



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 27/04/04

CAHDI (2004) 13

**COMITE DES CONSEILLERS JURIDIQUES SUR LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC
(CAHDI)**

**28^e réunion
Lausanne, 13-14 septembre 2004**

SANCTIONS DES NATIONS UNIES ET RESPECT DES DROITS DE L'HOMME

Document du Secrétariat
Préparé par la Direction générale des affaires juridiques

Avant-propos

Le présent document traite des développements récents dans l'approche du Conseil de Sécurité des sanctions accordant une importance particulière à la procédure d'ajout à la liste et de la radiation de la liste des individus ou entités appartenant à des groupes terroristes

1. Introduction

Le Conseil de Sécurité adopte de différents régimes de sanctions pour de différentes situations. En ce qui concerne les particuliers, deux types de sanctions existent : les restrictions de déplacement et le gel des avoirs, le dernier étant également appliqué aux entités. Les comités des sanctions supervisent l'application par les États de ces sanctions. En particulier, ils établissent des listes désignant les personnes et les entités à qui les sanctions doivent être imposées. Au moment de telles « listes de sanctions » sont utilisées dans quatre situations, notamment en Libéria,¹ en Sierra Leone,² en Iraq³ et en ce qui concerne l'organisation Al-Qaida⁴.

La plus importante parmi ces listes, est sans doute celle publiant les noms des membres de l'organisation terroriste Al-Qaida en vue de guider les efforts des États dans la lutte contre le terrorisme. Néanmoins, l'importance de la situation en Iraq, où les avoirs de nombreux hauts fonctionnaires irakiens ont été gelés, ne doit pas être sous-estimée. Au contraire, ayant donné lieu seulement à des restrictions de déplacement concernant un nombre limité de personnes, les situations en Libéria et en Sierra Leone ne sont que d'une importance relativement mineure.

En inscrivant des personnes ou des entités sur leurs listes, ces comités se trouvent face au problème de réconcilier une démarche qui devrait être rapide, préventive et préemptive à la fois avec la protection des droits de l'homme. Des cas récents, le plus connu étant celui concernant les suédoises somaliens en 2002, dans lequel la Suède a demandé que trois personnes et une entité de nationalité suédoise soient radiés de la liste d'Al-Qaida, ont mis en exergue ce problème. Des projets de réforme de la procédure des comités sont donc en discussion et on éprouve le besoin de clarifier les critères regardant l'ajout à et la radiation de la liste des personnes et des entités.⁵

2. La procédure d'ajout

La procédure d'ajout à la liste pratiquée par les comités se fonde sur des résolutions du CS et dépend en plus des directives régissant la conduite des travaux du comité adoptées par les comités eux-mêmes. En ce moment tous les comités, à l'exception de celui pour la Sierra Leone, ont adopté de telles directives.

Selon la directive régissant la procédure du Comité pour la Libéria, le Comité passe en revue la liste des personnes visées par les sanctions tous les trimestres. Toutes les demandes de ses membres tendant à ajouter des noms à la liste doivent être soumises au moins 48 heures avant le début de l'examen trimestriel et devraient inclure des informations

¹ Résolution 1521 (2003) du Conseil de Sécurité ; le Comité a été créé par le paragraphe 21 de cette résolution.

² Résolutions 1132 (1997) et 1171 (1998) du Conseil de Sécurité.

³ Résolution 1483 (2003) du Conseil de Sécurité ; le Comité a été créé par la résolution 1528 (2003) visant à identifier des personnes et des entités conformément au paragraphe 19 de la résolution 1483 (2003) et à actualiser la liste établie par le Comité créé par résolution 661 (1990) du Conseil de Sécurité dont les fonctions ont été terminées.

⁴ Résolution 1267 (1999) du Conseil de Sécurité ; le Comité souvent appelé « Comité 1267 », a été créé par le paragraphe 6 de cette résolution ; ses fonctions ont été modifiées et élargies par la résolution 1390 (2002) du Conseil de Sécurité.

⁵ Selon M. Valdiveso, le Président du Comité créé par la résolution 1267 (1999) du Conseil de Sécurité dans S/2002/1423 (rapport du Comité pour 2002).

concernant la date de naissance, le numéro de passeport et les noms d'emprunt des personnes désignées. Toutes les informations et/ou corrections nouvelles fournies par les Etats et concernant les noms déjà inscrits sur la liste sont diffusées dans le cadre de la procédure d'approbation tacite et sont, au moins qu'il n'y ait pas d'objection, immédiatement reportées sur la liste.

