettre en place des mécanismes de vérification des mesures prises au niveau national en application de ces résolutions ». En l'espèce, la demande de « satisfaction équitable » sous forme d'indemnisation présentée par le requérant, en application de l'article 41 de la Convention européenne des droits de l'homme, a été rejetée.

65. L'affaire *Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse*, a été engagée par Khalaf M. Al-Dulimi, qui affirmait que les juridictions suisses avaient violé son droit d'accès à un tribunal, garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, celles-ci ayant refusé de se prononcer sur ses griefs selon lesquels les autorités suisses avaient confisqué et gelé illégalement ses avoirs et ceux de sa société. Selon le Gouvernement suisse, les juridictions suisses n'étaient pas en mesure de trancher, dans la mesure où la Suisse ne jouissait d'aucun pouvoir discrétionnaire et était tenue d'appliquer la résolution 1483 du Conseil de sécurité en gelant les avoirs des personnes liées au Gouvernement iraquien. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que cette mesure constituait une restriction disproportionnée du droit que M. Al-Dulimi tenait de l'article 6 de la Convention, car ni le Conseil de sécurité, ni les juridictions suisses ne lui avaient permis de bénéficier d'un contrôle juridictionnel effectif, pourtant essentiel, étant donné les restrictions importantes imposées par le gel (depuis 1990) et la confiscation (depuis 2006) de ses avoirs. Les points communs entre cette affaire et celle de *Kadi* sont évidents, et il est intéressant de constater que la Cour européenne a relevé l'absence de

⁶⁶ Ibid., par. 165.

⁶⁷ Voir l'affaire *Nada c. Suisse*, par. 210.

⁶⁸ Ibid., par. 212 ; voir aussi l'affaire *Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*, par. 299.

médiateur dans le cadre de la liste de sanctions prévues par la résolution 1483 du Conseil de sécurité (or grâce à l'affaire *Kadi*, tel n'est pas le cas pour la liste des sanctions établies par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies) et a souligné que « tant qu'il n'existe pas d'examen judiciaire efficace et indépendant, au niveau des Nations Unies, de la légitimité de l'inscription des personnes et entités sur leurs listes, il est essentiel que ces personnes et entités soient autorisées à demander l'examen par les tribunaux nationaux de toute mesure prise en application du régime des sanctions »⁶⁹. Toutefois, la demande d'indemnisation a été rejetée.

66. La compétence de la Cour européenne des droits de l'homme pourrait être considérablement limitée du fait que la Convention européenne des droits de l'homme étend l'obligation qui incombe aux Parties contractantes de respecter les droits de l'homme à « toute personne relevant de leur juridiction »⁷⁰. De fait, dans les trois affaires examinées plus haut, il était question des effets des sanctions sur des personnes ou entités résidant dans un État partie à la Convention. Bien qu'elle ait élargi l'application extraterritoriale de ses dispositions⁷¹, la jurisprudence de la Cour semble encore exiger que l'État visé par des allégations de violation des dispositions de la Convention assure une forme de « contrôle effectif » sur le territoire où réside le requérant. Quant à savoir si la Cour européenne des droits de l'homme est compétente pour connaître d'allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme, s'agissant des effets négatifs de mesures coercitives unilatérales adoptées par des États membres du Conseil de l'Europe sur les droits fondamentaux des personnes ou des groupes vivant dans des pays tiers⁷², la question reste encore ambiguë et sans réponse, du moins selon le Rapporteur spécial.

VI. Conclusion et recommandations

67. **Il ressort de l'examen des mécanismes existants qui ont effectivement été utilisés (ou qui pourraient sans doute l'être) pour réclamer réparation des préjudices causés par l'application de sanctions, que ces mécanismes sont généralement peu nombreux et que leur compétence en matière de recours véritablement utiles et de dommages et intérêts, y compris d'indemnisation et de réparation, est le plus souvent limitée. Au premier abord, les principaux, sinon les seuls, mécanismes juridiques opérationnels et accessibles aux individus ou entités privées visés semblent être les juridictions de l'UE et la Cour européenne des droits de l'homme. Cependant, la capacité de ces institutions, ou leur volonté, d'accorder une réparation effective aux victimes de violations des droits de l'homme imputables à des sanctions semble elle-même limitée.**

68. **Partout dans le monde, chaque fois que des mesures coercitives unilatérales se révèlent avoir des effets négatifs sur les droits de l'homme, le droit à un recours devrait être effectivement garanti et protégé, et des mécanismes appropriés devraient être mis à la disposition des victimes, à l'échelle nationale ou internationale, afin**

⁶⁹ Voir l'affaire *Al-Dulimi et Montana Management c. Suisse*, requête n° 5809/08, arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section) du 26 novembre 2013, par. 134.

⁷⁰ Voir la Convention européenne des droits de l'homme, art. 1.

⁷¹ La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que « la notion de "juridiction" [au sens] de la Convention ne se circonscrit pas nécessairement au territoire national des Parties contractantes. Dans des circonstances exceptionnelles, les actes effectués par les États contractants en dehors de leur territoire ou produisant des effets en dehors de celui-ci peuvent s'analyser en l'exercice par eux de leur juridiction ». Voir l'affaire *Issa et autres c. Turquie*, requête n° 31821/96, arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section) du 16 novembre 2004, par. 68.

⁷² Consultations tenues le 15 juin 2016 à la Cour européenne des droits de l'homme.

qu'elles puissent disposer d'un tel recours et obtenir une indemnisation et une réparation. Il est inacceptable que les populations d'un grand nombre d'États soient privées d'accès à une instance ou à un mécanisme leur permettant d'exercer un recours et d'obtenir une indemnisation et une réparation. L'absence de tels mécanismes est contraire à certaines obligations fondamentales énoncées dans la plupart des instruments relatifs aux droits de l'homme.

69. Le Conseil des droits de l'homme et l'Assemblée générale devraient être invités à réaffirmer de manière solennelle, au moyen d'une déclaration, le droit des victimes à un recours utile, y compris à une indemnisation financière effective et appropriée, dans toutes les situations où leurs droits fondamentaux sont touchés par des mesures coercitives unilatérales.

70. Les États dont les populations sont touchées par des mesures coercitives unilatérales devraient réfléchir aux possibilités juridictionnelles dont ils disposent en vertu d'instruments en vigueur, notamment la compétence de la Cour internationale de Justice en matière contentieuse, ou d'autres instances permettant de contester la légalité et l'application de ces mesures au regard du droit international, y compris du droit des droits de l'homme.

71. Les États devraient envisager la possibilité de solliciter un avis consultatif à la Cour internationale de Justice sur la légalité des mesures coercitives unilatérales. Un avis consultatif qui préciserait le statut des mesures coercitives unilatérales ayant effectivement des effets négatifs sur les droits fondamentaux de personnes innocentes en droit international contemporain, y compris en droit international des droits de l'homme, et sur leur rapport avec la sanction collective, serait très utile pour la communauté internationale et la promotion de l'état de droit.

72. Les mécanismes de l'ONU qui supervisent l'application des instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, en particulier les comités créés en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, devraient être renforcés et leur compétence pour examiner les violations des droits de l'homme liées à l'application de mesures coercitives unilatérales, quelle que soit la situation géographique de la victime ou de l'auteur, devrait être confirmée.

73. Le respect du principe de responsabilisation pourrait être garanti en intégrant dans l'Examen périodique universel de chaque État qui impose des mesures coercitives unilatérales à d'autres pays un point sur ces mesures afin d'en évaluer leurs effets sur les droits de l'homme.

74. La mise en place d'un mécanisme approprié permettant aux personnes touchées par des mesures coercitives unilatérales d'exercer un recours et d'obtenir une indemnisation et une réparation au niveau de l'ONU devrait être envisagée. Ce mécanisme pourrait consister en une commission d'indemnisation relevant du Conseil de sécurité. Autre possibilité, celle de créer ce mécanisme en vertu d'une convention multilatérale négociée sous les auspices de l'ONU, à laquelle les États seraient invités à adhérer et qui établirait une instance auprès de laquelle les individus ou entités touchés par des mesures coercitives unilatérales pourraient directement porter plainte contre les États ou les organisations internationales qui leur imposent ces mesures. Cette commission d'indemnisation pourrait être chargée d'examiner des plaintes pour violations des droits de l'homme causées par l'application de sanctions et à statuer dessus, ou elle pourrait s'appuyer sur les conclusions du Comité des droits de l'homme et du Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

75. Il serait également possible d'examiner la possibilité d'adopter le modèle de l'Organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce pour mettre en place un organe juridictionnel chargé de traiter les demandes d'indemnisation et de réparation pour violations des droits de l'homme causées par l'application de mesures coercitives unilatérales.
