



TÉLÉCOPIE • FACSIMILE TRANSMISSION

DATE: 5 juin 2023

À/TO: M. Gilbert F. Houngbo
Organisation internationale du Travail – OIT

FAX:

EMAIL: governingbody@ilo.org; ilo@ilo.org; communication@ilo.org

DE/FROM: Nom du chef du service
Titre du chef du service
Service des procédures spéciales
HCDH

FAX: +41 22 917 9008

TÉL: +41 22 917 83 41 / +41 22 917 9738

EMAIL: ohchr-registry@un.org

REF: OL OTH 64/2023 (VEUILLEZ RAPPELER LA PRÉSENTE RÉFÉRENCE DANS VOTRE RÉPONSE)

PAGES: 5 (Y COMPRIS CETTE PAGE)

OBJET/SUBJECT: **COMMUNICATION DES PROCÉDURES SPÉCIALES**

Veillez trouver ci-joint une communication envoyée par la Rapporteuse spéciale sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme.

Je vous saurais gré de communiquer cette lettre à l'Organisation internationale du Travail (OIT) dès que possible.



PALAIS DES NATIONS • 1211 GENÈVE 10, SUISSE

www.ohchr.org • TÉL: +41 22 917 9543 / +41 22 917 9738 • FAX: +41 22 917 9008 • E-MAIL: ohchr-registry@un.org

Mandat de la Rapporteuse spéciale sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme

Réf.: OL OTH 64/2023

(Veuillez rappeler la présente référence dans votre réponse)

5 juin 2023

Monsieur le Directeur général du Bureau international du Travail,

Je tiens à vous remercier pour votre réponse du 9 mai 2023, ainsi que pour les éclaircissements qu'elle apporte concernant la position de l'Organisation internationale du Travail (OIT). Elle a été publiée, de même que ma communication initiale du 25 avril 2023 ([OTH 29/2023](#)), sur la [page Web](#) de la base de données et des rapports publics sur les communications des procédures spéciales, comme le prévoit le Manuel des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme.

Conformément aux procédures établies, je saisis la présente occasion pour vous adresser une communication de suivi.

Depuis sa création, en 1919, l'OIT a joué un rôle crucial dans la mise en place et la consolidation du système international des traités et des recommandations visant à protéger les groupes vulnérables, à garantir le respect des normes relatives aux droits de l'homme dans les domaines économique et social et en matière de travail, et à assurer le suivi des mesures adoptées par les États pour appliquer ces instruments, ainsi que d'autres normes de l'Organisation. L'objectif de ma communication initiale du 25 avril 2023, formulée en ma qualité de Rapporteuse spéciale, n'était pas d'intervenir à dessein sur des questions touchant aux relations entre les organes de l'OIT et ses États Membres.

Ma communication portait, au contraire, principalement sur les types de mesures recommandées par le Conseil d'administration à la Conférence générale de l'OIT, ainsi que sur le texte du projet de résolution de la Conférence ¹ concernant les mesures opportunes au sens de l'article 33 de la Constitution de l'OIT.

¹ Conseil d'administration, «Options concernant les mesures opportunes au sens de l'article 33 de la Constitution de l'OIT ainsi que d'autres mesures propres à assurer l'exécution, par le gouvernement du Bélarus, des recommandations de la commission d'enquête concernant les conventions n^{os} 87 et 98», 347^e session, Genève, 13-23 mars 2023, GB.347/INS/14(Rev.1), disponible à l'adresse: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_867804.pdf.

Vous avez souligné à juste titre dans votre réponse que j'avais reconnu à maintes reprises dans le cadre de mes activités et rapports thématiques que les organisations internationales pouvaient imposer des sanctions à leurs États membres, comme le dit le commentaire relatif à l'article 22 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Cependant, selon le droit international, les organisations internationales ne peuvent prendre que des sanctions expressément prévues dans leurs documents constitutifs, dans le strict respect des dispositions de la Charte des Nations Unies, des buts et principes des Nations Unies et d'autres normes impératives du droit international, notamment l'obligation de promouvoir et de protéger les droits de l'homme.

Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies donne au Conseil de sécurité de l'ONU la possibilité, sans équivalent, d'appliquer tant des mesures militaires que non militaires en vertu du droit international, tandis que son chapitre XVI, en particulier à l'article 103, limite de fait les compétences des autres acteurs, dont les organisations internationales, en matière de sanctions contre des États membres. Par conséquent, je suis convaincue que la principale raison pour laquelle il a été décidé en 1946 de retirer de la Constitution de l'OIT toute référence à des sanctions économiques tient au respect des obligations découlant de la Charte des Nations Unies. La même conclusion peut également être tirée de la pratique établie de l'OIT consistant à n'adopter aucune recommandation tendant à imposer des sanctions économiques ou d'autres types de sanctions, de même que des déclarations répétées des précédents directeurs généraux concernant l'adhésion à une politique de non-recours à des sanctions.

Ces déclarations, le retrait de la mention des sanctions économiques de la Constitution en 1946, ainsi que l'absence d'utilisation des mécanismes de l'article 33 même avant 1946 corroborent l'approche non sanctionnatrice adoptée en matière d'interprétation de la Constitution de l'OIT, en vertu des dispositions du droit international coutumier sur le rôle de la pratique et des accords ultérieurs dans l'interprétation des traités internationaux, qui ont été énoncées par la suite dans le projet de conclusions de la Commission du droit international sur les accords et la pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités (2018).

Je tiens à appeler l'attention sur les effets négatifs qui pourraient découler des moyens auxquels les mandants de l'OIT envisagent de recourir pour assurer l'exécution de la recommandation de la Conférence générale au titre de l'article 33, si cette recommandation était finalement adoptée, à savoir l'imposition de sanctions unilatérales à l'encontre d'un État Membre de l'Organisation. Étant donné que la Constitution de l'OIT se contente de donner compétence à la Conférence générale pour adopter des recommandations, les mesures prises par les États sur le fondement de ces recommandations ne constitueront pas des sanctions émanant d'une organisation internationale mais des sanctions unilatérales des États Membres de l'OIT.

Mes activités en tant que Rapporteuse spéciale sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme montrent que les États prennent de plus en plus souvent des sanctions unilatérales à l'encontre d'autres États, de certains secteurs d'activité économique, ainsi que contre des entreprises et des individus ². Mes rapports sur les visites de pays ³

² Cibles des mesures coercitives unilatérales: notion, catégories et groupes vulnérables: rapport de la Rapporteuse spéciale sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, 13 septembre 2021, A/76/174/Rev., disponible à l'adresse: <https://undocs.org/A/76/174/REV.1>.

³ Voir les visites de pays sur la page Web du mandat: <https://www.ohchr.org/fr/special-procedures/sr-unilateral-coercive-measures/country-visits>.

montrent clairement que le recours à des sanctions économiques et financières, de même que la rupture des relations dans les domaines de la recherche, du sport et de la culture, ont des effets négatifs sur les droits humains des personnes appartenant aux sociétés ciblées, qu'ils compromettent le développement, contribuent à accroître les taux de chômage et de pauvreté, à détériorer les conditions de travail, entravent lourdement l'accès aux produits essentiels, notamment nourriture et médicaments, désorganisent l'activité économique permettant ainsi aux économies parallèles ou aux activités criminelles de prospérer en touchant de manière disproportionnée les plus vulnérables – appartenant souvent à des groupes marginalisés, creusent les inégalités économiques et sapent les programmes sociaux des États à l'intention des plus démunis, notamment les femmes et les enfants, les personnes en situation de handicap et les personnes âgées, du fait, entre autres, de l'insuffisance des recettes publiques ⁴. Les informations reçues ont en particulier montré que les graves perturbations économiques ainsi causées entraînaient une chute libre du revenu par habitant, les emplois dans le secteur public perdant de leur attractivité (ce qui s'accompagne d'un accroissement du taux de vacance) en raison du niveau extrêmement bas des salaires, qui dans certains pays visés par des sanctions ne permettent même pas de couvrir le coût mensuel moyen du panier alimentaire.

Les chercheurs, scientifiques, athlètes, artistes, employés de petites entreprises et personnes travaillant dans le secteur de l'artisanat de tous les pays ciblés par des sanctions unilatérales ne peuvent généralement pas bénéficier des initiatives de coopération internationale ni participer aux projets, concours, conférences et programmes internationaux, ce qui les prive de possibilités de se perfectionner et d'obtenir des financements complémentaires.