La procédure adoptée par le Comité pour l'Iraq est assez similaire. Néanmoins, pour assurer et faciliter leur identification, d'additionnelles informations sur les personnes et entités visées sont nécessaires, notamment : profession ou titre, lieu de naissance, domicile ; et pour les entités : nom, sigle, adresse, siège, entreprises apparentées, filiales, sociétés de façade, nature des activités et responsables. De plus, le Comité décide si les décisions sont prises selon la procédure d'approbation tacite.

La procédure adoptée par le Comité surveillant les sanctions contre les membres d'Al-Qaida est différente des autres procédures. Le Comité examine des demandes d'actualisation de la liste non seulement des États Membres mais aussi de certaines organisations régionales. Avant de communiquer au Comité des informations supplémentaires relatives aux personnes figurant sur la liste, ces États Membres et organisations régionales sont encouragés à prendre contact avec le ou les État(s) qui a/ont fourni les informations à l'origine, en vue de déterminer s'il est opportun de soumettre au Comité lesdites informations supplémentaires. Les ajouts proposés à la liste devraient inclure un exposé descriptif des informations qui représentent la base ou la justification des mesures prises. Ensuite, le Groupe de suivi⁶ dispose d'un délai de quatre semaines pour examiner toutes les informations reçues et pour conseiller ou déconseiller au Comité d'ajouter lesdites informations à la liste. Ce dernier décide de l'ajout à la liste et peut demander des informations supplémentaires à cette fin. Les décisions sont prises selon la procédure d'approbation tacite si le Comité le décide. De plus, le Comité peut à nouveau faire appel aux compétences du Groupe de suivi qui, selon le dernier rapport du Comité est devenu indispensable pour la décharge de son mandat.⁷

3. « Voies de recours ? » – la radiation de la liste

Les voies de recours pour les personnes et entités qui prétendent être injustement ajoutées à une liste de sanction ne sont pas très développées. Néanmoins, certains Comités disposent d'un dispositif procédural à cette fin.

Selon les directives régissant la conduite des travaux du Comité surveillant les sanctions contre Al-Qaida, adoptées en 2002, les personnes et entités qui prétendent être injustement ajoutées à la liste peuvent présenter au gouvernement du pays dans lequel ils résident et/ou dont ils sont ressortissants une demande tendant à faire réexaminer leur cas. Si, après avoir examiné les informations pertinentes, le gouvernement requis souhaite donner suite à une demande de radiation de la liste, il devrait chercher à persuader le(s) gouvernement(s) identifiant(s) de présenter, conjointement ou séparément une telle demande. Étant donné que le Comité prend ses décisions par le consensus de ses membres conformément à la procédure d'approbation tacite, l'appui du (des) gouvernement(s) identifiant(s) augmenterait la chance de succès d'une demande de radiation.

59 États ont participé à la mise à jour de la liste du Comité en 2002. 30 personnes et 24 entités ont été ajoutées à la liste (qui comprend maintenant à peu près 320 noms) et 4 personnes et 9 entités ont été radiés de la liste. En ce qui concerne les demandes de radiation, le gouvernement de la Suède a été le plus actif.⁸

En 2004, le comité concernant la Libéria a établi une procédure pour la tenue et la mise à jour de la liste des personnes dont les déplacements font l'objet de restrictions. Lors de sa

⁶ Le Groupe de suivi a été créé par la résolution 1363 (2001) du Conseil de Sécurité.

⁷ S/2002/1423.

⁸ S/2002/1423 (rapport du Comité créé par la résolution 1267 (1999) du Conseil de Sécurité pour 2002).

revue trimestrielle, le Comité examine les demandes en suspens tendant à retirer des noms de la liste, transmises par l'intermédiaire des missions permanentes représentant les pays dont les personnes concernées sont ressortissantes ou par le biais du bureau des Nations Unies le plus proche. Toutefois, « à titre exceptionnel » dont la nature n'est pas spécifiée en détail, le Comité examine des demandes émanant directement des particuliers.

Le Comité concernant l'Iraq affirme dans ses directives relatives à l'application de la résolution 1483 (2003), son intention d'adopter d'autres directives sur les modalités de radiation de la liste dans le plus bref délai. Néanmoins, jusqu'à maintenant aucune des ces directives a été publiée.

Enfin, le Comité surveillant les restrictions de déplacement concernant la Sierra Leone ne fait aucune référence à des voies de recours. Cependant, les personnes inscrites sur la liste dont les déplacements font l'objet de restrictions peuvent demander une dérogation à ces restrictions en vertu du paragraphe 4 a de la résolution 1521 (2003). De plus, selon le dernier rapport du Comité,⁹ des violations de ces sanctions semblent être fréquentes.

4. Alternatives aux voies de recours devant les Comités – contestation de mesures nationales d'application devant les Courts internationaux

Des Courts internationaux ont adressé la question si des particuliers visés par les sanctions de l'ONU peuvent contester les mesures nationales d'application. En particulier, la Cour de Justice des Communautés Européennes a traité de ce problème à l'égard des sanctions contre la Yougoslavie, dans son Bosphorus arrêt.¹⁰ Bien que la CJCE a mis en exergue que l'intérêt général des sanctions visant à mettre fin à une guerre soit fondamental pour la communauté internationale,¹¹ on peut néanmoins en conclure que selon la CJCE il est possible que les mesures nationales d'application de telles sanctions soient disproportionnées. En dépit du seuil très élevé d'une telle disproportion à laquelle la CJCE se réfère, une mesure serait disproportionnée si elle se révélait comme manifestement inutile et disproportionnée à la lumière du but recherché.

Actuellement, les faits de cet arrêt sont examinés par la Cour Européenne de Droits de l'Homme. En ce qui concerne leur recevabilité, l'état en question (la République d'Irlande) a fait valoir que la requête de la partie demanderesse serait incompatible *ratione personae* avec la Convention, puisque les organisations internationales auraient leur propre personnalité juridique et la CtEDH n'aurait pas de juridiction en ce qui concerne les requêtes contre une telle organisation ou ses organes compétents. Au contraire, la partie requérante a fait valoir qu'elle ne contestait aucunement les actes, omissions ou dispositions légales d'une organisation internationale, mais l'application de ces dispositions par la République d'Irlande. Dans sa décision du 13.9.2001,¹² la CtEDH a décidé avec unanimité que la requête de la partie demanderesse donnait lieu à des questions sérieuses et complexes concernant l'article 1 du 1^{er} protocole de la Convention européenne des droits de l'homme et qu'elle était donc recevable.

Ainsi, il paraît que et la CJCE et la CtEDH affirment leur juridiction et leur volonté de se prononcer sur la légalité des mesures nationales d'application qui mettent à effet les décisions des organisations internationales. Par conséquent, on peut considérer qu'il existe une voie de recours indirecte contre les décisions des Comités des sanctions qui donnent lieu à de mesures nationales d'application dans les États membres de l'Union européenne ou du Conseil de l'Europe.

⁹ S/2002/1414.

¹⁰ C-84/95.

¹¹ C84/95, paragraphe 26.

¹² Hudoc référence REF00022596 ; BOSPHORUS HAVA YOLLARI TURIZM VE TICARET AS c. IRELANDE; numéro d'application 00045036/98; date 13/09/2001;

5. Conclusion

En dépit de développements récents concernant les procédures des comités des sanctions, le besoin d'une démarche rapide, préventive et préemptive et le besoin d'une protection efficace des droits de l'homme, n'ont pas encore été réconciliés à la satisfaction de tous les États.

Certains États¹³ estiment que les comités des sanctions souffrent toujours d'un manque de procédure et les personnes et entités inscrites sur leurs listes ne disposent ni du droit ni de la possibilité d'avoir un indépendant examen judiciaire des preuves présentées contre eux dans un cas spécifique.

Au contraire, la nécessité d'une démarche vigilante et proactive en ce qui concerne l'ajout des personnes et entités sur les listes de sanctions est mise en exergue. En particulier on fait souvent valoir, que les comités menant la lutte contre des membres d'organisations terroristes sont fondamentalement différents d'autres comités des sanctions et ne devraient donc pas être jugés selon les mêmes critères.¹⁴ Étant l'instrument le plus efficace des comités luttant contre le terrorisme, l'ajout de personnes et entités soupçonnées du terrorisme sur leurs listes ne devrait pas être compromis par d'encombrantes exigences procédurales.

¹³ voir par exemple; documents CAHDI (2004) 7 (soumis par la délégation de la Grèce) et CAHDI (2004) 9 (soumis par la délégation de la Suède).

¹⁴ Selon M. Valdiveso, le Président du Comité créé par la résolution 1267 (1999) du Conseil de Sécurité, dans S/2002/1423 (rapport du Comité pour 2002, paragraphe 21).