



DH-SYSC-II(2018)25

28/09/2018

COMITÉ DIRECTEUR POUR LES DROITS DE L'HOMME
(CDDH)

COMITÉ D'EXPERTS SUR LE SYSTÈME
DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
(DH-SYSC)

**GROUPE DE REDACTION SUR LA PLACE DE LA CONVENTION EUROPEENNE
DES DROITS DE L'HOMME DANS L'ORDRE JURIDIQUE EUROPEEN ET
INTERNATIONAL
(DH-SYSC-II)**

Chapitre du Thème 1, sous-thème iii) :

**Interaction entre les résolutions du Conseil de Sécurité et
la Convention européenne des droits de l'homme**

Note préliminaire

1. Le présent texte fait partie du futur rapport du CDDH sur « La place de la Convention européenne des droits de l'homme dans l'ordre juridique européen et international ». Il constitue le troisième sous-chapitre de la partie / thème 1 de ce futur rapport, qui aborde « Le défi de l'interaction entre la Convention et les autres branches du droit international, y compris le droit international coutumier ».

2. Le texte a été rédigé par les co-rapporteurs, M. Alexei ISPOLINOV (Fédération de Russie) et M. Chanaka WICKREMASINGHE (Royaume-Uni). Il a été révisé et adopté à titre provisoire par le DH-SYSC-II lors de sa 4^e réunion, tenue du 25 au 28 septembre 2018. L'adoption provisoire signifie que le Groupe a examiné le texte du projet de chapitre paragraphe par paragraphe et procédé à des amendements, tant sur le contenu que sur la forme du texte. Le texte pourrait être mis à jour au cas où la Cour européenne des droits de l'homme rendrait de nouveaux arrêts importants avant l'adoption définitive de la totalité du futur rapport en 2019, afin d'harmoniser l'ensemble du texte du futur rapport et de tenir compte des orientations éventuelles données par le CDDH.

L'INTERACTION ENTRE LES RÉOLUTIONS DU CONSEIL DE SÉCURITÉ ET LA CONVENTION EUROPÉENNE DE DROITS DE L'HOMME

Introduction – La Charte des Nations Unies

1. L'Organisation des Nations Unies occupe indéniablement une place centrale dans le système international, et en conséquence, la Charte des Nations Unies est un document central dans le système juridique international. L'objectif principal des Nations Unies est le maintien de la paix, mais, dans son approche holistique de cette tâche, l'ONU cherche non seulement à rétablir la paix en cas de conflit, mais également à prévenir les conflits et à en traiter les causes, notamment par le biais de ses travaux en matière de désarmement, de développement durable, de droits de l'homme et de développement du droit international. C'est bien évidemment la même volonté de reconstruction et la reconnaissance de la nécessité de construire les fondations d'une paix durable qui ont conduit à la création du Conseil de l'Europe¹ et de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)².

2. Le système de la Charte prévoit une structure sophistiquée d'organes, chacun ayant ses propres domaines d'activité, ses responsabilités, pouvoirs, procédures et méthodes de travail. Les relations entre les organes et entre l'organisation et ses États membres sont régies par un ensemble complexe de lois et de pratiques découlant de la Charte elle-même. La Charte est donc la loi suprême de l'organisation et, compte tenu de la vocation universelle de l'ONU en tant qu'organisation politique centrale mondiale chargée du maintien de la paix et de la sécurité internationales, la Charte revêt une importance primordiale dans les systèmes politique et juridique internationaux. Dans le contexte du présent rapport, la Charte comporte deux caractéristiques particulièrement frappantes, sans précédent dans le droit international, qui démontrent l'engagement des États membres à garantir l'efficacité du système des Nations Unies dans son rôle fondamental de maintien de la paix et de la sécurité internationales. La première est l'autorité conférée au Conseil de sécurité, un organe composé de 15 États membres, qui fonctionne selon un système particulier de vote à la majorité, et a le pouvoir de prendre des décisions que l'ensemble des membres ont une obligation légale de mettre en œuvre (examiné dans la section suivante). La deuxième caractéristique résulte de l'article 103 de la Charte selon lequel, en cas de conflit entre les

¹ Le Statut du Conseil de l'Europe prévoit :

Article 1er

a) Le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social.

b) Ce but sera poursuivi au moyen des organes du Conseil, par l'examen des questions d'intérêt commun, par la conclusion d'accords et par l'adoption d'une action commune dans les domaines économique, social, culturel, scientifique, juridique et administratif, ainsi que par la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

c) La participation des membres aux travaux du Conseil de l'Europe ne doit pas altérer leur contribution à l'œuvre des Nations Unies et des autres organisations ou unions internationales auxquelles ils sont parties.

d) Les questions relatives à la défense nationale ne sont pas de la compétence du Conseil de l'Europe.

² Cf. le préambule à la Convention:

« Réaffirmant leur profond attachement à ces libertés fondamentales qui constituent les assises mêmes de la justice et de la paix dans le monde et dont le maintien repose essentiellement sur un régime politique véritablement démocratique, d'une part, et, d'autre part, sur une conception commune et un commun respect des droits de l'homme dont ils se réclament ; »

obligations découlant pour les Etats membres de la Charte et les obligations issues d'autres accords internationaux, les obligations provenant de la Charte prévalent.

3. La garantie de la prééminence des obligations de l'ONU sur les autres obligations internationales énoncées à l'article 103 est unique dans le système de droit international horizontal qui opère entre les États souverains. Sa place particulière est reflétée dans l'article 30 de la Convention de Vienne sur le Droit des traités. Sur le plan juridique, il s'agit d'une disposition essentielle permettant de garantir que les obligations des Nations Unies soient effectivement mises en œuvre par les États membres. Les États ne peuvent donc invoquer d'autres obligations conventionnelles pour justifier le non-respect d'une obligation découlant de la Charte des Nations Unies. Aux fins du présent rapport, il est important de noter que les obligations découlant de décisions contraignantes du Conseil de sécurité doivent être considérées comme des obligations découlant de la Charte des Nations Unies au regard de l'article 103.³ Toutefois, l'article 103 ne prévoit pas de hiérarchie entre les obligations contraires à la Charte des Nations Unies dans la mesure où elles existent.

1. Le Conseil de Sécurité

4. En vertu de l'article 24 de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité est chargé de la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales :

"1. Afin de garantir une action rapide et efficace de la part de l'ONU, ses membres attribuent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et conviennent que, dans l'exercice de ses fonctions, le Conseil de sécurité agit en son nom. (*surlignage ajouté*)

2. Dans l'exercice de ses fonctions, le Conseil de sécurité agit conformément aux buts et principes des Nations Unies. Les pouvoirs spécifiques conférés au Conseil de sécurité pour lui permettre de s'acquitter de ses fonctions sont définis aux Chapitres VI, VII, VIII et XII."