Les visites que j'ai réalisées dans plusieurs pays visés par des sanctions unilatérales ainsi que les informations communiquées par diverses parties prenantes, y compris des acteurs de la société civile, montrent clairement que les normes relatives aux droits de l'homme et le droit international des droits de l'homme ne sont souvent pas pris en compte par les États dans les régimes de sanctions, qu'il s'agisse de sanctions de l'ONU ou de sanctions unilatérales. Des préoccupations relatives aux droits de l'homme sont même formulées à propos de l'application des résolutions de l'ONU, notamment celles dont l'objet est de garantir que l'assistance humanitaire destinée aux populations des pays visés par des sanctions puisse leur être apportée sans entrave (comme la résolution 2664 (2022) du Conseil de sécurité). Souvent, les acteurs qui recourent à des mesures et à des sanctions unilatérales défendent leur position et se justifient en faisant valoir que leur décision procède d'une bonne intention et vise à faire respecter des «valeurs suprêmes», et en prétendant que ces mesures sont ciblées et qu'elles constituent une réaction à la mauvaise gestion constatée ou supposée dans les pays concernés. Toute évocation de leurs répercussions négatives sur le plan humanitaire est généralement balayée par des arguments mettant en avant leur caractère non intentionnel ou la présence dans les systèmes en vigueur de garanties permettant d'accorder des dérogations pour raisons humanitaires.

Malheureusement, dans la pratique, les dérogations pour raisons humanitaires se révèlent inefficaces et insuffisantes. Les effets néfastes des sanctions ciblées, aggravés par une application trop stricte des dispositions prises et une neutralisation excessive des risques, l'emploi d'une

⁴ Visite au Zimbabwe: rapport de la Rapporteuse spéciale sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, Alena Douhan, 12 août 2022, A/HRC/51/33/Add.2, parag. 20 et 21, 45, 76, disponible à l'adresse: <https://undocs.org/A/HRC/51/33/Add.2>; Conclusions préliminaires de la visite en République arabe syrienne de la Rapporteuse spéciale sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme, Alena Douhan, disponible à l'adresse: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/ucm/statements/2022-11-09/20221110-eom-syria-srucm-en.docx>.

terminologie peu claire et peu précise, et l'imposition de peines civiles ou pénales en cas de contournement des régimes de sanctions, font de facto de ceux-ci des dispositifs de portée générale qui finissent par léser l'ensemble de la population du pays ciblé.

Un certain nombre d'autres questions se posent également quant aux effets sur les droits économiques, sociaux et au travail des sanctions unilatérales et de leur application par trop stricte. Compte tenu de l'importante mission dont est investie l'OIT et de sa longue tradition de promotion et de protection de ces catégories de droits, je prie instamment l'Organisation d'envisager de mettre en place des processus visant à surveiller régulièrement les répercussions négatives des mesures coercitives unilatérales sur la situation humanitaire en ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels. Je tiens à réaffirmer que mon mandat est ouvert au dialogue et aux échanges constructifs, et vous confirme ma disposition à vous fournir, ainsi qu'à l'OIT, des informations supplémentaires concernant ma mission, de même que mes travaux thématiques et empiriques.

J'invite également la Conférence générale de l'OIT à éviter toute action que les États Membres de l'Organisation pourraient interpréter comme les encourageant ou les autorisant à prendre des mesures qui ne sont pas conformes à la Charte des Nations Unies, et à modifier le Guide de l'OIT pour les mandants de manière à parer à des interprétations larges et trompeuses non conformes à la Charte des Nations Unies et veiller à ce que les mandants agissent conformément aux objectifs et aux principes de l'OIT, en tenant dûment compte des droits des travailleurs et des objectifs de protection sociale des plans et déclarations récentes de l'Organisation.

La présente communication de suivi, en tant que commentaire sur des résolutions, réglementations ou politiques en suspens ou en cours de discussion, et toute réponse reçue seront publiées sur la page Web du Haut-Commissariat aux droits de l'homme dans un délai de 48 heures. Ces échanges seront également publiés ultérieurement dans le rapport présenté au Conseil des droits de l'homme. Je reste ouverte à la poursuite du présent dialogue.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur général, l'assurance de ma très haute considération.



Alena Douhan

Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme