

Strasbourg, 23/02/04

CAHDI (2004) 7

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

**27^e réunion
Strasbourg, 18-19 mars 2003**

**MESURES NATIONALES D'APPLICATION DES SANCTIONS DES NATIONS UNIES ET
RESPECT DES DROITS DE L'HOMME**

Document soumis par la délégation de la Grèce

La réception dans l'ordre juridique étatique des actes unilatéraux des organisations internationales, telles les résolutions du Conseil de sécurité, a toujours été une question qui a donné naissance à une pratique étatique assez disparate. A cette difficulté fondamentale vient s'ajouter le contenu particulier des décisions du Conseil : leur nature afflictive, le fait qu'elles empiètent sur les droits des Etats sanctionnés et des particuliers, qu'elles obligent les Etats de prendre des mesures spécifiques pour qu'elles lient leurs organes et deviennent opposables aux particuliers, rendent la situation assez délicate et exigent la plus grande vigilance de la part du législateur. De surcroît, ces dernières années, le Conseil a diversifié les sujets sanctionnés par le recours de plus en plus fréquent aux sanctions ciblées (*smart sanctions*) : alors qu'auparavant il ne visait que les Etats, il n'hésite plus de «lever le voile» de l'appareil étatique, pour sanctionner directement des personnes physiques et morales, y compris des dirigeants politiques et leurs collaborateurs. Cela fait que la législation de certains Etats relative à l'incorporation des décisions du Conseil de sécurité s'avère inadaptée pour ce nouveau type des sanctions. Cette diversification se couple aussi par un enrichissement du contenu des sanctions : du simple embargo commercial on passe de plus en plus souvent à des sanctions plus sophistiquées, tel le gel des avoirs ou encore, leur transfert vers un compte des Nations Unies (v. par exemple le par. 23 de la résolution 1483[2003]), l'obligation de conduire devant la justice des personnes impliquées dans des actes terroristes sans qu'elles soient nécessairement nommées dans les résolutions du Conseil ou des listes des Comités des sanctions (v. la résolution 1373[2001]).

Nous sommes de l'avis que notre échange de vues sur le sujet pourrait aborder les questions suivantes :

1. Selon quelles modalités sont introduits dans l'ordre juridique interne les décisions du Conseil de sécurité imposant des sanctions ? L'incorporation s'opère par voie législative ou par voie réglementaire ? S'agit-il d'un régime uniforme ou le choix entre les deux voies varie selon le contenu de la décision du Conseil de sécurité ?

Si la voie réglementaire est adoptée, cela se fait sur la base d'une délégation législative destinée spécialement aux décisions du Conseil de sécurité ?

2. Quelles sont les sanctions prévues par le droit interne (pénales ou administratives), pour réprimer les violations des résolutions du Conseil de sécurité ?

3. Quand les sanctions sont imposées pour une période déterminée et ensuite ne sont pas reconduites (comme ce fut le cas avec la majorité des mesures imposées par la résolution 1333(2002) sur la situation en Afghanistan), leur abrogation dans l'ordre juridique interne se fait implicitement ou un acte normatif est requis ?

4. Quand la résolution du Conseil imposant un embargo sur les exportations prévoit des dérogations à celles-ci sans établir un Comité pour les surveiller (v. par exemple le par. 10 de la résolution 1483(2003) qui autorise, malgré l'embargo, la fourniture d'armes à l'Autorité en Irak), l'acte normatif d'incorporation désigne-il une autorité nationale compétente pour autoriser l'exportation ?

5. Souvent le Conseil de sécurité charge le Comité des sanctions d'identifier les produits visés par les sanctions ou par les dérogations à celles-ci. Parfois même, comme ce fut le cas des sanctions contre l'UNITA adoptées par la résolution 1173(1998), l'entrée en vigueur des sanctions est conditionnée par l'adoption d'une décision du Comité concernant leur champ d'application exacte. Cette pratique est monnaie courante en cas de sanctions ciblées, qui ne deviennent effectives qu'à partir du moment où le Comité aura désigné les personnes visées (v. par exemple les résolutions 1132(1997) sur la situation au Sierra Leone, 1127(1997) sur la situation en Angola, 1333(2002) et 1390(2002) sur la situation en Afghanistan). Dans ces cas, les décisions des Comités des sanctions qui précisent les

sanctions du Conseil de sécurité ou conditionnent le déclenchement de celles-ci, doivent-elles être introduites en droit interne ?

6. Y-a t-il eu des cas où des actes normatifs d'introduction des sanctions en droit interne ont été attaqués devant les tribunaux comme contraires aux droits de l'homme ? Si un tel cas se présente, croyez-vous que le fait que l'Etat n'ait agi qu'en tant qu'agent d'exécution d'une mesure des Nations Unies adoptée en vertu du chapitre VII aurait pu constituer une défense suffisante ou, au contraire, l'Etat devrait prouver *in concreto* que la mesure normative d'introduction ne viole pas les droits de l'homme ? A cet égard, la décision de la CJCE rendue le 30 juillet 1996 dans l'affaire *Bosphorus Hava Yollari c. Irlande*¹, ainsi que la décision qui sera rendue par la Cour européenne des droits de l'homme dans la même affaire², rejoignent notre problématique.

Nous sommes de l'avis que cette question de conflit potentiel entre les droits de l'homme et les sanctions du Conseil de sécurité pourrait être soulevée par des personnes lésées surtout dans des cas de mesures irréversibles de privation de droits patrimoniaux. Songeons par exemple au par. 23 (b) de la résolution 1483 qui ordonne non seulement le gel mais aussi le transfert à un compte des Nations Unies, le Fonds de développement pour l'Irak, des avoirs financiers de Saddam Hussein, des hauts dignitaires du régime irakien et des membres de leur famille, alors que normalement la confiscation des biens privés est sujette en droit interne à des conditions très strictes, notamment une condamnation pénale.

¹ V. *Rec. CJCE* 1996, p. I-03953 (Aff. C-84/95).

² La Cour a déjà statué sur la recevabilité de la requête, v. sa décision du 13.09.2001.