5. Les pouvoirs du Conseil de sécurité sont étendus, lui donnant ainsi une grande marge de manœuvre pour déterminer la réaction la plus appropriée à une violation ou une menace pour la paix. Il peut utiliser de son pouvoir pour rechercher des solutions diplomatiques aux différends relevant du Chapitre VI de la Charte, ou pour prendre des mesures coercitives en vertu du Chapitre VII afin de faire face aux menaces à la paix, aux violations de la paix et aux actes d'agression. Les décisions du Conseil en vertu du Chapitre VII sont juridiquement contraignantes (article 25) et le Conseil a le pouvoir de décider si des mesures doivent être prises par tous ou par certains États membres de l'ONU (article 48).

6. Après la fin de la Guerre froide, le Conseil de sécurité a pu utiliser beaucoup plus largement ses pouvoirs institués par le Chapitre VII qu'auparavant. La Charte prévoit que le Conseil (a) décide de mesures n'impliquant pas l'utilisation de la force, telles que des sanctions économiques⁴, et (b) recourt à la force militaire, bien que, pour des raisons politiques ou autres, dans la pratique, le Conseil a dû adapter les moyens par lesquels ces pouvoirs sont exercés. En outre et afin de remplir sa mission de maintien de la paix et la

³ Voir CIJ, Questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 découlant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. États-Unis), mesures conservatoires, ordonnance du 14 avril 1992, § 42.

⁴ Voir article 41 de la Charte des Nations Unies: «Le Conseil de sécurité peut décider des mesures ne nécessitant pas le recours à la force armée pour donner effet à ses décisions et il peut demander aux membres des Nations Unies de les appliquer. Celles-ci peuvent inclure une interruption totale ou partielle des relations économiques et des moyens de communication ferroviaires, maritimes, aériens, postaux, télégraphiques, radio et autres, ainsi que la rupture des relations diplomatiques.»

sécurité internationales, le Conseil a également fait preuve d'une ingéniosité considérable dans l'utilisation de ses pouvoirs au titre du Chapitre VII, y compris en s'en servant d'une manière qui n'était pas expressément prévue dans la Charte. Ainsi, par exemple, le Conseil a utilisé ces pouvoirs pour mandater des opérations de paix, administrer des territoires, établir des tribunaux internationaux, renvoyer des situations à la Cour pénale internationale et créer une commission d'indemnisation. Bien que certains aspects de la pratique du Conseil n'aient pas été dénués de critiques (au moins autant pour ce que le Conseil n'a pu faire que pour ce qu'il a réellement fait), le Conseil demeure l'institution centrale du système international de maintien de la paix et une source unique de légitimité⁵.

(a) Le Conseil de sécurité et l'emploi des mesures n'impliquant pas le recours à la force, telles que des sanctions économiques

7. L'article 41 de la Charte confère au Conseil un large pouvoir discrétionnaire pour décider des mesures autres que le recours à la force qu'il estime nécessaires pour donner effet à ses décisions. Celles-ci peuvent inclure, sans toutefois s'y limiter, des sanctions économiques. Il existe maintenant un vaste corpus de pratiques du Conseil où des sanctions ont été imposées par le Conseil et qui ont été développées en grande partie dans la période de l'après-guerre froide. Les sanctions représentent un outil essentiel que le Conseil peut utiliser pour faire face aux différentes menaces à la paix et à la sécurité internationales, en particulier parce qu'elles sont des alternatives crédibles aux actions coercitives. Elles ont été utilisées pour soutenir les processus de paix et les transitions pacifiques, pour dissuader les changements non constitutionnels, pour limiter le terrorisme, pour protéger les droits de l'homme et pour promouvoir la non-prolifération. Il existe actuellement 14 régimes de sanctions différents des Nations Unies.⁶

8. Les mesures prises varient en fonction de la nature de la menace et de l'objectif du Conseil, allant de sanctions économiques et commerciales globales à des mesures plus ciblées telles que des embargos sur les armes, des interdictions de voyage et des restrictions financières ou sur les produits de base. Il est relativement rare que des sanctions générales ou globales soient imposées à tous les échanges commerciaux avec un pays ou une région cible, en raison des conséquences imprévues qu'elles peuvent avoir sur la population d'États ciblés qui ont peu à voir avec la menace pour la paix en question. En pratique, le Conseil a eu recours à l'utilisation de sanctions ciblées à l'encontre de certaines

⁵ Le développement et l'expansion de l'utilisation de ses pouvoirs par le Conseil de sécurité dans l'ère suivant immédiatement la fin de la Guerre froide ont été observés et débattus abondamment dans la littérature universitaire par des juristes internationaux – pour certains exemples récents, cf. : R Higgins et al., *Oppenheim's International Law United Nations* (Vol I and II) (2017); I. Johnstone "The Security Council and International Law" in S. von Einsiedal, D Malone, and B Stagno Ugarte (ed.s) *The UN Security Council in the 21st Century* (2016) pp 771-792; M. Mattheson *Council Unbound* (2006). D'autres travaux se sont principalement concentrés sur les limitations juridiques des pouvoirs du Conseil et la manière dont elles peuvent être mises en œuvre de manière adéquate : cf. D Akande "The International Court of Justice and the Security Council: Is there room for Judicial Control of Decisions of Political Organs of the United Nations" (1997) 46 ICLQ 309-43; M Bedjaoui *The New World Order and the Security Council: testing the legality of its acts* (1994); B Fassbender "Quis judicabit? The Security Council, Its powers and Its Legal Control" 11 EJIL 219-20 ; V Gowlland-Debbas (ed) *United Nations Sanctions and International Law* (2001).; D Sarooshi *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers* (1999); A Tzanakoupolous *Disobeying the Security Council* (2011); E de Wet *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council* (2004).

⁶ Les régimes de sanctions en vigueur ont été mis en place par le Conseil de sécurité en République centrafricaine, en République populaire démocratique de Corée, en Guinée-Bissau, en Iraq, au Liban, en Libye, au Mali, en Somalie / Érythrée, en République centrafricaine, et au Soudan du Sud, au Soudan et au Yémen, ainsi que contre ISIS (Daech) / Al-Qaida et les Talibans.

personnes ou sur des biens particuliers afin d'aboutir à l'impact souhaité par le Conseil. Il convient de souligner que les sanctions sont conçues comme des mesures temporaires ayant pour but d'inciter l'individu à changer de comportement et à se conformer aux décisions du Conseil plutôt que comme des punitions. Lorsque des sanctions sont imposées contre des individus, le Conseil accompagne ces mesures d'un système d'exemptions humanitaires visant à améliorer l'effet des sanctions sur des aspects fondamentaux de la vie des personnes.

(b) Le Conseil de sécurité et le recours à la force armée

9. L'intention des rédacteurs de la Charte de l'ONU était que le Conseil de sécurité lui-même soit en position d'utiliser la force (article 42) par le déploiement de forces mises à sa disposition par les États membres en vertu d'accords permanents (article 43). Cependant, de tels accords n'ont pas encore été conclus avec l'ONU. Le Conseil a donc dû recourir à un système par lequel il autorise les États à recourir à la force pour faire face aux violations ou aux menaces à la paix. Ces autorisations prennent habituellement la forme d'une autorisation dans le cadre d'une résolution adoptée en vertu du Chapitre VII «de prendre toutes les mesures nécessaires» ou «d'utiliser tous les moyens nécessaires». Ce système d'autorisation à prendre part à une action militaire a, par exemple, été adopté en 1990/1991 à la suite de l'invasion du Koweït par l'Iraq.

10. Les États sont de plus en plus disposés à déployer des troupes sous le commandement de l'ONU dans le cadre d'opérations de maintien de la paix. Pendant la guerre froide, alors qu'il était souvent paralysé lorsqu'il s'agissait d'autoriser le recours à la force en vertu de l'article 42, le Conseil de sécurité avait davantage réussi à développer sa pratique consistant à déployer des troupes internationales pour maintenir la paix, une fois que les parties en guerre avaient accepté de suspendre les combats. D'ordinaire, ces forces de maintien de la paix étaient légèrement armées et déployées avec le consentement du ou des États territorialement concernés, et autorisées à créer une barrière entre les opposants et à n'user de la force que pour se défendre. Cependant, au fil du temps et avec le consensus plus large qui s'est dégagé au sein du Conseil de sécurité au lendemain de la guerre froide, le mandat de certaines missions de maintien de la paix de l'ONU s'est développé de manière à inclure, à l'occasion, l'autorisation du recours à la force en vertu du Chapitre VII, par exemple pour lutter contre les menaces immédiates pesant sur les casques bleus ou la population civile dans la zone de responsabilité de la mission. De même, plutôt que de déployer une force des Nations Unies, le Conseil de sécurité peut autoriser une organisation régionale ou des États membres particuliers à mener des opérations de paix après le conflit, en incluant la possibilité de recourir à la force.

2. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et les résolutions du Conseil de sécurité

(a) Utilisation de mesures n'impliquant pas le recours à la force, telles que des sanctions économiques

11. L'affaire *Bosphorus*⁷ constitue le point de départ de toute discussion sur l'articulation entre les sanctions de l'ONU et la CEDH. Cette affaire portait en réalité sur la relation entre

⁷ *Bosphorus Yollari Turizm c. Ticaret Anonim Sirketi contre Irlande* (2005). L'affaire concernait un avion yougoslave qui avait été loué par une société turque, et était en Irlande pour les réparations, quand, en réponse au conflit dans l'ex-Yougoslavie, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 820 (1993) exigeant notamment que les États mettent en fourrière les avions yougoslaves sur leurs territoires. La RCSNU a été transposée dans le droit de l'UE et est ainsi devenue applicable en droit

le droit de l'Union européenne (à travers lequel la mesure de sanction de l'ONU avait été transposée et qui constituait la base juridique interne du comportement reproché de l'État défendeur) et la CEDH, plutôt que sur un examen des relations entre le droit de l'ONU et la CEDH. La principale conclusion de l'arrêt de la Grande Chambre est que lorsqu'une organisation internationale impose des sanctions qui doivent être appliquées par le biais des actions d'une partie contractante à la CEDH, alors la responsabilité de la partie contractante ne sera pas engagée à la condition que l'organisation en question assure une «protection équivalente» des droits fondamentaux de la CEDH :

« 155. De l'avis de la Cour, 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 (M. & Co., décision précitée, p. 152, démarche à laquelle les parties et la Commission européenne souscrivent). Par « équivalente », la Cour entend « comparable » : toute exigence de protection « identique » de la part de l'organisation concernée pourrait aller à l'encontre de l'intérêt de la coopération internationale poursuivi (paragraphe 150 ci-dessus). Toutefois, un constat de « protection équivalente » de ce type ne saurait être définitif : il doit pouvoir être réexaminé à la lumière de tout changement pertinent dans la protection des droits fondamentaux.

156. Si l'on considère que l'organisation offre semblable protection équivalente, il y a lieu de présumer qu'un État respecte les exigences de la Convention lorsqu'il ne fait qu'exécuter des obligations juridiques résultant de son adhésion à l'organisation. »

12. Toutefois, les affaires ultérieures, qui impliquaient de manière intéressante la mise en œuvre de sanctions plus ciblées, ont nécessité un examen plus direct des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations Unies. Dans l'affaire *Nada*, le requérant avait fait l'objet d'une interdiction de voyager en vertu du régime de sanctions alors en vigueur à l'encontre des Taliban et d'Al-Qaïda, en application de la résolution 1267 (1999) du Conseil de sécurité des Nations Unies et de plusieurs résolutions suivantes. Les particularités de l'affaire étaient que le requérant vivait dans une enclave italienne entourée d'un territoire suisse et que les décisions des autorités suisses, en vertu des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, lui interdisant de traverser le territoire suisse l'avaient effectivement confiné dans cette enclave. De fait, il affirmait notamment avoir été privé de l'accès à des soins de santé en violation des droits garantis par l'article 8 et ne disposait d'aucun recours en droit suisse en violation de l'article 13.

13. La Cour européenne des droits de l'homme (la Cour EDH / la Cour) a rejeté une exception préliminaire de l'État défendeur selon laquelle l'application de sanctions était attribuable à l'ONU et ne relevait donc pas de la «compétence» de l'État défendeur, au motif que la Cour a cherché à limiter son examen aux actions des autorités nationales dans la mise en œuvre des sanctions. De manière similaire, lors de l'examen sur le fond, la Cour s'est concentrée sur les mesures nationales de mise en œuvre plutôt que de considérer s'il y avait un conflit possible entre les exigences de la résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies et de la Convention. La Cour EDH a commencé par reconnaître que l'interdiction de voyager était expressément requise par la résolution 1390 (2002) du Conseil de sécurité des Nations Unies. Par conséquent, la présomption dans l'affaire *Al-Jedda*,

irlandais. Lorsque l'Irlande a saisi l'aéronef, le requérant a plaidé sa cause devant les juridictions irlandaises, puis devant la Cour européenne de justice, qui a confirmé les mesures prises par le gouvernement en application de la résolution sur les sanctions.

selon laquelle le Conseil de sécurité aurait uniquement pour intention d'agir conformément aux obligations des États membres en matière de droits de l'homme est tombée. Toutefois, pour déterminer si l'ingérence dans les droits du requérant au titre de l'article 8 était proportionnée, la Cour EDH s'est entièrement concentrée sur la mise en œuvre des sanctions par les autorités suisses, estimant qu'elles disposaient d'une marge d'appréciation "certes limitée, mais néanmoins réelle" dans la manière dont cela avait été fait. La CEDH poursuit:

« 195. [...] À cet égard, la Cour considère en particulier que les autorités suisses n'ont pas suffisamment pris en compte les spécificités de l'affaire, notamment la situation géographiquement unique de Campione d'Italia, la durée considérable des mesures infligées ainsi que la nationalité, l'âge et l'état de santé du requérant. Elle estime par ailleurs que la possibilité de décider de la manière dont les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité sont mises en œuvre dans l'ordre juridique interne aurait permis d'assouplir le régime des sanctions applicable au requérant, eu égard à ces spécificités, de façon à ne pas empiéter sur sa vie privée et familiale, sans pour autant porter atteinte au caractère obligatoire des résolutions pertinentes ni au respect des sanctions qu'elles prévoient.

196. A la lumière de la nature spécifique de la Convention en tant que traité de garantie collective des droits de l'homme et des libertés fondamentales (voir, par exemple, *Soering*, précité, § 87, et *Irlande c. Royaume-Uni*, 18 janvier 1978, § 239, série A no 25), la Cour estime que l'Etat défendeur ne pouvait pas valablement se contenter d'avancer la nature contraignante des résolutions du Conseil de sécurité, mais aurait dû la convaincre qu'il avait pris – ou au moins tenté de prendre – toutes les mesures envisageables en vue d'adapter le régime des sanctions à la situation individuelle du requérant. »

La difficulté soulignée par certains des juges dans l'une des opinions séparées était de savoir dans quelle mesure la « latitude » dans la mise en œuvre nationale était réelle au regard des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations Unies.⁸

14. La Cour a ensuite examiné l'exigence de mettre à disposition un recours interne au titre de l'article 13 au regard de ses conclusions concernant l'article 8 :

« 212. La Cour rappelle également que la CJCE a jugé que « 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 cet acte vise à mettre en œuvre une résolution du Conseil de sécurité adoptée au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations unies » (arrêt *Kadi* de la CJCE, précité, § 299 (paragraphe 86 ci-dessus)). La Cour considère que ce raisonnement doit s'appliquer, mutatis mutandis, à la présente affaire, plus précisément pour ce qui est du contrôle de la conformité de l'ordonnance sur les Taliban avec la Convention par les instances suisses. Elle estime de surcroît 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.

213. Compte tenu de ce qui précède, la Cour estime que le requérant n'a eu à sa disposition aucun moyen effectif de demander la radiation de son nom de la liste annexée à l'ordonnance sur les Taliban et, dès lors, de remédier aux violations de la

⁸ Voir l'opinion concordante des juges Bratza, Nicolaou et Yudkivska dans l'affaire *Nada c. Suisse*.

Convention qu'il dénonçait (voir, *mutatis mutandis*, Lord Hope, dans la partie principale de l'arrêt *Ahmed et autres*, précité, §§ 81 et 82, paragraphe 96 ci-dessus). » (*Emphase ajoutée*)

On peut faire remarquer à ce stade que, dans la mesure où l'inscription du nom du requérant sur la liste annexée à l'ordonnance sur les Talibans entraînait une obligation pour les autorités suisses, la conclusion de la Cour, prise à la lettre, semble laisser l'État défendeur en proie à un conflit d'obligations.⁹

15. Plus récemment, la Cour européenne des droits de l'homme a examiné la relation entre la CEDH et les sanctions de l'ONU dans l'affaire *Al-Dulimi c. Suisse*. L'affaire concernait les sanctions à l'encontre de personnes citées, associées au précédent régime irakien, à la suite du renversement de Saddam Hussein en 2003, qui exigeaient le gel des avoirs des personnes citées et le transfert de ces avoirs au Fonds de développement pour l'Irak. Lorsque les requérants ont demandé un contrôle juridictionnel des listes devant les tribunaux suisses, le Tribunal fédéral a estimé que, si certaines questions de procédure relatives aux listes et aux confiscations proposées pouvaient être soumises à un contrôle juridictionnel interne, la question de fond relative à la validité de l'inscription des noms des requérants sur la liste relevait exclusivement du Conseil de sécurité, et donc était hors de la compétence du Tribunal fédéral.

16. En 2016, la Grande Chambre a jugé l'affaire recevable *ratione personae*, malgré les arguments de l'État défendeur selon lesquels les actes incriminés étaient des actes requis par une décision impérative du Conseil de sécurité qui, en droit international, avait la primauté sur les obligations découlant d'autres accords internationaux. Sur le fond, la Cour EDH a examiné s'il existait effectivement un conflit entre la Convention et les exigences de la résolution pertinente du Conseil de sécurité.¹⁰ Le point de départ du raisonnement de la Cour était de revenir à la présomption selon laquelle le Conseil de sécurité n'avait pas l'intention d'agir contrairement aux droits de l'homme initialement énoncée dans *Al Jedda* :

« 140. Par conséquent, il faut présumer que le Conseil de sécurité n'entend pas imposer aux États membres une quelconque obligation qui contreviendrait aux principes fondamentaux en matière de sauvegarde des droits de l'homme (*Al-Jedda*, précité, § 102). En cas d'ambiguïté dans le libellé d'une résolution, la Cour doit dès lors retenir l'interprétation qui cadre le mieux avec les exigences de la Convention et qui permet d'éviter tout conflit d'obligations. Vu l'importance du rôle joué par l'ONU dans le développement et la défense du respect des droits de l'homme, le Conseil de sécurité est censé employer un langage clair et explicite s'il veut que les États prennent des mesures particulières susceptibles d'entrer en conflit avec leurs obligations découlant des règles internationales de protection des droits de l'homme (*ibidem*). En conséquence, lorsqu'une résolution du Conseil de sécurité ne contient pas une formule claire et explicite excluant ou limitant le respect des droits de l'homme dans le cadre de la mise en œuvre de sanctions visant des particuliers ou des entités au niveau national, la Cour présumera toujours la compatibilité de ces mesures avec la Convention. En d'autres termes, en pareil cas, dans un esprit d'harmonisation systémique, elle conclura en principe à l'absence d'un conflit

⁹ Voir l'opinion concordante du juge Malinverni dans l'affaire *Nada c. Suisse*.

¹⁰ Dans son arrêt de 2013, la Chambre avait souligné qu'elle mettait l'accent sur les mesures d'exécution suisses, qu'elle souhaitait traiter séparément des résolutions du Conseil de sécurité demandant à la Suisse d'adopter ces mesures (*ibid.*, §§ 91 et 117). Dans leur opinion dissidente, la juge Lorenzen, à laquelle se sont ralliés les juges Raimondi et Jočiené, regrettait que la Chambre n'ait pas directement abordé la question de savoir comment résoudre le conflit entre les obligations découlant de la Charte des Nations Unies et de la CEDH, auquel la Chambre était confrontée.

d'obligations susceptible d'entraîner la mise en œuvre de la règle de primauté contenue dans l'article 103 de la Charte des Nations Unies. [...]

143. La Cour rappelle toutefois qu'à la différence notable des affaires *Al-Jedda et Nada* précitées (ainsi que de l'affaire *Al-Skeini et autres c. Royaume-Uni* [GC], no 55721/07, CEDH 2011), la présente affaire ne porte ni sur la substance des droits matériels touchés par les mesures litigieuses ni sur la compatibilité de celles-ci avec les exigences de la Convention. La compétence de la Cour se limite ici à dire si les requérants ont ou non bénéficié des garanties du volet civil de l'article 6 § 1, c'est-à-dire s'ils ont disposé d'un contrôle judiciaire adéquat (paragraphe 99 ci-dessus ; voir, mutatis mutandis, *Stichting Mothers of Srebrenica et autres*, décision précitée, § 137). Or, ni le paragraphe 23 de la Résolution 1483 (2003) ni aucune autre disposition de ce texte, ni la Résolution 1518 (2003) – compris suivant le sens ordinaire des termes qui y sont employés –, n'interdisaient explicitement aux tribunaux suisses de vérifier, sous l'angle du respect des droits de l'homme, les mesures prises au niveau national en application de la première de ces résolutions (voir, mutatis mutandis, *Nada*, précité, § 212). Au demeurant, la Cour ne décèle aucun autre élément juridique susceptible de légitimer une interprétation aussi restrictive et, partant, de démontrer l'existence d'une telle interdiction. »

17. La Cour a souligné la gravité des conséquences pour les personnes figurant dans la liste et l'importance de la Convention pour le maintien de l'État de droit et en particulier pour lutter contre l'arbitraire. La Cour conclut sur ces points :

« 146. Il ne saurait en aller autrement s'agissant, pour la mise en œuvre d'une résolution du Conseil de sécurité, de l'inscription des personnes soumises aux mesures contestées sur des listes établies tant au niveau des Nations unies qu'au niveau national. Dès lors, vu la gravité de l'enjeu pour les droits de ces personnes garantis par la Convention, lorsqu'une résolution comme celle en cause en l'espèce, à savoir la résolution 1483, ne contient pas de formule claire et explicite excluant la possibilité d'un contrôle judiciaire des mesures prises pour son exécution, elle doit toujours être comprise comme autorisant les juridictions de l'État défendeur à effectuer un contrôle suffisant pour permettre d'éviter l'arbitraire. En limitant ce contrôle à l'arbitraire, la Cour tient compte de la nature et du but des mesures prévues par la résolution en question, afin de maintenir le juste équilibre entre la nécessité de veiller au respect des droits de l'homme et les impératifs de la protection de la paix et la sécurité internationales.

147. En pareil cas, dans l'hypothèse d'une contestation de la décision d'inscription ou du refus de radiation de la liste, les juridictions nationales doivent pouvoir obtenir, le cas échéant selon les modalités adaptées au degré de confidentialité à respecter en fonction des circonstances, des éléments suffisamment précis pour exercer le contrôle qui leur incombe en présence d'une allégation étayée et défendable formulée par des personnes inscrites sur les listes litigieuses et selon laquelle cette inscription est entachée d'arbitraire. À ce titre, l'impossibilité d'accéder à de telles informations est susceptible de constituer un solide indice du caractère arbitraire de la mesure litigieuse et cela d'autant plus si celle-ci se prolonge dans le temps, faisant durablement obstacle à tout contrôle judiciaire. Aussi l'État partie dont les autorités donneraient suite à l'inscription d'une personne – physique ou morale – sur une liste de sanctions sans s'être au préalable assuré – ou avoir pu s'assurer – de l'absence d'arbitraire dans cette inscription, engagerait sa responsabilité sur le terrain de l'article 6 de la Convention. [...]

151. Au contraire, les requérants auraient dû disposer au moins d'une possibilité réelle de présenter et de faire examiner au fond, par un tribunal, des éléments de

preuve adéquats pour tenter de démontrer que leur inscription sur les listes litigieuses était entachée d'arbitraire. Or, tel n'a pas été le cas en l'espèce. [...] Par conséquent, le droit des requérants d'accéder à un tribunal a été atteint dans sa substance même. »

(b) Le recours à la force armée

18. Le recours à la force armée en vertu d'une autorisation du Conseil de sécurité a été utilisé dans le cadre de plusieurs affaires portées devant la Cour européenne des droits de l'homme et, dans quelques affaires, la question de savoir si la Convention était applicable a donné lieu à l'interprétation par la Cour des résolutions du Conseil de sécurité visées.

19. La première est la décision de Grande Chambre dans les affaires jointes *Behrami et Saramati*, concernant des réclamations à l'encontre de la France et de la Norvège relatives à leur participation à la KFOR en 2000-2002.¹¹ Pour rappel, la KFOR était une opération de l'OTAN mandatée par la résolution 1244(1999) de l'ONU afin d'assurer la présence de forces de sécurité pour la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK). Lorsqu'elle s'est penchée sur l'admissibilité de la requête, la Grande Chambre a minutieusement examiné les mandats et structures des entités internationales présentes, établis par la résolution 1244, avant de conclure que les actes reprochés étaient en fait attribuables à l'ONU plutôt qu'aux Etats défendeurs en tant que tels. Ceci a amené la Grande Chambre à conclure qu'elle n'avait pas de compétence *rationae personae* concernant les actes des Etats défendeurs lorsqu'ils agissent au nom des Nations Unies en vertu de décisions prises dans le cadre du Chapitre VII de sa Charte :

« 147. La Cour relève tout d'abord que neuf des douze parties signataires à l'origine de la Convention en 1950 (y compris les deux Etats défendeurs) étaient membres de l'ONU depuis 1945, que la grande majorité des Parties contractantes actuelles ont rejoint l'ONU avant d'adhérer à la Convention, et qu'à ce jour toutes les Parties contractantes sont membres de l'ONU. Or l'un des buts de la Convention (figurant dans son Préambule) est d'assurer la garantie collective de certains des droits énoncés dans la Déclaration universelle des Droits de l'Homme proclamée par l'Assemblée générale de l'ONU. Plus généralement, la Cour rappelle, comme elle l'a noté au paragraphe 122 ci-dessus, que la Convention doit s'interpréter à la lumière des règles pertinentes et des principes de droit international applicables aux relations entre ses Parties contractantes. La Cour a donc égard à deux dispositions complémentaires de la Charte de l'ONU, les articles 25 et 103, tels qu'ils ont été interprétés par la Cour internationale de Justice (paragraphe 27 ci-dessus).

148. Il convient d'accorder encore plus de poids au caractère impératif du but premier de l'ONU et, par voie de conséquence, des pouvoirs accordés au Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII pour atteindre ce but. En particulier, il ressort clairement du préambule, des articles 1, 2 et 24 ainsi que du chapitre VII de la Charte que l'ONU a pour objectif principal le maintien de la paix et de la sécurité internationales. S'il est tout aussi clair que la protection des droits de l'homme contribue de manière importante à l'établissement de la paix internationale (voir le

¹¹ L'affaire *Behrami* concernait la mort d'un enfant et les blessures graves subies par son frère après avoir joué avec des unités de bombes à fragmentation non explosées (UBX). Les requérants ont allégué que le contingent français de la KFOR avait omis de marquer et / ou de désamorcer les UBX, bien qu'il savait que les UBX étaient présentes sur le site en question. Les requérants ont donc invoqué l'article 2 contre la France pour l'inaction alléguée des troupes françaises. L'affaire *Saramati* concernait la détention du requérant par la KFOR pour une période d'environ six mois. Il s'est plaint en vertu des articles 5, 5 et 13 et 6.

Préambule à la Convention), il n'en demeure pas moins que la responsabilité essentielle quant à cet objectif incombe au Conseil de sécurité, qui dispose de moyens considérables en vertu du chapitre VII pour l'atteindre, notamment par l'adoption de mesures coercitives. La responsabilité du Conseil de sécurité à cet égard est unique, et est devenue le corollaire de l'interdiction du recours unilatéral à la force, qui est aujourd'hui partie intégrante du droit coutumier international (paragraphe 18-20 ci-dessus).

149. En l'espèce, le chapitre VII a permis au Conseil de sécurité d'adopter des mesures coercitives en réaction à un conflit précis jugé de nature à menacer la paix, mesures qui ont été exposées dans la Résolution 1244 du Conseil de sécurité établissant la MINUK et la KFOR. Les opérations mises en œuvre par les résolutions du Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII de la Charte de l'ONU sont fondamentales pour la mission de l'ONU consistant à préserver la paix et la sécurité internationales, et s'appuient, pour être effectives, sur les contributions des Etats membres. Par conséquent, la Convention ne saurait s'interpréter de manière à faire relever du contrôle de la Cour les actions et omissions des Parties contractantes couvertes par des résolutions du Conseil de sécurité et commises avant ou pendant de telles missions. Cela s'analyserait en une ingérence dans l'accomplissement d'une mission essentielle de l'ONU dans ce domaine, voire, comme l'ont dit certaines des parties, dans la conduite efficace de pareilles opérations. Cela équivaudrait également à imposer des conditions à la mise en œuvre d'une résolution du Conseil de sécurité qui n'étaient pas prévues par le texte de la résolution lui-même. Ce raisonnement s'applique aussi aux actes volontaires des Etats défendeurs, tels que le vote d'un membre permanent du Conseil de sécurité en faveur de la résolution pertinente au titre du chapitre VII et l'envoi de contingents dans le cadre de la mission de sécurité : pareils actes peuvent ne pas être à proprement parler des obligations découlant de l'appartenance à l'ONU, mais ils sont primordiaux pour l'accomplissement effectif par le Conseil de sécurité du mandat qui lui est conféré par le chapitre VII, et donc pour la réalisation par l'ONU du but impératif de maintien de la paix et de la sécurité qui lui est assigné. »

20. Dans l'affaire *Al Jedda*, la Cour européenne a abouti à une conclusion différente en ce qui concerne un mandat issu du Chapitre VII de l'ONU relatif à la stabilisation de l'Irak à la suite de l'action militaire menée par les États-Unis en 2003. L'affaire concernait un individu détenu par les forces britanniques entre 2004 et 2007. La Grande Chambre a rejeté l'argument du Royaume-Uni, selon lequel le requérant ne relevait pas de sa juridiction. Le Royaume-Uni avait fait valoir que, conformément à l'affaire *Behrami*, puisque les actions incriminées faisaient suite à un mandat énoncé dans une résolution du Conseil de sécurité (résolution 1546 (2004) du Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII), ces actions étaient imputables à l'ONU et ne relevaient donc pas de la compétence du Royaume-Uni au sens de l'article 1 de la CEDH. Toutefois, compte tenu de la nature de l'implication de l'ONU en Iraq, qu'elle a jugée différente de celle au Kosovo, la Grande Chambre a rejeté cette affirmation et conclu que l'internement du requérant était imputable au Royaume-Uni.

21. La Grande Chambre a ensuite rejeté l'argument de l'État défendeur selon lequel, compte tenu du fait que le requérant avait été placé en détention conformément à un mandat du Conseil de sécurité pris en application du Chapitre VII, l'article 103 de la Charte des Nations Unies a eu pour effet de substituer les obligations du Royaume-Uni en vertu de l'article 5 de la CEDH par l'exécution du mandat du Conseil de sécurité. La Cour EDH a jugé ce qui suit:

« 102. La Cour interprétera la Résolution 1546 en se référant aux considérations exposées au paragraphe 76 ci-dessus. Elle tiendra également compte des buts qui ont présidé à la création des Nations unies.

Au-delà du but consistant à maintenir la paix et la sécurité internationales qu'énonce son premier alinéa, l'article 1 de la Charte dispose en son troisième alinéa que les Nations unies ont été créées pour « [r]éaliser la coopération internationale (...) en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». L'article 24 § 2 de la Charte impose au Conseil de sécurité, dans l'accomplissement de ses devoirs tenant à sa responsabilité principale de maintien de la paix et de la sécurité internationales, d'agir « conformément aux buts et principes des Nations unies ». La Cour en conclut que, lorsque doit être interprétée une résolution du Conseil de sécurité, il faut présumer que celui-ci n'entend pas imposer aux Etats membres une quelconque obligation qui contreviendrait aux principes fondamentaux en matière de sauvegarde des droits de l'homme. En cas d'ambiguïté dans le libellé d'une résolution, la Cour doit dès lors retenir l'interprétation qui cadre le mieux avec les exigences de la Convention et qui permette d'éviter tout conflit d'obligations. Vu l'importance du rôle joué par les Nations unies dans le développement et la défense du respect des droits de l'homme, le Conseil de sécurité est censé employer un langage clair et explicite s'il veut que les Etats prennent des mesures particulières susceptibles d'entrer en conflit avec leurs obligations découlant des règles internationales de protection des droits de l'homme. (*Emphase ajoutée*) »

22. Conformément à cette approche, la Cour a ensuite examiné le libellé de la résolution 1546 (2004) et des lettres qui y étaient annexées, estimant que la résolution permettait tout au plus la possibilité d'interner. Cependant, elle est arrivée à cette conclusion :

« 109. En définitive, la Cour considère donc que la Résolution 1546 du Conseil de sécurité, en son paragraphe 10, autorisait le Royaume-Uni à prendre des mesures pour contribuer au maintien de la sécurité et de la stabilité en Irak, mais que ni cette résolution ni aucune autre résolution adoptée ultérieurement par le Conseil de sécurité n'imposait expressément ou implicitement au Royaume-Uni d'incarcérer, sans limitation de durée ni inculpation, un individu qui, selon les autorités, constituait un risque pour la sécurité en Irak. En l'absence d'obligation contraignante de recourir à l'internement, il n'y avait aucun conflit entre les obligations imposées au Royaume-Uni par la Charte des Nations unies et celles découlant de l'article 5 § 1 de la Convention.

110. Dans ces conditions, les dispositions de l'article 5 § 1 n'ayant pas été écartées et aucun des motifs de détention énoncés aux alinéas a) à f) ne trouvant à s'appliquer, la Cour conclut que la détention du requérant a emporté violation de l'article 5 § 1. » (*Emphase ajoutée*)

3. Défis et solutions possibles

23. L'étude des décisions de la Cour rappelée ci-dessus démontre que l'interaction entre la Convention et les décisions contraignantes du Conseil de sécurité de l'ONU soulève des questions complexes au sujet desquelles la jurisprudence de la Cour EDH est encore récente.

24. Dans certaines affaires, notamment, par exemple, dans l'affaire *Behrami* cité ci-dessus, la Cour fournit une analyse approfondie des fondements juridiques et du contexte des travaux du Conseil de sécurité dans l'exercice de sa mission première de maintien de la paix et la sécurité internationales. Alors que, au-delà des dispositions pertinentes de la Charte des Nations Unies, une telle appréhension globale du Conseil de sécurité est moins apparente dans la majeure partie de la jurisprudence ultérieure. Cela s'explique en partie

par le fait que la Cour européenne a cherché dans ces affaires ultérieures à concentrer son examen sur les décisions prises au niveau national dans le cadre de la mise en œuvre des décisions du Conseil de sécurité. Toutefois, du point de vue des États, une telle séparation entre l'action nationale et son fondement issu d'obligations découlant des résolutions du Conseil de sécurité des NU est au cœur du problème et risque de conduire à un conflit d'obligations.

25. Du point de vue des États, le rôle du Conseil de sécurité des Nations Unies est fondamental pour le maintien de la paix et la sécurité internationales à l'échelle mondiale, et il est doté de pouvoirs extraordinaires à cette fin. L'autorité du Conseil et l'accord des États pour exécuter ses décisions sont des piliers essentiels de tout le système de sécurité collective mis en place par les Nations Unies. Ceci est d'autant plus vrai que, malgré l'ingéniosité dont le Conseil a parfois fait preuve dans l'utilisation de ses pouvoirs, son éventail d'outils pour mener une action internationale en faveur du maintien de la paix reste encore relativement limité et son efficacité repose entièrement sur la coopération active des États. La proposition selon laquelle les autorités nationales devraient pouvoir remettre en question la mise en œuvre des mesures contraignantes que leur adresse le Conseil de sécurité au regard de considérations de droit national ou même régional a clairement des implications sur l'efficacité avec laquelle le Conseil de sécurité s'acquitte de sa mission de maintenir la paix et la sécurité internationales.

26. Il est de notoriété publique que la solution donnée par la Charte de l'ONU à tout conflit entre des obligations découlant de la Charte et des obligations issues d'autres accords internationaux est que les obligations découlant de la Charte doivent prévaloir en vertu de l'Article 103. Il est également reconnu que l'article 103 occupe une place particulière en droit international, comme le démontre l'article 30 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Il est établi dans la jurisprudence de la Cour internationale de Justice que les décisions contraignantes du Conseil de sécurité sont des obligations découlant de la Charte aux fins de l'Article 103.¹²

27. Plutôt que d'appliquer l'Article 103 et de donner la primauté aux obligations découlant d'une résolution du Conseil de Sécurité, la Cour cherche à éviter de reconnaître l'existence d'un conflit entre un droit issu de la CEDH et une obligation découlant de la Charte de l'ONU. Se référant à l'article 24, paragraphe 2 de la Charte, la Cour a adopté la présomption selon laquelle les résolutions du Conseil de sécurité devraient être interprétées de manière à éviter toute incompatibilité avec les droits de l'homme tels que reconnus par la CEDH. Cette présomption peut affecter la capacité des États à se conformer à une exigence claire d'une résolution du Conseil de Sécurité, et pourrait compromettre le pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité de prendre des mesures efficaces pour maintenir la paix et la sécurité. Un tel point de vue ne permettrait pas de prendre en compte le contexte international dans lequel le Conseil de sécurité adopte des mesures en vertu du Chapitre VII, qui sont par définition des situations constituant une menace pour la paix et la sécurité

¹² Voir l'arrêt *Lockerbie*, Ordonnance sur les mesures conservatoires (1992) CIJ, Rep 4 à la p 15:

« ...39. Considérant que la Libye et le Royaume-Uni, en tant que Membres de l'organisation des Nations Unies, sont dans l'obligation d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à l'article 25 de la Charte; que la Cour, qui, à ce stade de la procédure, en est à l'examen d'une demande en indication de mesures conservatoires, estime que *prima facie* cette obligation s'étend à la décision contenue dans la résolution 748 (1992); et que, conformément à l'article 103 de la Charte, les obligations des Parties à cet égard prévalent sur leurs obligations en vertu de tout autre accord international, y compris la convention de Montréal; »

internationales, une violation de la paix ou un acte d'agression.¹³ Cependant, la Grande Chambre dans l'arrêt *Al-Dulimi* a cherché à prendre en compte la nature et le but des mesures adoptées par le Conseil de sécurité en limitant le contrôle requis (au titre de l'article 6 de la CEDH) à l'arbitraire (*Al-Dulimi*, § 146).

28. Les mêmes considérations d'efficacité sont également pertinentes lorsqu'on examine l'applicabilité de l'article 103 aux décisions du Conseil autorisant le recours à la force. Comme la Cour l'a reconnu dans la décision *Behrami* (voir ci-dessus), en l'absence d'accords au titre de l'article 43 de la Charte permettant au Conseil de sécurité de prendre lui-même des mesures coercitives, la pratique consistant à autoriser le recours à la force est devenue l'unique moyen pour le Conseil de prendre des mesures contraignantes pour s'acquitter de sa responsabilité de maintenir la paix et la sécurité internationales. Une interprétation trop restrictive du terme "obligations" figurant à l'article 103, qui conduirait à refuser la primauté à une autorisation, en vertu du Chapitre VII, d'appliquer des mesures coercitives par les États, au seul motif qu'il n'y a aucune obligation contraignante pour les États de participer à une telle action, risque de compromettre la capacité du Conseil de sécurité à s'acquitter de sa responsabilité au titre de la Charte.¹⁴ Bien entendu, accorder la primauté à une autorisation ne signifie pas que le recours à la force doit être exempt de toute limite juridique, qui découlera généralement des termes de l'autorisation, du cadre du droit international humanitaire et des autres règles du droit international applicables dans le cadre de l'exécution effective de l'autorisation. L'interaction entre la CEDH et le droit international humanitaire est examinée dans la section suivante de ce rapport.

29. En ce qui concerne les sanctions des Nations Unies, la Cour a cherché à souligner que ses arrêts s'intéressent aux actions des États membres mettant en œuvre les décisions du Conseil de sécurité plutôt qu'aux décisions du Conseil de sécurité elles-mêmes. À cet égard, un parallèle peut être fait avec l'approche de la CJUE dans des affaires telles que l'affaire *Kadi*¹⁵, qui visait à se concentrer sur les mesures prises par l'UE pour mettre en œuvre les sanctions pertinentes des Nations Unies, dûment citées par la Cour de Strasbourg. La difficulté qu'une telle approche peut entraîner pour les États est qu'en ce qui concerne les sanctions, les obligations de geler des avoirs ou d'imposer des interdictions de voyager, etc. sont des obligations de résultat imposées par le Conseil de sécurité. Le pouvoir discrétionnaire ou la marge laissée aux États par les décisions du Conseil de sécurité risque d'être extrêmement limités sur ces questions, en particulier compte tenu du souci du Conseil d'assurer la cohérence et l'efficacité de l'application des sanctions.

30. Un contrôle juridictionnel national de certaines exigences de procédure ou de forme, par exemple concernant l'identité des personnes inscrites sur une liste ou la détention de certains actifs pertinents, peut être compatible avec l'exécution d'une décision du Conseil. À l'inverse, la portée de tout contrôle juridictionnel du bien-fondé d'une liste requise par une décision du Conseil sera probablement beaucoup plus limitée. Cela peut dépendre de la nature des mesures de réparation éventuellement nécessaires. Si, par exemple, le contrôle effectué par le juge national aboutissait à la conclusion que la liste manquait à certains

¹³ La CEDH permet également de déroger à certains droits de la Convention en vertu de l'article 15 dans des circonstances exceptionnelles et dans une mesure limitée.

¹⁴ Voir par exemple Frowein et Krisch ainsi que Lord Bingham dans l'affaire *Al-Jedda* à la Chambre des lords.

¹⁵ Dans un arrêt du 3 septembre 2008, rendu dans les affaires jointes *Kadi et Fondation internationale Al Barakaat / Conseil* (C-402/05 P et C-415/05 P), la CJUE a constaté que le fait qu'une réglementation communautaire se limite à mettre en œuvre la résolution 1390 (2002) du Conseil de sécurité des Nations Unies ne prive pas le juge communautaire de sa compétence pour contrôler la validité de ce règlement à la lumière des principes généraux du droit communautaire. Sur le fond, la CJUE a estimé que le règlement litigieux avait manifestement méconnu les droits de la défense des requérants, et notamment le droit d'être entendu.

égards de justifications, une solution appropriée consisterait peut-être – dans la mesure où cela serait prévu dans l'ordre juridique national – à obliger les autorités nationales à demander la radiation de la liste par le Conseil de sécurité. Cependant, il serait contraire aux articles 25 et 103 de la Charte des Nations Unies qu'un tribunal national ou régional ordonne le retrait d'une personne inscrite sur la liste comme une exigence d'une décision du Conseil de sécurité.

31. Il est important de garder à l'esprit que le Conseil de sécurité est le mieux placé pour garantir que ses décisions soient non seulement solidement fondées et correctement étayées, mais également que des mécanismes et des processus d'examen appropriés soient mis en place pour l'inscription et la radiation.¹⁶ Bien qu'il soit complexe de parvenir à un accord au niveau international, les dernières années ont été marquées par une évolution importante de la pratique du Conseil dans les deux domaines. Les États membres du Conseil, et notamment ceux qui sont parties à la CEDH, sont beaucoup plus stricts pour garantir l'existence d'une base de preuves suffisante pour justifier les inscriptions. Les procédures de radiation ont également été améliorées avec la désignation d'un correspondant auquel les personnes peuvent envoyer des demandes de radiation et, dans le cas de sanctions contre ISIL (Daesh) et Al Qaeda, la nomination d'un médiateur indépendant et impartial. Bien que de nouvelles améliorations puissent être apportées, elles seront probablement progressives, car elles dépendent d'un accord au sein du Conseil de sécurité. Il est également important que ces améliorations soient compatibles avec les compétences du Conseil de sécurité des Nations Unies en vertu de la Charte des Nations Unies.

¹⁶ La Cour européenne des droits de l'Homme a souligné que le système de sanctions des Nations Unies, et en particulier la procédure d'établissement de listes d'individus et de personnes morales et la manière dont les demandes de radiation sont traitées, a subi des critiques suffisamment nombreuses, sérieuses et répétées pour considérer que ces procédures ne peuvent remplacer un véritable examen judiciaire adéquat (voir l'affaire *Al-Dulimi*, Jugement de la Grande Chambre, § 153).