

**Assemblée générale
Conseil de sécurité**

Distr. générale
14 juin 2006
Français
Original : anglais

Assemblée générale
Soixantième session
Point 120 de l'ordre du jour
Suite donnée aux textes issus du Sommet du Millénaire

Conseil de sécurité
Soixante et unième année

**Lettres identiques datées du 19 mai 2006, adressées au Président
de l'Assemblée générale et au Président du Conseil de sécurité
par les Représentants permanents de l'Allemagne, de la Suède
et de la Suisse auprès de l'Organisation des Nations Unies**

Les Gouvernements suisse, allemand et suédois ont chargé le Targeted Sanctions Project (projet relatif aux sanctions ciblées) du Watson Institute for International Studies de l'Université Brown (Providence, Rhode Island) d'analyser les pratiques actuelles des comités des sanctions et de recommander des propositions en vue de renforcer les procédures applicables aux sanctions ciblées de l'Organisation des Nations Unies.

En conséquence de son analyse, le Watson Institute a rédigé un livre blanc intitulé « Renforcer les sanctions ciblées au moyen de procédures équitables et transparentes » en mars 2006 (voir annexe). Nous souhaiterions faire tenir ce document à l'Assemblée générale, en tant que contribution au débat actuel sur la suite donnée aux textes issus du Sommet du Millénaire de 2005 et au Conseil de sécurité, en vue d'appuyer les efforts qu'il déploie en vue de renforcer le mécanisme des sanctions ciblées.

Le Watson Institute est responsable de la teneur du livre blanc. Les opinions, recommandations et conclusions qui figurent dans le livre blanc ne reflètent pas nécessairement la position des trois gouvernements qui en ont demandé l'établissement.



Nous vous serions obligés de bien vouloir faire distribuer le texte de la présente lettre et de son annexe en tant que document de l'Assemblée générale, au titre du point 120 de l'ordre du jour, et du Conseil de sécurité.

(*Signé*) Gunter **Pleuger**
Ambassadeur,
Représentant permanent de l'Allemagne
auprès de l'Organisation des Nations Unies

(*Signé*) Anders **Lidén**
Ambassadeur,
Représentant permanent de la Suède
auprès de l'Organisation des Nations Unies

(*Signé*) Peter **Maurer**
Ambassadeur,
Représentant permanent de la Suisse
auprès de l'Organisation des Nations Unies

Annexe aux lettres datées du 19 mai 2006, adressées au Président de l'Assemblée générale et au Président du Conseil de sécurité par les Représentants permanents de l'Allemagne, de la Suède et de la Suisse auprès de l'Organisation des Nations Unies

Renforcer les sanctions ciblées grâce à des procédures équitables et transparentes

**Livre blanc rédigé par le projet relatif
aux sanctions ciblées du Watson Institute
Université Brown**

30 mars 2006

Watson Institute for International Studies, Brown University ♦ 111 Thayer Street, Box 1970
Providence, Rhode Island 02912-1970
Tel 401.863.2809 ♦ Fax 401.863.1270 ♦ Email Watson_Institute@brown.edu
♦ www.watsoninstitute.org

REMERCIEMENTS ET AVERTISSEMENT

Les auteurs savent gré aux Gouvernements allemand, suisse et suédois de l'appui qu'ils ont fourni pour faciliter la recherche relative au présent livre blanc et son établissement et d'avoir accueilli un atelier afin d'obtenir des avis sur un projet antérieur. Les commentaires et analyses présentés dans le présent document représentent les vues des auteurs et n'ont pas nécessairement l'aval des Gouvernements allemand, suisse ou suédois.

Larissa van den Herik et Nico Schrijver de l'Université de Leyde ont rédigé l'analyse juridique contenue dans le chapitre II. Nous les remercions de leur contribution et de leur aide en ce qui concerne la définition d'options en vue d'un mécanisme d'examen qui figure au chapitre IV. Jonathan Liu, Pieter Biersteker et Kate Roll ont contribué aux travaux de recherche du présent document. Kate Roll, assistante de recherche du Watson Institute, mérite une mention particulière en raison de ses efforts inlassables et en particulier parce qu'elle a mis au point les tableaux du chapitre III qui contiennent une récapitulation des pratiques actuelles des comités des sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies. Notre collègue Peter Romaniuk a présenté des observations riches d'enseignements et mis au point les chiffres qui figurent dans l'appendice.

Le présent livre blanc a été rédigé par le Targeted Sanctions Project (Projet relatif aux sanctions ciblées) du Watson Institute for International Studies de l'Université Brown, à Providence (Rhode Island). Des experts ont débattu d'une version antérieure lors d'une réunion tenue en janvier 2006. Tous les participants à cette réunion ont pris la parole à titre personnel et non en tant que représentants d'un organisme. Les auteurs tiennent à remercier les participants de leurs commentaires ainsi que la quarantaine de représentants de missions auprès de l'Organisation des Nations Unies, fonctionnaires du Secrétariat, de membres de groupes subsidiaires et autres personnalités qui ont été interrogés lors des recherches et de la rédaction du présent livre blanc. Nous les remercions du temps qu'ils nous ont consacré et de leurs apports. En particulier, nous apprécions à leur juste valeur les nombreuses observations réfléchies et détaillées reçues au sujet du projet de document. Les auteurs sont responsables de toutes les erreurs et omissions. Ils aimeraient continuer à recevoir des observations sur ce livre blanc et sur des questions connexes.

Thomas J. Biersteker

Sue E. Eckert

Targeted Sanctions Project
Watson Institute
111 Thayer Street
Providence, RI 02912
Courriel : Thomas_Biersteker@brown.edu
Sue_Eckert@brown.edu

TABLE DES MATIÈRES

Résumé	6
CHAPITRE PREMIER Introduction	9
CHAPITRE II Préoccupations relatives aux droits de l'homme dans les régimes actuels de sanctions ciblées du point de vue du droit international et européen	14
CHAPITRE III Pratiques actuelles des comités des sanctions du Conseil de sécurité de l'ONU	33
CHAPITRE IV Recommandations et options en vue de promouvoir des procédures équitables et transparentes	51
CHAPITRE V Conclusion	65
Notes de bas de page	67
APPENDICE A Schémas opérationnels concernant l'unité administrative de coordination et les mécanismes d'examen	74
APPENDICE B Recommandations et options en vue de promouvoir des procédures équitables et transparentes	76

RÉSUMÉ

Depuis le début des années 90, l'Organisation des Nations Unies a ciblé de plus en plus les sanctions pour en améliorer l'efficacité et réduire les coûts humanitaires. Alors que les sanctions ciblées constituent une nette amélioration par rapport aux sanctions classiques, parce qu'elles réduisent les incidences humanitaires, passer de sanctions décrétées contre des États à des sanctions concernant des particuliers et des entités non étatiques a fait apparaître de nouveaux problèmes, en particulier en ce qui concerne les droits et la qualité des parties qui pourraient être inscrites à tort sur les listes de sanctions. Les sanctions ciblées, qui sont de nature politique et administrative, peuvent avoir sur la vie des personnes des incidences comparables à celles des poursuites pénales.

Actions en justice. De récentes actions en justice portées devant divers tribunaux ont posé des questions importantes concernant les sanctions ciblées imposées en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Si aucun tribunal national ou régional n'a annulé les mesures donnant effet à l'inscription sur une liste par un comité des sanctions de l'ONU, il n'en reste pas moins que ces actions en justice pourraient constituer d'importantes mises en cause de l'efficacité des sanctions ciblées. Ceci constitue une préoccupation particulière, eu égard à l'importance croissante des sanctions ciblées dans les efforts déployés par la communauté internationale pour lutter contre le terrorisme mondial et pour préserver la paix et la sécurité internationales.

Les résolutions du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (le Conseil de sécurité) ont été généralement préservées d'un examen judiciaire. Toutefois, dans de récentes affaires européennes, les tribunaux ont commencé à examiner l'application des sanctions ciblées eu égard à leur conformité avec les normes du *jus cogens* (ordre composé de normes impératives du droit international auxquelles aucune dérogation n'est permise). À l'avenir, les tribunaux pourront peut-être examiner les sanctions compte tenu des impératifs en matière de droit à un recours effectif.

Le droit à un recours effectif est au cœur même des débats relatifs aux sanctions ciblées et aux droits de l'homme. Un recours est effectif i) s'il est formé devant une instance indépendante et impartiale; ii) si cette instance a pouvoir de prise de décisions; et iii) si elle est accessible. Des améliorations dans les procédures d'application des sanctions, de telle manière que leur application soit équitable et transparente, pourraient réduire la possibilité de décisions judiciaires susceptibles de compliquer les efforts visant à promouvoir la paix et la sécurité internationales.

Pratiques des comités des sanctions. Des améliorations considérables ont été apportées au fil du temps par les comités des sanctions de l'ONU, en particulier par le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999) concernant Al-Qaïda, les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées. Des critiques persistent quant aux procédures concernant la désignation de particuliers ou leur inscription sur les listes, le fonctionnement des comités et la procédure suivie pour radier des personnes ou des entités de la liste. Des problèmes relatifs au fait que les particuliers et les entités ne

reçoivent pas notification de leur inscription sur la liste et concernant l'absence d'informations relatives aux critères d'inscription sur la liste contribuent à l'impression d'injustice. En l'absence d'un examen périodique des listes et de délais limites dans lesquels résoudre les questions en suspens, comme les demandes de radiation des listes, la nature non limitative des sanctions suscite d'importantes préoccupations en matière d'équité de la procédure. En outre, dans la plupart des cas, les procédures actuelles autorisent uniquement le pays dans lequel la partie ciblée a sa résidence ou dont elle a la nationalité à demander la radiation des listes, ce qui pourrait entraîner des problèmes d'équité de la procédure s'agissant de parties inscrites sur une liste et qui résident dans des pays ou sont ressortissantes de pays qui s'opposent aux demandes de radiation de la liste ou refusent de communiquer ces données. Enfin, l'absence de transparence des procédures suivies par les comités et les difficultés rencontrées pour obtenir des informations contribuent au sentiment général d'inéquité.

Recommandations. Pour obvier aux carences des procédures actuelles suivies par les comités des sanctions du Conseil de sécurité, nous recommandons les propositions ci-après.

Liste

1. *Les critères d'inscription sur la liste devraient être exposés en détail, mais de manière non exhaustive, dans des résolutions du Conseil de sécurité.*
2. *Il conviendrait de fixer des normes et des critères généraux concernant l'exposé des faits.*
3. *Le délai d'examen des propositions d'inscription sur les listes devrait être porté de deux à trois jours à cinq à dix jours ouvrables dans tous les comités des sanctions.*
4. *Dans la mesure possible, les personnes ou entités ciblées devraient : a) recevoir notification par un organe des Nations Unies de leur inscription sur la liste, des mesures imposées et être informées des procédures concernant les dérogations et la radiation des listes; et b) recevoir un exposé des faits caviardé indiquant les motifs de leur inscription sur la liste.*

Questions de procédure

1. *Désigner au Secrétariat une unité administrative de coordination qui réceptionnerait et acheminerait toutes les demandes de radiation des listes et de dérogations et notifierait aux personnes et entités ciblées leur inscription sur les listes.*
2. *Établir un examen biennal des listes.*
3. *Renforcer l'efficacité des comités des sanctions en fixant des délais dans lesquels répondre aux demandes relatives à l'inscription sur les listes, à la radiation des listes et aux dérogations et en promulguant des critères transparents et des critères de radiation des listes.*

4. *Accroître la transparence des pratiques des comités en améliorant les sites Web, en publiant des communiqués de presse plus fréquents et en diffusant plus largement les procédures des comités.*

Options pour un mécanisme d'examen

Outre les améliorations de procédure, il est nécessaire de mettre en place une forme quelconque de mécanisme d'examen auprès duquel les personnes et les entités pourraient en appeler des décisions concernant leur inscription sur la liste. Au nombre des options à envisager, on trouve :

1. *Un mécanisme d'examen relevant du Conseil de sécurité et chargé d'examiner les propositions de radiation des listes :*

- a) Équipe de surveillance – élargir le mandat du groupe existant;
- b) Ombudsman – nommer une personnalité qui assurera la liaison avec l'Organisation des Nations Unies;
- c) Groupe d'experts – constituer un groupe chargé de prendre connaissance des demandes.

2. *Un groupe d'arbitrage indépendant chargé d'examiner les propositions de radiation des listes.*

3. *Un contrôle judiciaire des décisions de radiation des listes.*

CHAPITRE PREMIER

Introduction

« Nous demandons aussi au Conseil de sécurité ... de veiller à ce que les procédures prévues pour inscrire des particuliers et des entités sur les listes de personnes et d'entités passibles de sanctions et pour les rayer de ces listes, ainsi que pour octroyer des dérogations à des fins humanitaires, soient équitables et transparentes. »

Assemblée générale des Nations Unies, Document final du Sommet mondial de 2005, septembre 2005¹

Les sanctions sont un instrument essentiel utilisé par l'Organisation des Nations Unies dans les efforts déployés pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Depuis que des sanctions généralisées ont été décrétées contre l'Iraq au début des années 90, l'Organisation des Nations Unies recourt de plus en plus à des sanctions ciblées² pour améliorer l'efficacité des sanctions et réduire les conséquences humanitaires néfastes des sanctions sur des populations civiles innocentes. Si les sanctions ciblées constituent une amélioration notable par rapport aux sanctions classiques en réduisant les incidences humanitaires, l'évolution de sanctions décrétées à l'encontre des États pour passer à des sanctions ciblées à l'encontre de particuliers et d'entités non étatiques a suscité de nouveaux problèmes, en particulier en ce qui concerne les droits et le statut des parties qui pourraient être incluses à tort sur la liste.

Les sanctions ciblées sont, en règle générale, appliquées soit à titre d'incitation à changer de comportement, soit à titre de mesure préventive, ce qui est le cas des sanctions prononcées contre des particuliers ou des entités qui facilitent des actes terroristes. Les sanctions visant à porter un coup d'arrêt au financement du terrorisme ou à refuser aux terroristes un refuge ou la possibilité de voyager sont devenues des mécanismes précieux dans l'effort mondial de lutte contre le terrorisme. L'importance des sanctions ciblées dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales s'est accrue au fil du temps et des efforts considérables ont été faits pour renforcer cet instrument. Les processus d'Interlaken, de Bonn-Berlin et de Stockholm – patronnés respectivement par les Gouvernements suisse, allemand et suédois – ont été réalisés pour renforcer l'efficacité et la crédibilité des sanctions ciblées³.

Les sanctions ciblées, si elles sont appliquées efficacement⁴, causent des difficultés économiques et des problèmes financiers aux parties ciblées. Ces conséquences sont atténuées dans une certaine mesure par des dérogations qui concernent les besoins fondamentaux, s'il y a lieu, et sont administrées par les comités des sanctions compétents. Toutefois, l'opprobre et les conséquences psychologiques liés au fait d'être inscrit à tort sur la liste peuvent avoir des retombées plus importantes et de plus grande envergure que des problèmes économiques ou financiers. Du point de vue des particuliers qui se livrent à des activités commerciales, une réputation ternie peut être la conséquence la plus notable et la plus durable liée au fait d'avoir été ciblé. Les sanctions ciblées, bien qu'elles concernent des particuliers et des entités, peuvent

également avoir des effets collatéraux non négligeables sur les familles des particuliers ciblés, sur les employés des entités ciblées ou sur les utilisateurs de leurs services, comme cela a été le cas pour les sanctions décrétées contre Al-Barakaat en 2002⁵. Dans certains cas, on a également constaté des problèmes liés à une notification rapide, à l'absence de justification de l'inscription sur la liste ou au manque d'information quant aux procédures de recours.

Les comités des sanctions du Conseil de sécurité de l'ONU ont introduit des mesures pour améliorer ces conséquences, allant de la normalisation des dérogations humanitaires jusqu'à l'élaboration de procédures de radiation des listes, sous des formes et dans des termes divers (voir le tableau III au chapitre III). Ceci est particulièrement manifeste dans le cas du Comité créé par la résolution 1267, qui a constitué une équipe de surveillance en vue de lui fournir une assistance, de systématiser les dérogations et de mettre au point des procédures de radiation (voir le diagramme I au chapitre III). Toutefois, on estime généralement que les procédures actuelles ne sont pas suffisamment équitables et transparentes – équité et transparence se définissant, à notre sens, en termes généraux, par une procédure équitable (application impartiale de mesures, proportionnalité, droit à notification adéquate et possibilité de se faire entendre) et par un recours effectif pour les parties inscrites à tort sur la liste.

Cinq affaires récentes dont la Cour européenne de justice a été saisie ainsi que des actions en justice intentées devant les tribunaux nationaux en Europe, en Amérique du Nord et ailleurs (dont deux actions en Turquie et une au Pakistan) ont soulevé des questions importantes à propos des mesures adoptées par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies qui ciblent des particuliers et des entités. Alors qu'aucun tribunal national ou régional n'a à ce jour annulé des mesures nationales donnant effet à une décision d'un comité des sanctions des Nations Unies, ces actions en justice pourraient représenter une grave remise en question de l'efficacité accrue des sanctions ciblées. Ceci est particulièrement préoccupant, eu égard de l'importance des sanctions ciblées dans la lutte mondiale contre le terrorisme international.

Ce problème n'est pas entièrement nouveau. Bien que le Conseil de sécurité de l'ONU ne traite pas généralement de particuliers et d'entités non étatiques, les préoccupations quant aux droits de l'homme et à l'équité de la procédure étaient présentes pendant les trois processus multilatéraux qui ont contribué à l'élaboration des sanctions ciblées. Le processus d'Interlaken concernant les sanctions financières ciblées abordait le droit de demander d'être radié de la liste des cibles, le processus de Bonn-Berlin a étudié la question des recours contre l'interdiction de voyager et le processus de Stockholm sur l'application des sanctions prononcées reconnaissait la nécessité de respecter le droit humanitaire international et les droits de la personne.

Plus récemment, le *Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement* a constaté, en décembre 2004, « la manière dont des entités ou des particuliers sont ajoutés à la liste de terroristes du Conseil de sécurité et l'absence d'examen ou de recours pour ceux dont le nom figure sur la liste soulèvent de sérieux problèmes de responsabilité, voire de

violations des normes et conventions relatives aux droits de l'homme fondamentaux »⁶. L'Assemblée générale, dans sa résolution relative au Document final du Sommet mondial de 2005, a demandé au Conseil de sécurité de veiller « à ce que les procédures prévues pour inscrire des particuliers et des entités sur les listes de personnes et d'entités passibles de sanctions et pour les rayer de ces listes, ainsi que pour octroyer des dérogations à des fins humanitaires soient équitables et transparentes »⁷. Comme suite à cette demande de l'Assemblée générale, le Secrétaire général a chargé le Bureau des affaires juridiques d'établir, avec le concours des autres départements compétents, des propositions et un projet de directives qui pourraient être soumis à l'examen du Conseil⁸.

L'impression que les sanctions ciblées sont appliquées de manière inéquitable a suscité l'opposition du public dans plusieurs pays et des embarras politiques occasionnels dans d'autres. Certains États Membres ont indiqué qu'ils hésitaient de plus en plus à ajouter des noms sur les listes des particuliers et des entités visés par les sanctions du Conseil de sécurité en raison de ces préoccupations. Plus de 50 États Membres ont fait état de leurs préoccupations à propos de l'absence de garanties légales et de transparence associée avec l'inscription sur la liste et la radiation de la liste⁹.

Si ces préoccupations sont légitimes, il est important de prendre en compte l'ampleur du problème. Seulement 925 particuliers et entités figurent actuellement sur les listes établies pour le monde entier par les six comités des sanctions qui établissent des listes et 46 d'entre eux ont été radiés des listes à ce jour. L'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions créée en application des résolutions 1526 (2004) et 1617 (2005) a indiqué dans son rapport le plus récent que, « sur les 345 personnes figurant sur la liste » établie par le Comité créé par la résolution 1267, « des demandes [de dérogation] n'ont été formulées que pour 23, et par huit États seulement (dont six européens) »¹⁰. Il est également important de noter que la plupart des affaires ayant fait l'objet d'actions en justice correspondent à des désignations faites dans les mois qui ont immédiatement suivi les attaques du 11 septembre 2001. Les améliorations apportées depuis aux critères régissant l'inscription sur les listes et aux exposés des faits devraient réduire la possibilité d'inscriptions erronées sur les listes.

Même si le nombre total d'affaires est faible et si les procédures des comités se sont améliorées, l'impression persistante d'inéquité et de violations possibles des garanties prévues par la loi qui est associée aux sanctions ciblées signifie l'existence d'un problème politique qu'il convient d'aborder. Le fait de ne pas rendre le processus des sanctions plus transparent, accessible et passible d'une certaine forme d'examen menace de saper la crédibilité et l'efficacité des sanctions de l'ONU dans leur ensemble.

À certains égards, l'Organisation des Nations Unies contribue elle-même à cette impression d'injustice. Le manque de transparence des procédures des comités des sanctions, même si la situation s'est améliorée ces dernières années, est l'un des éléments du problème. Les délibérations des comités sont, à juste titre, confidentielles, mais les renseignements généraux relatifs aux motifs des décisions concernant l'inscription sur les listes, la radiation des listes et

les dérogations ne sont pas généralement rendus publics. Les procédures relatives aux demandes de dérogation ou aux demandes de radiation des listes sont généralement décrites dans les directives régissant les travaux des comités, mais tous les comités ne disposent pas de directives. Dans certains cas, des particuliers et des entités désignés par des comités des sanctions auraient appris leur inscription sur la liste de sources officieuses.

Bien que l'évolution vers les sanctions ciblées enregistrées pendant les années 90 visait à réduire les coûts humains et les conséquences involontaires des sanctions globales, toutes les sanctions, même les sanctions ciblées, ont des incidences et restreignent inévitablement certains droits (décrits plus en détail au chapitre II du présent rapport). Il est important de se souvenir que l'imposition des sanctions est une mesure qui est davantage d'ordre politique et administratif que juridique. Les sanctions sont imposées sans qu'existent les mêmes niveaux de preuve, de charge de la preuve et d'accès à des recours mais, dans le même temps, elles sont régies à un certain degré par des procédures de droit administratif¹¹. Le fait que les sanctions ciblées peuvent avoir sur la vie des personnes des conséquences analogues à celles des peines imposées à l'issue de poursuites pénales contribue en outre au sentiment général d'injustice.

Plus de la moitié des particuliers et des entités inscrits sur des listes par les comités des sanctions du Conseil de sécurité le sont dans le cadre de l'effort mondial mené pour empêcher les actes terroristes. Recommander l'introduction de procédures équitables et transparentes s'inscrit dans l'effort plus large visant à établir un équilibre approprié entre les droits et la sécurité. Le terrorisme constitue un élément particulier dans les sanctions ciblées, puisque l'on peut être réticent à faire valoir la primauté des préoccupations relatives aux droits de la personne dans une affaire de terrorisme. Le problème ne devrait pas être considéré sous l'angle d'un choix entre la sécurité et la justice; il faudrait plutôt considérer que ces deux éléments se renforcent mutuellement. Renforcer l'équité de la procédure peut renforcer la sécurité, et inversement. Améliorer l'équité et la transparence dans l'application des sanctions ciblées renforcera l'effort mondial mené pour utiliser et mettre en oeuvre des sanctions ciblées afin de lutter contre des actes terroristes.

En dernière analyse, la décision d'un tribunal régional ou national mettant en question l'application de mesures nationales donnant effet à l'inscription sur une liste par un comité des sanctions du Conseil de sécurité pourrait aller à l'encontre de l'application efficace des sanctions de l'ONU. Elle pourrait également remettre en question l'Article 103 de la Charte des Nations Unies, qui stipule que « en cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront ». Des mesures prudentes visant à améliorer la situation pourraient empêcher des actions en justice qui risqueraient de porter atteinte aux sanctions ciblées et pourraient en dernier ressort affaiblir l'effort mondial actuel de lutte contre le terrorisme.

Ce livre blanc examine les problèmes juridiques, analyse les pratiques actuelles des comités des sanctions et recommande des propositions visant à renforcer les procédures suivies par l'ONU s'agissant des sanctions ciblées. Le chapitre II examine les aspects juridiques du

problème, étudie les grands principes, les actions en justice récentes et leurs incidences. Le chapitre III décrit les procédures et pratiques actuelles dans six comités des sanctions. Le chapitre IV présente des recommandations spécifiques et une gamme d'options pour répondre aux critiques concernant les pratiques actuelles et assurer des procédures équitables et transparentes dans l'application des sanctions ciblées de l'ONU. Le chapitre V contient des conclusions générales.

CHAPITRE II

Préoccupations relatives aux droits de l'homme dans les régimes actuels de sanctions ciblées du point de vue du droit international et européen

*Larissa van den Herik et Nico Schrijver**

La partie I de ce chapitre analyse en termes généraux quels droits de la personne peuvent être affectés par les sanctions ciblées. La partie II analyse les droits qui semblent les plus concernés compte tenu des récentes actions en justice, en particulier le droit à un procès équitable et le droit à un recours effectif. La partie III examine les actions en justice concernant les droits de l'homme eu égard au régime des sanctions et fait une référence particulière à la protection des droits de l'homme en vertu de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et dans le contexte du droit de l'Union européenne. Enfin, la partie IV évalue les incidences de ces actions relatives aux droits de l'homme s'agissant des procédures actuellement suivies à l'Organisation des Nations Unies.

I. Sanctions ciblées et droits de l'homme en général

Depuis 1945, un ensemble impressionnant d'instruments relatifs aux droits de l'homme ont été adoptés. Complétant les rares dispositions relatives aux droits de l'homme contenues dans la Charte des Nations Unies¹², la Déclaration universelle des droits de l'homme a été adoptée en 1948¹³. Par la suite, deux grands pactes internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels (1996), d'une part, et aux droits civils et politiques (1966), de l'autre, ont été adoptés ainsi qu'une série de traités spécifiques relatifs aux droits de l'homme, comme ceux relatifs à la discrimination raciale (1965), aux droits des femmes (1979), à la torture (1984), aux droits des enfants (1989) et des travailleurs migrants (1990). On reconnaît très généralement depuis la tenue à Vienne, en 1993, de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, que les normes relatives aux droits de l'homme contenues dans cet ensemble d'instruments sont universelles et indivisibles¹⁴.

En outre, des instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme ont été adoptés. Les principaux sont la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (1950), la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000), la Convention américaine relative aux droits de l'homme (1969) et son Protocole additionnel traitant des droits économiques, sociaux et culturels (1988) et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981).

Comme indiqué au chapitre I, les sanctions globales ont été critiquées au début des années 90 au motif de leurs conséquences humanitaires néfastes. Les sanctions ciblées, si elles ont été

* Larissa van den Herik et Nico Schrijver sont respectivement conférencier et professeur de droit public international à l'Université de Leyde, Pays-Bas. Courriel : l.van.den.herik@law.leidenuniv.nl et n.j.schrijver@law.leidenuniv.nl.

élaborées dans une certaine mesure pour tenir compte de préoccupations relatives aux droits de l'homme, ont également par définition des incidences sur les droits de la personne.

Tout comme les sanctions globales, les sanctions ciblées peuvent porter atteinte à divers types de droits de la personne. Ainsi, les interdictions de voyager font obstacle à la liberté de mouvement¹⁵, alors que les sanctions financières ont une incidence sur le droit à la propriété¹⁶ et peuvent avoir des incidences sur la vie privée, la réputation et les droits en matière de famille des particuliers¹⁷. Si ces sanctions sont imposées à tort sur des particuliers inscrits sur la liste sans que ces derniers aient la possibilité de se faire entendre ou d'intenter un recours contre les mesures prises à leur encontre, il peut y avoir également violation du droit de saisir la justice, du droit à un procès équitable¹⁸ et du droit à un recours effectif¹⁹.

Dans un exemple extrême, les sanctions peuvent théoriquement constituer une violation du droit à la vie²⁰, par exemple si une interdiction de voyager empêche une personne ciblée de se rendre à l'étranger pour obtenir une assistance médicale²¹ ou lorsque les sanctions financières sont si rigoureuses qu'une personne ciblée ne dispose pas des ressources nécessaires pour se procurer des biens de première nécessité, comme par exemple des denrées alimentaires. Toutefois, les régimes actuels en matière de sanctions comprennent dans tous les cas la possibilité d'accorder des dérogations précisément pour éviter des situations de cet ordre²². L'interdiction de voyager peut également entrer en conflit avec les droits et libertés, comme par exemple la liberté de religion²³, si la pratique de la religion en question comprend des pèlerinages, ainsi que le droit d'asile. Il est notable que les comités des sanctions de l'ONU ont accordé habituellement des dérogations dans le cas de voyages à des fins religieuses²⁴.

II. Droits de l'homme en jeu : les droits à un procès équitable et à un recours effectif

À l'heure actuelle, les préoccupations les plus pressantes concernant les droits de l'homme eu égard aux sanctions ciblées concernent la difficulté qu'auraient les particuliers à faire appel des décisions prises à leur encontre. Il existe 15 cas connus de personnes ou d'entités ciblées qui ont entrepris des actions en justice devant les tribunaux nationaux et régionaux. Des actions en justice ont été présentées devant les tribunaux nationaux des pays ci-après : Belgique, Italie, Suisse, Pays-Bas, Pakistan²⁵, Turquie et États-Unis d'Amérique²⁶. Devant les tribunaux nationaux, les particuliers se sont plaints d'avoir été inscrits sur des listes par l'Organisation des Nations Unies ou se sont plaints directement des sanctions proprement dites. Dans d'autres cas, la désignation nationale a été mise en cause et le tribunal a été prié de contraindre l'État de nationalité ou de résidence à entamer une procédure de radiation des listes. En conséquence, le caractère des affaires nationales varie. La plupart de ces affaires sont en suspens. En plus des affaires portées devant les juridictions nationales, les demandeurs se sont également adressés aux tribunaux régionaux européens. Certaines de ces affaires européennes sont analysées plus en détail ci-après.

Les droits à un procès équitable et à un recours effectif sont au coeur du débat. En conséquence, ces deux droits sont étudiés en détail dans le présent chapitre. Étant donné que d'importantes actions ont été portées devant des tribunaux régionaux en Europe et que la Convention européenne des droits de l'homme (1950) est l'un des rares instruments relatifs aux droits de l'homme qui offre aux particuliers un droit de pétition directe, l'étude ci-après met l'accent sur les droits et procédures en vertu de cette Convention. Il est approprié d'examiner d'abord la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966), en particulier le paragraphe 3 de l'article 2 et l'article 14.

Le présent chapitre analyse également les articles analogues contenus dans les instruments européens, à savoir les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le droit à un procès équitable et à un recours effectif dans le monde entier (art. 14 et par. 3 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques)

Les droits à un procès équitable et à un recours effectif sont inscrits en termes généraux dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Le droit à un procès équitable est consacré par l'article 10 de cette Déclaration :

Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.

L'article 8 de la Déclaration universelle des droits de l'homme sur le droit à un recours effectif est libellé comme suit :

Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi.

Le droit à un procès équitable est consigné au paragraphe 1 de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La partie pertinente de cette disposition est conçue comme suit :

... toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil...

Tout comme dans le cas de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, la norme énoncée à l'article 14 du Pacte international, à savoir « le droit à ce que la cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi », s'applique uniquement dans les affaires spécifiques concernant le bien-fondé de toute « accusation en matière pénale » ou « des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil »²⁷. Dans ses observations générales sur l'article 14 de 1984, le Comité des droits de l'homme n'a pas défini ces deux notions en détail²⁸. En conséquence, le juriste Manfred Nowak a préconisé une interprétation autonome de ces notions en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques,

indépendamment des classements nationaux, limitant ainsi la possibilité, pour les États parties, d'obvier le Pacte²⁹.

Toutefois, la jurisprudence du Comité des droits de l'homme ne fournit pas une grande assistance quant à la manière dont la notion d'« accusation en matière pénale » devrait être interprétée de manière autonome. On suppose généralement que l'essence de la jurisprudence du Tribunal européen des droits de l'homme concernant l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme s'applique également dans le contexte de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (voir ci-après), étant donné que les dispositions contenues dans ces deux instruments sont libellées exactement de la même manière³⁰.

S'agissant des dispositions de l'article 14 concernant les poursuites au civil, il est remarquable de constater que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme emploient des libellés différents en anglais, à savoir « rights and obligations in a suit at law » à l'article 14 du Pacte international et « civil rights and obligations » à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. On pourrait soutenir qu'il s'agit de notions légèrement différentes³¹. Toutefois, cette distinction est absente dans la version française des deux traités, qui mentionnent toutes les deux « des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil » et dont on peut supposer qu'elles font référence aux mêmes notions dans l'ensemble.

Dans l'affaire *Ivon Landry c. Canada* (1986), le Comité des droits de l'homme a noté les différences entre les textes anglais, français, russe et espagnol s'agissant de l'expression « suit at law ». Il a estimé que :

... la notion de « suit at law » ou ses équivalents dans les autres langues du Pacte est fondamentalement liée à la nature du droit en question et non au statut de l'une des parties... À cet égard, chaque communication doit être examinée à la lumière de ses caractéristiques particulières³².

En conséquence, il existe une préférence en faveur d'une analyse au cas par cas analogue à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme énoncée ci-après. Le Comité des droits de l'homme a estimé que l'élément « civil » du paragraphe 1 de l'article 14 concerne des affaires relatives à la pension d'invalidité d'un ancien membre des forces armées³³ et à des différends relatifs à l'emploi de fonctionnaires³⁴. Toutefois, le Comité a également indiqué que l'article 14 ne s'applique pas nécessairement à l'imposition de sanctions disciplinaires à l'encontre de fonctionnaires³⁵. Contrairement à la Cour européenne des droits de l'homme, le Comité n'a pas encore déterminé si l'expression « droits et obligations de caractère civil » concerne les procédures d'asile ou d'expulsion³⁶ et les litiges fiscaux³⁷. Compte tenu de la jurisprudence diverse et non limitative, on ne saurait dire si le Comité conclurait que les sanctions de l'ONU doivent être caractérisées comme des obligations de caractère civil et, en conséquence, il n'est pas absolument certain que l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques est applicable.

Le droit à un recours effectif est inclus au paragraphe 3 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Cette disposition est libellée comme suit :

Les États parties au présent pacte s'engagent à :

- a) Garantir que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le présent pacte auront été violés disposera d'un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles;
- b) Garantir que l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative, et toute autre autorité compétente selon la législation de l'État, statuera sur les droits de la personne qui forme le recours, et développer les possibilités d'un recours juridictionnel;
- c) Garantir la bonne suite donnée par les autorités compétentes à tout recours qui aura été reconnu justifié.

Le droit à un recours effectif consacré au paragraphe 3 de l'article 2 n'est pas de portée générale mais s'applique uniquement dans le cas d'un droit reconnu dans le Pacte. Une sanction de l'ONU concernant le gel des avoirs constituerait en premier lieu en une atteinte au droit d'accès aux biens. Toutefois, ce droit n'est pas inclus dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ce qui pourrait avoir des conséquences pour l'applicabilité du paragraphe 3 de l'article 2. En revanche, l'article 8 de la Déclaration universelle des droits de l'homme prévoit le droit à un recours effectif contre les actes violant les droits fondamentaux qui sont reconnus par la constitution ou par la loi.

Une autre différence importante entre les deux dispositions est que l'article 8 de la Déclaration universelle des droits de l'homme demande un recours devant les juridictions nationales compétentes, alors que le paragraphe 3 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques fait mention de l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative, ce qui laisse davantage de possibilités de recours extrajudiciaires.

À l'instar de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'alinéa b) du paragraphe 3 de l'article 2 du Pacte international établit une norme inférieure, puisqu'il ne demande pas un recours devant une autorité judiciaire. La Cour européenne des droits de l'homme fournit des directives plus spécifiques concernant ce que ce droit peut entraîner dans la pratique, comme indiqué ci-après.

Le droit à un procès équitable aux termes de la Convention européenne

L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme traite du droit à un procès équitable. La première phrase du paragraphe 1 de cet article est conçue comme suit :

Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.

L'article 6 fixe des normes élevées (« entendue équitablement et publiquement » « dans un délai raisonnable » et « par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi »), mais ces normes s'appliquent uniquement aux affaires de caractère civil ou pénal. La question se pose à nouveau de savoir si l'inscription sur une liste et l'imposition de sanctions telles qu'un gel des

avoids peuvent être d'ordre civil ou pénal et donc relever de l'article 6, ou s'il s'agit plutôt de mesures administratives ou de mesures *sui generis* ne relevant pas de l'article 6.

La Cour européenne des droits de l'homme a déterminé que la notion d'infraction pénale a une signification autonome indépendante de la caractérisation d'une mesure conformément au droit national³⁸. Les éléments à prendre en compte pour déterminer si une certaine mesure est une accusation en matière pénale sont les suivants : la nature de l'accusation, la sévérité de la sanction en jeu (compte particulièrement tenu de la privation de liberté, qui caractérise la responsabilité pénale) et le groupe auquel la législation est appliquée (des groupes restreints et étroitement définis de délinquants potentiels suggèrent qu'il s'agit d'une faute disciplinaire ou d'une infraction au règlement plutôt que d'une infraction pénale)³⁹.

La Cour européenne des droits de l'homme a été moins directe pour déterminer ce qui constitue un droit ou une obligation de caractère civil. Tout comme la notion d'accusation en matière pénale, la notion de droit ou d'obligation de caractère civil a un sens autonome dans le contexte de la Convention européenne des droits de l'homme, qui est indépendant des qualifications nationales⁴⁰. Toutefois, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas fourni de principes directeurs généraux pour déterminer s'il s'agit dans une certaine affaire de droits et obligations de caractère civil, mais a choisi de traiter de ce problème au cas par cas. En conséquence, on a considéré que les expropriations⁴¹ et certaines formules de sécurité sociale⁴² ont été considérées comme relevant de cette partie du paragraphe 1 de l'article 6, alors que des différends concernant l'assujettissement à l'impôt⁴³ ont été considérés comme des problèmes de droit public ne relevant pas du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La question du statut des sanctions ciblées est particulièrement importante s'agissant des sanctions décrétées par le Comité créé par la résolution 1267 parce que, dans ce cas, les personnes ciblées sont incluses dans la liste au motif de leur association avec une organisation terroriste. Les critères d'inscription sur la liste ont une certaine connotation avec le droit pénal, en particulier dans le cas des sanctions concernant la Côte d'Ivoire, dans la mesure où des personnes peuvent être inscrites sur la liste sur la base de renseignements indiquant qu'elles sont reconnues responsables de violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire ou qu'elles incitent publiquement à la haine et à la violence⁴⁴.

Outre la connotation pénale des critères d'inscription sur la liste, certains ont fait valoir que les sanctions semblent également avoir un but répressif et que l'effet des sanctions peut être d'un niveau analogue à celui des sanctions pénales. Toutefois, l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions créée en application de la résolution 1526 (2004) concernant Al-Qaïda, les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées (Équipe de surveillance créée par la résolution 1267) a soutenu sans relâche que les sanctions ont « plus pour objectif de prévenir les actes terroristes que de fournir un fichier de criminels condamnés »⁴⁵ et que les sanctions ne sont pas de caractère pénal. L'Équipe de surveillance a également déclaré à ce propos : « ... après tout, les régimes de sanctions n'imposent pas de sanctions ou de procédures

pénales, telles que la détention, l'arrestation et l'extradition, mais des mesures administratives comme le gel des avoirs, l'interdiction de voyages internationaux et des ventes d'armes⁴⁶. » En conséquence, le fait qu'il puisse exister une connotation de droit pénal ne signifie pas que les sanctions devraient être caractérisées comme sanctions pénales.

Il est difficile de répondre à la question de savoir si les sanctions ciblées peuvent être qualifiées d'obligations de caractère civil, compte tenu du caractère casuistique de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière. On peut supposer que la réponse à cette question différera selon le type de sanction. Le gel des avoirs pourrait être considéré comme étant civil, mais il est peu vraisemblable que les interdictions de voyager soient ainsi qualifiées.

On peut conclure de ce qui précède que, selon toute vraisemblance, les sanctions ciblées ne sont pas des sanctions pénales. Même dans le cas où des personnes sont inscrites sur une liste sur la base de critères qui semblent être proches de la définition d'un délit, il convient de tenir compte de la nature et de l'objectif des sanctions. Au premier abord, ces deux éléments ne permettent pas de conclure qu'il conviendrait d'assimiler les sanctions à des accusations pénales. En outre, il n'est pas certain que la Cour européenne de justice considérerait les sanctions comme des obligations de caractère civil.

La qualification des sanctions en tant qu'accusations pénales, obligations de caractère civil ou mesures d'un autre caractère est importante pour deux motifs en particulier. En premier lieu, la caractérisation indique les éléments de preuve nécessaires pour un exposé des faits qui peut aboutir à l'inscription sur une liste. Si l'on considère les sanctions comme une accusation en matière pénale, l'élément de preuve nécessaire pour inscrire une personne sur une liste devrait satisfaire à la norme consistant à « établir l'intime conviction ». Si, en revanche, on considère que les sanctions concernent une infraction aux règlements, la charge de la preuve s'agissant de l'inscription sur la liste est moindre. Dans ce cas, on peut encore soutenir que l'effet est d'autant plus nocif que la personne reste plus longtemps inscrite sur la liste et que ses avoirs sont gelés plus longtemps. Sur cette base, on pourrait faire valoir que les normes en matière de preuve devraient être accrues une fois qu'une personne a été inscrite sur une liste pendant une période temps donnée, par exemple cinq ans.

Un second motif pour lequel la caractérisation est importante est que le fait de caractériser les sanctions comme des accusations en matière pénale ou des obligations de caractère civil aura des conséquences directes s'agissant des éléments que devrait comporter un éventuel mécanisme d'examen. Si l'article 6 est applicable, le mécanisme d'examen doit être de caractère judiciaire. Si l'article 6 n'est pas applicable, le droit à un recours effectif (art. 13 de la Convention européenne des droits de l'homme) peut encore s'appliquer, mais cette disposition énonce une norme inférieure, puisque le recours ne doit pas être nécessairement judiciaire (voir ci-après).

Comme démontré dans le présent chapitre, on peut abondamment débattre du fait de savoir si les sanctions relèvent du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme relatif au droit à un procès équitable. Même si l'article 6 devait s'appliquer, il peut

encore être possible d'en limiter l'applicabilité au motif de la sécurité nationale. Le droit à un procès équitable dans la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas rédigé en termes absolus comme l'est, par exemple, l'interdiction de la torture à l'article 3 de cette même Convention. Ainsi, il peut être possible d'invoquer des problèmes de sécurité nationale comme motif pour limiter certains droits énoncés à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'article 6 autorise également à interdire l'accès de la salle d'audience dans l'intérêt de la sécurité nationale. Toutefois, il ne mentionne pas la possibilité de restreindre d'autres aspects du droit à un procès équitable pour des motifs de sécurité nationale. S'agissant de la limitation ou de l'interdiction de l'accès au tribunal pour des raisons de sécurité nationale, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas énoncé de principes directeurs précis qui peuvent s'appliquer directement aux problèmes relatifs au droit à un procès équitable dans le cadre des sanctions de l'ONU. Toutefois, dans l'affaire *Tinnelly*, la Cour européenne des droits de l'homme a noté ce qui suit :

72. La Cour rappelle que l'article 6, paragraphe 1, consacre « le droit à un tribunal », dont le droit d'accès, à savoir le droit de saisir le tribunal en matière civile, constitue un aspect.

Ce droit n'est toutefois pas absolu; il se prête à des limitations implicitement admises, car il appelle de par sa nature même une réglementation par l'État. Les États contractants jouissent en la matière d'une certaine marge d'appréciation. Il appartient pourtant à la Cour de statuer en dernier ressort sur le respect des exigences de la Convention; elle doit se convaincre que les limitations appliquées ne restreignent pas l'accès ouvert à l'individu d'une manière ou à un point tels que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même. En outre, pareille limitation ne se concilie avec l'article 6, paragraphe 1, que si elle tend à un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (voir, parmi d'autres, l'arrêt *Stubbings et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 22 octobre 1996, *Recueil* 1996-IV, p. 1502, par. 50)⁴⁷.

Même si l'on suppose que l'application du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies offre des motifs de déclarer un état d'urgence, une fois que le paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme s'applique, il devrait y avoir une certaine forme d'accès à un tribunal. Toutefois, comme on l'a noté ci-dessus, cet instrument peut n'être pas applicable du tout. Dans un tel cas, la Convention européenne des droits de l'homme peut encore imposer des exigences en matière de procédure, à savoir en vertu de son article 13, qui concerne le droit à un recours effectif.

Le droit à un recours effectif en vertu de la Convention européenne

L'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme est libellé comme suit :

Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

Tout comme dans le cas du paragraphe 3 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le droit à un recours effectif consacré à l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme n'a pas une portée générale; il n'entre en jeu que lorsqu'un autre droit visé par la Convention est concerné⁴⁸. Le droit à la propriété est inclus dans le Protocole 1 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, ce qui diffère du Pacte international relatif aux droits civils et

politiques et sans nul doute que, de ce point de vue, l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme est applicable. En outre, tout comme le paragraphe 3 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 13 de la Convention européenne ne demande pas un recours judiciaire mais parle plutôt d'une *instance* nationale, ce qui laisse davantage de latitude à des recours extrajudiciaires.

Qu'est-ce qu'un recours effectif? Étant donné que le recours n'est pas nécessairement judiciaire, il peut prendre la forme d'un ombudsman ou de procédures administratives ou d'autres procédures extrajudiciaires, dans la mesure où il s'agit de recours *effectif*. Pour déterminer si un recours donné est effectif, il importe d'évaluer les pouvoirs, les garanties procédurales et l'autorité de l'instance en jeu⁴⁹. En outre, le caractère effectif d'un recours est également fonction du contexte de l'affaire considérée. Aux fins de la présente analyse, deux affaires peuvent présenter un intérêt particulier : l'affaire *Klass* et l'affaire *Leander*. Dans l'affaire *Klass*, concernant une surveillance secrète, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'un « recours effectif » doit s'entendre d'un recours aussi effectif qu'il peut l'être « eu égard à sa portée limitée, inhérente à tout système de surveillance »⁵⁰. Dans l'affaire *Leander*, concernant une surveillance secrète, la Cour a considéré en outre que même si, envisagé isolément, aucun recours ne pourrait être effectif dans le système national, l'ensemble des recours en remplissaient les exigences dans les circonstances particulières de la cause⁵¹.

On peut trouver des directives plus spécifiques sur ce qui peut constituer un recours effectif dans une recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe qui spécifie le droit de recours effectif des demandeurs d'asile déboutés à l'encontre des décisions d'expulsion⁵². Dans sa recommandation numéro R (98) 13⁵³, le Comité a considéré qu'un recours devant une instance nationale est effectif lorsque :

- L'instance est juridictionnelle; ou, si elle est quasi juridictionnelle ou administrative, lorsqu'elle est clairement identifiée et composée de membres impartiaux jouissant de garanties d'indépendance;
- L'instance est compétente tant pour décider de l'existence des conditions [...] que pour accorder un redressement approprié;
- Le recours est accessible au demandeur d'asile débouté.

Bien que cette recommandation ne soit pas directement applicable, elle peut encore fournir des orientations utiles sur ce qui est demandé aux termes de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

En bref, le présent chapitre démontre que divers droits de l'homme peuvent être compromis dans le cadre des sanctions ciblées. Le fait de savoir si certaines sanctions constituent des violations effectives de certains droits de l'homme dépend largement du type de sanction concerné. Les questions les plus problématiques concernent les procédures suivies pour appliquer les sanctions ciblées. S'agissant de

ces questions de procédure, les principaux problèmes eu égard à l'application des sanctions financières et des interdictions de voyager concernent les procédures d'inscription sur la liste et de radiation des listes, les procédures relatives aux dérogations et le fait de savoir s'il existe un examen périodique de l'efficacité et de la nécessité des sanctions imposées. Le droit à un procès équitable exigerait un examen juridictionnel des sanctions, mais il est possible de demander si ce droit est applicable aux procédures administratives aux termes desquelles les sanctions de l'ONU sont appliquées. En revanche, il est vraisemblable que le droit à un recours effectif est applicable. Ce droit laisse davantage de place à différents types de recours, aussi longtemps qu'ils sont aussi effectifs qu'ils peuvent l'être eu égard à la situation concernée.

III. Contestations des régimes des sanctions de l'Organisation des Nations Unies au motif des droits de l'homme

En plusieurs occasions, même avant l'imposition de sanctions contre les Taliban, Oussama ben Laden et Al-Qaïda, des doutes ont été exprimés quant aux motifs pour lesquels des particuliers alors passibles de sanctions des Nations Unies étaient inscrits sur des listes. Des particuliers inscrits sur des listes par les comités des sanctions concernant le Libéria ont notamment fait état de ces préoccupations⁵⁴. Dans son rapport de novembre 2005, le Groupe d'experts sur le Libéria a noté qu'il a reçu des plaintes de la part de personnes faisant valoir que leur inscription sur la liste n'était pas justifiée et qu'elles étaient visées à tort par l'interdiction de voyager. Les plaignants ont fait valoir qu'ils n'étaient pas coupables, qu'ils n'avaient pas été informés des raisons de leur inscription sur la liste et que le groupe avait communiqué des informations qui n'étaient pas objectives. Les plaignants ont menacé de poursuivre l'Organisation des Nations Unies et le groupe en justice⁵⁵.

En général, les personnes qui prétendent avoir été inscrites à tort sur une liste peuvent uniquement, aux termes des directives de la plupart des comités des sanctions, présenter une demande de radiation des listes par l'intermédiaire de leur État de nationalité ou de résidence, c'est-à-dire grâce à une certaine forme moderne de protection diplomatique⁵⁶.

Les premières actions en justice concernant l'inscription sur des listes et l'imposition ultérieure de sanctions par l'Organisation des Nations Unies ont été formées devant des tribunaux internationaux en Europe, devant le tribunal de première instance des Communautés européennes à Luxembourg, dans les affaires *Yusuf* et *Kadi*. Auparavant, la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg a examiné des affaires concernant les violations éventuelles des droits de l'homme résultant des régimes de sanctions plus globales concernant la Yougoslavie dans l'affaire *Bosphorus Airways* et des affaires concernant la mise en oeuvre de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité au niveau de l'Union européenne dans l'affaire *SEGI*. Ces trois affaires sont analysées par ordre chronologique.

La Cour européenne des droits de l'homme : affaire Bosphorus Airways

Dans l'affaire *Bosphorus Airways*, les sanctions imposées à l'encontre de la Yougoslavie en 1991 comprenaient un embargo sur les armes et la saisie d'aéronefs dans lesquels une personne ou une entreprise de la République fédérative de Yougoslavie (Serbie-et-Monténégro) ou opérant à partir de celle-ci détient un intérêt majoritaire ou prépondérant⁵⁷. Deux aéronefs appartenant à la compagnie aérienne nationale yougoslave (JAT) qui avaient été pris en location par la société turque Bosphorus Airways ont été saisis en Irlande sur la base d'un règlement de l'Union européenne visant l'application des sanctions des Nations Unies. La société Bosphorus Airways en a appelé de cette décision devant les tribunaux irlandais, qui ont alors demandé une décision préjudicielle à la Cour européenne de justice. Dans sa réponse, la Cour européenne de justice a constaté ce qui suit :

22. Toute mesure de sanction comporte, par définition, des effets qui affectent les droits de propriété et le libre exercice des activités professionnelles, causant ainsi des préjudices à des parties qui n'ont aucune responsabilité quant à la situation ayant conduit à l'adoption des sanctions.

23. Il y a lieu de relever ensuite que l'importance des objectifs poursuivis par la réglementation litigieuse est de nature à justifier des conséquences négatives, même considérables, pour certains opérateurs⁵⁸.

La Cour a conclu que l'aéronef pouvait faire l'objet des mesures de sanction et, par conséquent, la mesure de saisie n'a pas été levée. La société Bosphorus Airways a ultérieurement porté plainte devant la Cour européenne des droits de l'homme au motif d'une atteinte à son droit de propriété. Cette Cour a également approuvé la décision prise par l'Irlande de saisir l'aéronef, en application du règlement de la Communauté européenne. Elle a constaté ce qui suit⁵⁹ :

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 accordée 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 poursuivie (par. 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.

Pareille présomption peut toutefois être renversée dans le cadre d'une affaire donnée si l'on estime que la protection des droits garantis par la Convention était entachée d'une insuffisance manifeste. Dans un tel cas, le rôle de la Convention en tant qu'« instrument constitutionnel de l'ordre public européen » dans le domaine des droits de l'homme l'emporterait sur l'intérêt de la coopération internationale (*Loizidou c. Turquie* (exceptions préliminaires), arrêt du 23 mars 1995, Série A no 310, par. 75).

En appliquant sa norme à l'affaire, la Cour a uniquement examiné si la Communauté européenne offrait une protection « équivalente » et n'a pas effectué la même détermination

s'agissant de l'Organisation des Nations Unies. La Cour n'a pas pris en compte le fait que le Conseil de sécurité de l'ONU était alors à l'origine du problème, déclarant ce qui suit :

145. ... Certes, le règlement (CEE) numéro 990/93 trouvait son origine dans une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies (ce point a été développé de manière approfondie par le Gouvernement et par certaines parties intervenantes). Si la résolution était pertinente pour l'interprétation du règlement (voir les conclusions de l'avocat général et l'arrêt de la CJCE, par. 45 à 50 et 52 à 55 ci-dessus), elle ne faisait pas partie du droit interne irlandais (juge Murphy, par. 35 ci-dessus) et ne pouvait donc pas constituer la base légale de la saisie de l'aéronef opérée par le Ministère des transports.

En bref, bien que la société Bosphorus Airways en tant que tierce partie présumée innocente ait subi un préjudice manifeste au motif des sanctions décrétées à l'encontre de la Yougoslavie, ceci a été jugé justifiable en plusieurs occasions par les deux principaux tribunaux européens qui ont constaté qu'il n'y avait pas violation des droits de l'homme.

La Cour européenne des droits de l'homme : affaire SEGI

L'affaire *SEGI* portée devant la Cour européenne des droits de l'homme concernait les mesures prises par l'Union européenne en vue d'appliquer la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité⁶⁰. Cette résolution oblige les États Membres à mettre en oeuvre certaines mesures de lutte contre le terrorisme. Le Comité contre le terrorisme, créé pour suivre l'application de la résolution 1373 (2001), n'impose pas lui-même de sanctions et n'est donc pas un comité des sanctions. Il n'établit pas de listes de particuliers auxquels les mesures doivent s'appliquer, mais fait fond sur les listes établies par le Comité créé par la résolution 1267, les États Membres ou des organisations régionales.

L'Union européenne a appliqué la résolution 1373 (2001) en adoptant deux positions communes, à savoir la position commune 2001/930/PESC et la position commune 2001/931/PESC, et a établi plusieurs listes de personnes et d'organisations. Le mouvement de la jeunesse basque *SEGI* a été inscrit sur l'une des listes de personnes et de groupes participant à des actes terroristes. *SEGI* a saisi la Cour européenne des droits de l'homme d'une plainte concernant l'inscription sur la liste et a invoqué plusieurs droits, comme par exemple le droit à la présomption d'innocence, le droit à la liberté d'association, le droit à un procès équitable, le droit à la liberté d'expression et ses droits en matière de propriété. Toutefois, la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré la requête irrecevable parce qu'elle a estimé que *SEGI* n'était pas victime d'une violation quelconque de ses droits aux termes de la Convention européenne des droits de l'homme. Se référant à la jurisprudence, la Cour a rappelé qu'il n'est pas possible de se plaindre de violations potentielles susceptibles de se produire ni de se plaindre *in abstracto* d'une loi. La Cour a constaté que la position commune 2001/931/PESC, à laquelle la liste était annexée, n'était pas directement applicable dans les États Membres. De plus, les requérants n'avaient apporté aucun élément permettant de conclure qu'ils ont fait l'objet de mesures particulières à leur encontre en application de cette disposition. La Cour a soutenu que le fait que *SEGI* figure dans la liste « peut être gênant, mais constitue un lien beaucoup trop ténu pour justifier l'application de la Convention. La référence [...] n'équivaut

pas à une mise en accusation des "groupes ou entités" visés et encore moins à l'établissement de leur culpabilité. »

Toutefois, la Cour n'a pas répondu à la question de savoir si les sanctions qui pourraient être imposées en conséquence de l'inscription sur la liste étaient pleinement compatibles avec la Convention. Elle a déclaré au contraire que la simple inscription sur les listes ne suffit pas pour prétendre être victime d'une violation des droits de l'homme.

Ultérieurement, SEGI a introduit un recours devant le Tribunal de première instance des Communautés européennes à Luxembourg, se plaignant de son inscription sur la liste établie par l'Union européenne. Toutefois, pour des raisons techniques concernant la législation de l'Union européenne et le système de l'Union européenne, cette plainte a également été déclarée irrecevable⁶¹. Dans le jugement, le président a constaté expressément que les requérants (SEGI) ne disposent probablement d'aucun recours juridictionnel effectif, que ce soit devant les juridictions communautaires ou devant les juridictions nationales⁶².

*Tribunal de première instance : affaires Kadi et Yusuf (2005)*⁶³

Un ressortissant suédois d'origine somalienne, Ahmed Ali Yusuf; et une association de droit suédois, Al-Barakaat, et un ressortissant et résident saoudien, Yassin Abdullah Kadi – dont les avoirs ont été gelés comme suite de la décision prise par le Comité des sanctions créé par la résolution 1267 – ont introduit devant le Tribunal de première instance de l'Union européenne un recours contestant la validité des règlements des Communautés européennes visant l'application des résolutions du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies⁶⁴. Tous les requérants ont soutenu que les règlements devraient être annulés. Outre les deux arguments concernant l'illicéité des règlements adoptés dans le cadre de l'Union européenne, les requérants ont fait valoir que les règlements constituaient une violation des droits fondamentaux de l'homme et étaient donc illicites de ce fait. Étant donné que les organes de l'Union européenne qui avaient promulgué les règlements n'avaient aucune latitude, c'était en fait les décisions du Conseil de sécurité qui en avaient motivé l'adoption qui étaient remises en cause devant le Tribunal européen.

Les arrêts concernant ces deux affaires ont été rendus le 21 septembre 2005. De manière générale, le Tribunal de première instance a soutenu la primauté du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, bien qu'il ait examiné si les décisions du Conseil étaient compatibles avec les normes du *jus cogens*. Aux fins du présent rapport, deux aspects de l'arrêt sont particulièrement importants : i) l'examen réalisé par le Tribunal européen; et ii) la qualification, par le Tribunal, de certains droits de l'homme en tant que normes du *jus cogens*.

Examen des mesures prises par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies

Comme indiqué ci-dessus, les décisions véritablement examinées dans les affaires *Kadi* et *Yusuf* n'étaient pas tant les règlements de l'Union européenne que les résolutions et décisions

du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies et de son organe subsidiaire, le Comité créé par la résolution 1267. L'argument selon lequel les résolutions et les décisions ultérieures constituent une violation des droits fondamentaux de la personne a mis en relief la question extrêmement sensible d'un tel examen judiciaire des décisions du Conseil de sécurité. À ce jour, le principal organe judiciaire des Nations Unies, la Cour internationale de Justice, a hésité à examiner les résolutions du Conseil de sécurité, comme le démontrent ses scrupules à examiner la licéité de la résolution 748 (1992) dans l'affaire *Lockerbie*⁶⁵. Toutefois, il semble que les tribunaux internationaux spécialisés sont moins hésitants en la matière. Ainsi, les tribunaux spéciaux, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et le Tribunal pénal international pour le Rwanda, ont assumé leur « compétence implicite » pour examiner leur création par le Conseil de sécurité lorsque les requérants leur demanderaient de le faire⁶⁶. Ces deux tribunaux ont conclu que leur création était licite. Dans les affaires *Yusuf* et *Kadi*, le Tribunal de première instance de la Cour de justice des Communautés européennes s'est également jugé compétent pour examiner au fond la question de la relation existant entre les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU et d'autres instruments et règlements juridiques internationaux.

Le Tribunal de première instance a d'abord établi que l'Union européenne et le Tribunal lui-même étaient liés par la Charte des Nations Unies. Il a soutenu que, bien que la Charte des Nations Unies ne soit pas directement applicable à l'Union européenne en tant que telle, cette dernière n'en demeurait pas moins liée par les résolutions du Conseil de sécurité, en vertu des articles 297⁶⁷ et 307⁶⁸ du Traité instituant les Communautés européennes⁶⁹. Le tribunal s'est ensuite demandé s'il était habilité à examiner les mesures prises par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies et a conclu que tel n'était pas le cas parce que les Articles 25 et 48 de la Charte des Nations Unies disposent que les décisions du Conseil de sécurité sont contraignantes pour tous les États Membres de l'Organisation et que l'Article 103 de la Charte des Nations Unies octroie à la Charte des Nations Unies un statut spécial et supérieur aux autres traités internationaux⁷⁰. Le Tribunal de première instance a jugé qu'il n'avait pas compétence pour examiner si les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU étaient compatibles avec les droits fondamentaux tels qu'ils sont protégés par l'ordre juridique communautaire. Toutefois, le Tribunal de première instance s'est estimé habilité à contrôler la légalité des résolutions du Conseil de sécurité au regard du *jus cogens*, entendu comme un ordre public international qui s'impose à tous les sujets du droit international, y compris les instances de l'ONU, et auquel il est impossible de déroger⁷¹.

La conclusion selon laquelle le *jus cogens* est contraignant sur le Conseil de sécurité de l'ONU est logique. Toutefois, l'on peut s'interroger à propos de l'observation ultérieure du Tribunal à savoir que les résolutions du Conseil de sécurité qui ne respecteraient pas le *jus cogens* ne lieraient pas les États Membres de l'ONU. La question évidente à laquelle le Tribunal européen ne répond pas est de savoir qui décide si une résolution donnée constitue une violation du *jus cogens*. Un État Membre ou un tribunal régional invoquant le *jus cogens* peut-il choisir de ne pas appliquer les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU au motif qu'elles ne respectent

pas les normes du *jus cogens*? Cela ne risque-t-il pas de saper tout le système de sécurité collectif?

Qualification en tant que jus cogens (norme impérative du droit international)

Le deuxième aspect notable du récent jugement concerne le processus entrepris par le Tribunal de première instance, ou qui n'a pas été réellement entrepris, en vue de déterminer si les droits de l'homme invoqués constituent des règles supérieures du droit international (*jus cogens*). Les requérants ont invoqué trois droits de l'homme dans leur affaire : le droit à disposer de leurs biens, le droit à un procès équitable et le droit à un recours effectif. La question fondamentale est de savoir si ces droits ont le statut de *jus cogens*.

L'article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969), ratifiée par un grand nombre d'États, fournit une définition du *jus cogens*, à savoir « norme impérative acceptée et reconnue par la communauté internationale des États dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international ayant le même caractère ». En février 2006, la Cour internationale de Justice a avalisé la notion du *jus cogens* dans l'*Affaire des activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Rwanda)*⁷². Dans le commentaire sur les projets d'articles relatifs à la responsabilité des États de la Commission du droit international, les exemples ci-après de *jus cogens* ont été donnés : interdiction de l'agression, du génocide, de l'esclavage, de la traite des esclaves, de la discrimination raciale et de l'apartheid, de la torture et droit à l'autodétermination⁷³.

La question est de savoir si le droit à la propriété, le droit à un procès équitable et le droit à un recours effectif devraient être ajoutés à cette liste.

Le droit à la propriété

S'agissant du droit à la propriété, le tribunal a estimé que, dans l'affaire considérée, compte tenu de la possibilité de dérogation et d'exemption au régime des sanctions prévue dans la résolution 1452 (2002) du Conseil de sécurité, il n'existait pas d'atteinte arbitraire, inadéquate et disproportionnée aux droits fondamentaux des intéressés. Pour parvenir à cette conclusion, le tribunal a également constaté que ces mesures avaient été prises dans le cadre de la lutte menée par l'ONU contre le terrorisme. Il a donc évalué les incidences de cette mesure à l'aune de son objectif. Le tribunal a constaté en outre que les avoirs des requérants avaient été gelés mais non pas confisqués et a évoqué le système général d'examen périodique des sanctions⁷⁴.

Le tribunal n'a pas dit véritablement que le droit à la propriété constitue une norme du *jus cogens*, mais l'a reconnu implicitement parce que l'examen judiciaire a été expressément limité aux normes du *jus cogens*⁷⁵. Au cours de son argumentation, le tribunal a également évoqué l'interdiction de tout traitement inhumain ou dégradant, interdiction qui remplirait plus aisément les conditions requises pour s'inscrire dans le *jus cogens* que le droit à la propriété, eu

égard à la disposition de l'article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités selon laquelle une norme impérative du droit international général (« *jus cogens* ») est une norme reconnue par la communauté internationale des États dans son ensemble.

En bref, le tribunal n'a pas statué précisément sur le fait de savoir si et dans quelle mesure le droit à la propriété constitue une norme impérative du droit international, mais a établi précisément que ce droit n'avait pas été violé dans les affaires considérées.

Le droit à un procès équitable et le droit à un recours effectif

Le droit à un procès équitable concerne les arguments des requérants selon lesquels ce droit aurait été violé parce qu'ils n'auraient pas été en mesure de se faire entendre après l'adoption des sanctions décrétées à leur égard et n'avaient donc pas pu faire contester la décision prise le Comité créé par la résolution 1267 de les inscrire sur la liste.

Le tribunal, examinant cette plainte, a signalé la possibilité de réexamen donnée par les directives du Comité créé par la résolution 1267 en date de novembre 2002. Sur la base de ces directives, les États peuvent exercer une certaine forme de protection diplomatique et entamer une procédure de radiation de la liste devant le Comité créé par la résolution 1267 au nom de leurs nationaux et de leurs résidents. Le tribunal a estimé que cette procédure suffisait à écarter toute plainte concernant des violations du droit de se faire entendre ainsi que toute plainte concernant l'absence de recours effectif. Répondant à l'argument selon lequel des personnes ne peuvent agir à titre personnel et qu'elles dépendent du bon vouloir de leur gouvernement, le tribunal a fait valoir que le ressortissant d'un État qui ne souhaiterait pas agir peut le contraindre à le faire en saisissant les tribunaux de son pays pour que son affaire soit présentée au Comité créé par la résolution 1267⁷⁶. Il s'agit là d'une déclaration novatrice du tribunal puisque la disposition selon laquelle les États auraient le *devoir juridique* plutôt que simplement le droit et peut-être une obligation morale d'exercer une protection diplomatique n'était même pas incluse dans le projet d'articles sur la protection diplomatique de 2004 présenté à la Commission du droit international⁷⁷.

Pourvoi des requérants

Le 24 novembre 2005 et le 1^{er} décembre 2005, respectivement, Kadi et Yusuf ont formé un pourvoi contre l'arrêt rendu par le Tribunal de première instance des Communautés européennes. Leur première plainte concernait la base juridique des sanctions en vertu de l'appareil judiciaire de l'Union européenne. En deuxième lieu, Kadi a prétendu que le Tribunal de première instance s'était fourvoyé en estimant que la Communauté européenne était contrainte, aux termes de la Charte des Nations Unies, d'appliquer la résolution 1267 du Conseil de sécurité et ses résolutions ultérieures sans procédure d'examen indépendante à l'intention des personnes prétendant avoir été inscrites à tort sur la liste. Yusuf a prétendu plus généralement que le Tribunal de première instance avait commis une erreur en soutenant que le droit à un procès équitable et à un recours effectif n'avait pas été violé⁷⁸.

IV. Conséquences, pour les procédures suivies par l'Organisation des Nations Unies, des actions en justice concernant les droits de l'homme

Une première observation résultant de l'examen des affaires précitées concerne la distinction entre les sanctions plus globales, telles qu'appliquées à l'encontre de la Yougoslavie dans l'affaire *Bosphorus Airways* et les sanctions ciblées telles qu'appliquées en vertu de la résolution 1267 du Conseil de sécurité de l'ONU dans les affaires *Yusuf et Kadi*. Bien que les sanctions globales peuvent directement causer des préjudices à de nombreuses personnes et entités innocentes, comme prétendument à la société turque Bosphorus Airways, ce sont essentiellement les sanctions ciblées qui ont fait l'objet de demandes de mécanisme d'examen. Contrairement aux sanctions globales, les sanctions ciblées visent des particuliers et des entités spécifiques en raison des liens qu'ils sont soupçonnés d'avoir avec des organisations terroristes ou parce qu'ils exercent certaines activités interdites par le Conseil de sécurité de l'ONU. Bien que ces particuliers et entités spécifiques puissent ne pas être nécessairement innocents et sont en tout cas soupçonnés d'une certaine forme d'association avec une organisation terroriste⁷⁹, c'est dans le cadre des sanctions ciblées que les préoccupations quant à l'absence de recours juridiques sont apparues les plus pressantes.

À l'évidence, une faiblesse des sanctions ciblées est l'absence de recours (adéquat) dans le cadre du système des Nations Unies. En conséquence, de nombreuses personnes ont formé des recours devant des tribunaux nationaux ou régionaux. En outre, il est notable à cet égard que Yusuf et Kadi n'ont pas formé un pourvoi contre les conclusions de l'arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes concernant le droit à la propriété, mais qu'ils ont fait connaître leur désaccord s'agissant des conclusions quant au droit à un procès équitable. La référence faite par le Tribunal de première instance au mécanisme de la protection diplomatique comme unique recours dont disposent les personnes inscrites sur la liste pour entamer le processus de radiation peut n'être pas convaincante en appel à la Cour de justice des Communautés européennes. Les propositions faites par l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions créée en application de la résolution 1267 dans ses troisième et quatrième rapports – à savoir exiger de l'État de résidence ou de nationalité du demandeur qu'il présente les demandes de radiation au Comité créé par la résolution 1267, même s'ils ne sont pas favorables à cette demande, et élargir à d'autres États la possibilité de présenter des demandes de radiation – pourraient utilement régler ce problème juridique dans une certaine mesure⁸⁰. Toutefois, tout bien pesé, ces propositions avalisent le système actuel, tout en tentant de le renforcer sur le plan des préoccupations relatives à un procès équitable. La question est de savoir si cela suffit ou si des réformes plus drastiques sont nécessaires.

À cet égard, on peut noter que la Cour de justice des Communautés européennes peut procéder à une évaluation plus stricte en appel que ne l'a fait le Tribunal de première instance des Communautés européennes. Elle peut fort bien décider d'étendre son examen au-delà du *jus cogens*. Par comparaison, les tribunaux pénaux spéciaux (TPIY et TPIR), lorsqu'ils ont examiné les résolutions du Conseil de sécurité relatives à leur création, n'ont pas utilisé la notion du *jus cogens* mais évalué leur création à l'aune des buts et principes des Nations Unies.

L'on pourrait dire que les buts et principes des Nations Unies englobent les droits de l'homme, mais alors la Cour de justice des Communautés européennes pourrait faire valoir que le Conseil de sécurité est lié par tous les droits de la personne généralement acceptés, qu'ils soient ou non constitutifs du *jus cogens*. Une analyse aussi stricte pourrait aboutir à une conclusion différente sur la licéité des sanctions à l'examen. En outre, il est également vraisemblable que la Cour européenne des droits de l'homme appliquera des critères plus stricts si elle doit juger de la question de la compatibilité des sanctions ciblées avec les normes relatives aux droits de l'homme. Contrairement au Tribunal de première instance des Communautés européennes et à la Cour de justice des Communautés européennes qui, dans leurs travaux habituels, ne traitent pas souvent des droits de l'homme, la Cour européenne des droits de l'homme se voue exclusivement aux droits de l'homme et on pourrait donc s'attendre à ce qu'elle aborde la question à partir d'une perspective concernant uniquement les droits de l'homme. À ce jour, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas eu l'occasion de traiter spécifiquement de la question de savoir si les procédures suivies par les comités des sanctions de l'ONU sont compatibles avec le droit à un procès équitable et le droit à un recours effectif. Compte tenu de sa jurisprudence concernant ces deux droits, la Cour européenne des droits de l'homme pourrait se révéler plus stricte que le Tribunal de première instance des Communautés européennes ne l'a été dans les affaires *Yusuf* et *Kadi*. À cet égard, on pourrait rappeler l'arrêt *Bosphorus Airways*, dans lequel la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que la présomption qu'une organisation internationale offre « semblable protection équivalente » des droits fondamentaux « peut toutefois être renversée ... si l'on estime que la protection des droits garantis par la Convention était entachée d'une insuffisance manifeste ». Plutôt que d'appliquer ces critères plus rigoureux, le Tribunal de première instance a plus ou moins accepté le statu quo.

Comme on l'a vu, on peut se demander si le paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme sur le droit à un procès équitable s'applique. Toutefois, l'article 13 de cette Convention est pertinent. Dans le contexte de cette disposition sur le recours effectif, la Cour européenne des droits de l'homme a déjà accepté qu'il peut exister des situations en matière de sécurité dans lesquelles les recours effectifs peuvent être limités. D'après la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 13 exige qu'une instance traitant des plaintes relatives à des violations des droits de l'homme devrait avoir un niveau minimum d'impartialité et d'indépendance et être accessible à la personne en question. Toutefois, la Cour européenne des droits de l'homme reconnaît que le recours est de caractère administratif plutôt que judiciaire. En bref, on ne peut que spéculer sur la position de la Cour européenne des droits de l'homme s'agissant des procédures actuellement suivies par les comités des sanctions, mais l'on peut supposer que cette cour fera preuve de davantage d'exigence que le Tribunal de première instance. En outre, l'on a démontré que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques contient des exigences analogues. En conséquence, les tribunaux nationaux des États parties au Pacte international ou des États qui appliquent le droit international coutumier peuvent également examiner les sanctions des Nations Unies compte tenu du droit à un procès équitable ou du droit à un recours effectif et peuvent aboutir à des conclusions différentes de celles du Tribunal de première instance des Communautés européennes.

L'analyse des arrêts européens démontre une hiérarchie entre organisations et le fait que les tribunaux européens sont peu disposés à évaluer les pratiques de l'ONU quant au fond. Les tribunaux montrent qu'ils sont pleinement conscients de la hiérarchie existante et de la position spéciale de l'ONU, et en particulier du Conseil de sécurité. Toutefois, ils ont également représenté sans équivoque qu'en cas de violation manifeste des droits de l'homme, ils ne devaient pas hésiter à agir. Comme on peut le conclure de l'affaire *SEGI*, la simple inscription d'une personne sur une liste ne suffit pas⁸¹. Les impressions d'arbitraire s'agissant des inscriptions sur les listes et les difficultés particulièrement persistantes posées par la radiation des listes compte tenu des indications contradictoires d'innocence peuvent susciter et ont déjà suscité de graves préoccupations. En outre, comme on l'a déjà indiqué, de nombreuses affaires sont en suspens devant les tribunaux nationaux du monde entier. Comme l'a indiqué l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions créée en application de la résolution 1267 dans son troisième rapport : « Tout progrès en matière de garantie d'une procédure régulière limite le risque d'une décision contraire qui pourrait compliquer l'application.⁸² »

CHAPITRE III

Pratiques actuelles des comités des sanctions du Conseil de sécurité de l'ONU

D'importantes variantes existent entre les divers comités du Conseil de sécurité de l'ONU chargés de superviser et d'appliquer les sanctions ciblées. Ceci est souvent approprié, en raison de la nécessité d'adapter les sanctions ciblées à des situations et à des contextes spécifiques, pour les rendre efficaces et applicables dans la pratique. Ainsi, au Comité créé par la résolution 1267, les demandes de radiation sont traitées essentiellement sur une base bilatérale entre l'État qui a proposé l'inscription et l'État requis (dans la plupart des cas, l'État de nationalité ou de résidence de la personne ou de l'entité désignée). En revanche, les personnes figurant sur les listes administrées par le Comité créé par la résolution 1521 (2003) concernant le Libéria et le Comité créé par la résolution 1572 concernant la Côte d'Ivoire ont le droit de ne pas passer par l'intermédiaire de leur gouvernement et de s'adresser directement à un bureau des Nations Unies pour demander des dérogations ou leur radiation des listes. Cet autre circuit illustre l'effondrement des institutions de l'État et les dissensions existant dans la région. Les variantes dans les pratiques peuvent poser problème dans la mesure où différents comités des sanctions emploient des pratiques différentes et finissent par appliquer des normes différentes en matière d'équité de la procédure.

On constate d'importantes modifications des procédures dans les divers comités des sanctions au fil du temps. Ceci résulte en partie des préoccupations exprimées par les États Membres au sujet de la nécessité de procédures équitables et transparentes. C'est aussi la conséquence des réformes introduites au sein des comités proprement dits (par leurs présidents, leurs membres ou des équipes de surveillance) à la suite de contestations concernant leurs pratiques et parce qu'on estime que les sanctions ciblées sont inefficaces ou inéquitables. D'importantes modifications en matière d'inscription sur la liste, de radiation de la liste et de questions de procédure sont récapitulées au diagramme I. Depuis 1999, on constate un mouvement systématique et graduel visant à aborder les préoccupations en matière de procédures – une forme d'apprentissage institutionnel au sein du Comité créé par la résolution 1267. D'autres comités appliquant des sanctions ciblées se sont inspirés des précédents et des procédures mises au point par le Comité créé par la résolution 1267 et de leurs données d'expérience mutuelle.

Il va sans dire que l'on pourrait apporter des améliorations supplémentaires. D'importantes critiques des procédures en vigueur ont été adressées à l'encontre des comités des sanctions et ces préoccupations méritent un examen plus attentif. Dans la section ci-après, les préoccupations relatives à la procédure et à l'équité sont classées en trois grandes catégories, à savoir :

- I. Les procédures relatives à la proposition d'inscription ou à l'inscription sur les listes;
- II. Les procédures suivies par les comités des sanctions dans leurs activités;
- III. Les procédures de radiation des listes.

Les pratiques actuellement suivies pour chacune de ces grandes catégories, divisées à leur tour en sous-catégories selon que de besoin, sont examinées. Nous décrivons la gamme des pratiques actuelles, présentons des commentaires généraux à propos des normes opérationnelles dans la mesure du possible et identifions les principales objections, critiques, préoccupations et contestations dont elles ont fait l'objet. Nous reconnaissons la nature complexe et interdépendante de ces différents aspects du problème (inscription sur les listes, radiation des listes et procédures générales). Il est possible de répondre à certaines préoccupations générales concernant les procédures équitables et transparentes exposées au chapitre I et décrites en détail au chapitre II en apportant des modifications à des degrés divers pour chacun de ces éléments.

Nous avons axé en particulier notre attention sur les procédures suivies par le Comité créé par la résolution 1267, puisque ce comité a établi la liste qui concerne le plus grand nombre de personnes et d'entités et est le plus développé des comités des sanctions sur le plan de la procédure. En outre, la liste établie par le Comité créé par la résolution 1267 est tout à fait particulière parce qu'elle met l'accent sur des agents autres que l'État dans le monde entier plutôt qu'au niveau national ou régional. Les sanctions sont aussi de caractère essentiellement préventif, alors que la plupart des autres sanctions ciblées de l'ONU visent essentiellement à modifier les comportements.

Diagramme I

Principaux éléments des modifications d'ordre procédural apportées à l'administration du Comité des sanctions créé par la résolution 1267

<i>Date</i>	<i>Inscription sur la liste</i>	<i>Radiation de la liste</i>	<i>Questions de procédure</i>
02/2000			Le Comité approuve des dérogations à l'interdiction de voyager à l'occasion du Hajj
02/2001			Le Comité approuve des procédures de dérogation au titre de l'assistance humanitaire
01/2002	Le Comité décide que seront passibles de sanctions non seulement les personnes et entités associées à ben Laden et à Al-Qaïda, mais aussi les personnes et entités associées à ben Laden, Al-Qaïda, aux Taliban ou aux autres groupes et entités qui leur sont associés		La résolution 1390 introduit des dérogations supplémentaires à l'interdiction de voyager
08/2002		Le Comité annonce des procédures de radiation des listes	
11/2002	Le Comité publie ses directives	Publication de directives par le Comité	

<i>Date</i>	<i>Inscription sur la liste</i>	<i>Radiation de la liste</i>	<i>Questions de procédure</i>
12/2002			La résolution 1452 introduit des dérogations aux sanctions financières concernant les fonds ou autres actifs financiers nécessaires pour d'autres dépenses extraordinaires, sous réserve que le Comité ait donné son approbation
01/2003	La résolution 1455 souligne l'importance des éléments d'information qui permettent d'identifier les personnes ou entités passibles de sanctions		La résolution 1455 prie le Comité de communiquer aux États Membres la liste au moins tous les trois mois
04/2003			Le Comité révisé les directives et introduit une nouvelle section sur la mise à jour des listes
01/2004	La résolution 1526 prie les États Membres de fournir au Comité les éléments d'information détaillés permettant d'identifier les personnes ou entités passibles de sanctions et des renseignements de caractère général		
07/2005	La résolution 1617 demande un exposé détaillé des affaires, précise quelles sont les personnes ou entités passibles de sanctions ciblées, prie les États Membres d'informer les personnes et entités figurant sur la liste des mesures prises à leur rencontre, autorise à communiquer des informations à propos de l'inscription sur la liste		
12/2005	Le Comité révisé ses directives, apporte des modifications techniques aux procédures d'inscription sur la liste	Le Comité révisé les directives et apporte des modifications techniques aux procédures de radiation de la liste	Le Comité révisé ses directives et inclut une nouvelle section sur les dérogations

I. Procédures relatives à la proposition d'inscription ou à l'inscription sur les listes

Les pratiques relatives à l'établissement des listes peuvent être divisées en quatre grandes catégories : a) l'adéquation des informations nécessaires pour l'inscription sur la liste (telles que codifiées dans les exposés des faits); b) la quantité d'informations permettant l'identification des personnes et des entités fournies pour chaque liste; c) des précisions concernant les méthodes suivies par les comités pour décider d'inscrire une personne ou une entité sur la liste; et d) la notification des décisions.

Le tableau I (Inscription sur la liste)⁸³ contient une récapitulation des pratiques actuellement suivies par sept comités du Conseil de sécurité qui ont décrété des sanctions ciblées (Comités des sanctions concernant Al-Qaïda/les Taliban, la Sierra Leone, l'Iraq, le Libéria, la République démocratique du Congo, la Côte d'Ivoire et le Liban/Syrie). Ces évaluations sont fondées sur le texte des directives les plus récemment publiées de chacun des comités, les résolutions pertinentes et des entretiens avec les membres du comité et le personnel. Ces tableaux sont incomplets, par la force des choses, compte tenu de l'absence d'information sur les pratiques de certains comités et de la nature dynamique des activités des comités.

A. Adéquation des normes et critères régissant l'inscription sur la liste

Bien que les critères d'inscription sur la liste diffèrent à l'évidence en fonction de la situation, la quasi-totalité des comités demandent une description des faits et des justificatifs pour chaque inscription sur la liste. Ce que cela signifie concrètement varie considérablement d'un comité à l'autre et au sein même d'un comité. Ainsi, dans le cas du Comité créé par la résolution 1267, l'exposé des faits tend à avoir une page et demie de long, alors qu'il ne comporte que deux ou trois paragraphes dans le cas du Comité des sanctions concernant le Libéria. Le Comité des sanctions concernant la République démocratique du Congo a prévu une colonne explicative pour les inscriptions proposées.

Fait plus important, les récents exposés des faits présentés au Comité créé par la résolution 1267 tendraient à varier en longueur et en qualité. À un extrême du spectre, un exposé présenté conjointement par deux États Membres et recommandant l'inscription sur la liste de trois personnes aurait compris un historique général de l'organisation à laquelle ces personnes étaient affiliées, ainsi que six paragraphes détaillés concernant chacune de ces personnes et des renseignements concernant les mesures qu'elles auraient prises. Un autre exposé des faits proposant l'inscription sur la liste de six personnes comprenait 70 pages de documents envoyés par télécopie, dont les copies des mandats d'arrêt. À l'autre extrême du spectre, on trouve un exposé des faits qui aurait inclus 74 noms et aurait comporté un unique paragraphe exposant la justification en termes généraux. En raison du caractère général de l'exposé des faits, cette dernière demande a été mise en attente et les comités n'ont pas inscrit les noms indiqués sur la liste.

On a constaté au fil du temps une amélioration générale de la qualité et de la quantité des informations justificatives incluses dans l'exposé des faits, mais le processus a suscité un certain nombre de critiques émanant de ceux qui participent directement à cette opération.

Certains font valoir que les critères d'inscription sur la liste (c'est-à-dire « faisant obstacle au processus de paix » ou « associé à Al-Qaïda et aux Taliban ») sont trop généraux, bien qu'on ait constaté un certain progrès grâce à la définition de l'expression « associé à » par le Comité créé par la résolution 1617⁸⁴. Bien plus lourde de conséquences est la critique selon laquelle, en dépit d'améliorations récentes, la plupart des exposés des faits ne contiennent toujours pas suffisamment de renseignements justifiant l'inscription sur la liste.

Tableau I
Inscription sur la listeⁱ

	<i>Al-Qaïda/ Taliban</i> (1267)	<i>Sierra Leone</i> (1132)	<i>Iraq</i> (1518)	<i>Libéria</i> (1521) ⁱⁱ	<i>République démocratique du Congo</i> (1533) ⁱⁱⁱ	<i>Côte d'Ivoire</i> (1572)	<i>Liban/ Syrie</i> (1636)
Nombre de personnes ou d'entités inscrites sur la liste (total)	347/119 (466)	30/0 (30)	89/206 (295)	77/30 (107)	15/1 (16)	3/0 (3)	0/0 (0)
Critères d'inscription sur la liste	Personnes, groupes, entreprises ou entités associés à Al-Qaïda, à Oussama ben Laden ou aux Taliban, ou contrôlés par leurs associés	Membres de la junte militaire et membres adultes de leur famille	Saddam Hussein, hauts responsables de l'ancien régime iraquien ou membres de leur famille proche, y compris les entités appartenant à ces personnes ou à d'autres personnes agissant en leur nom	V : Ancien président Charles Taylor et sa famille, proches collaborateurs, hautes personnalités du régime F : Particuliers faisant obstacle au processus de paix	Groupes armés et milices étrangers et congolais et groupes qui ne sont pas partie à l'Accord global et inclusif	Faire peser une menace sur le processus de paix et de réconciliation nationale, violation des droits de l'homme et du droit international humanitaire, faire obstacle à l'action des forces des Nations Unies et des forces françaises	Personnes suspectes d'avoir participé à l'assassinat perpétré contre Rafic Hariri
Motifs	Exposé des faits accompagnant le motif de la proposition, renseignements permettant d'identifier la personne ou historique de l'association		Description et justification	Description et justification		Description et justification	Description des motifs
Renseignements permettant d'identifier les particuliers	Nom, DN, LN, nationalité, pseudonymes, lieu de résidence, numéro du passeport ou du document de voyage	Nom, titre	Nom (en arabe et en anglais), DN, LN, nationalité, pseudonymes, titre, résidence, numéro du passeport ou du document de voyage	Nom, DN, LN, nationalité, pseudonymes, titres, résidence, numéro de passeport ou du document de voyage	Nom, DN, LN, pseudonymes, numéro de passeport et renseignements permettant d'identifier la personne	Nom, DN, LN, nationalité, pseudonymes, titre, résidence, numéro du passeport ou du document de voyage	Nom, DN, LN, pseudonymes, nationalité, résidence, numéro de passeport ou de document de voyage, titre, information financière

	<i>Al-Qaïda/ Taliban (1267)</i>	<i>Sierra Leone (1132)</i>	<i>Iraq (1518)</i>	<i>Libéria (1521)ⁱⁱ</i>	<i>République démocratique du Congo (1533)ⁱⁱⁱ</i>	<i>Côte d'Ivoire (1572)</i>	<i>Liban/ Syrie (1636)</i>
Renseignements permettant d'identifier les groupes ou entités	Nom, sigle, adresse, siège, filiales, sociétés apparentées, sociétés écrans, nature de l'activité, identité des dirigeants		Nom, sigle, adresse, siège, filiales, sociétés apparentées, sociétés écrans, nature de l'activité, identité des dirigeants	Nom, sigle, adresse, siège, filiales, sociétés apparentées, sociétés écrans, nature de l'activité, identité des dirigeants	Nom, sigle, adresse	Nom, sigle, adresse, siège, filiales, sociétés apparentées, sociétés écrans, nature de l'activité, identité des dirigeants	
Liste(s) établie(s) par le comité	Voyage, finances ^{iv}	Voyage	Finances	Voyage, finances	Voyage, finances	Voyage, finances	Voyage, finances
Délai d'examen (PAT)	5 jours		3 jours	2 jours		2 jours	2 jours, 15 jours en cas d'objection
Diffusion de la décision	Note aux ÉM, OI, Interpol, site Web, communiqué de presse, ÉM chargé d'informer les personnes ciblées	Communiqué de presse, site Web	ÉM, site Web	Communiqué de presse, site Web	Communiqué de presse, note verbale, site Web	Communiqué de presse, note verbale, site Web	ÉM

ⁱ Les abréviations ci-après sont utilisées dans les tableaux I à III : OI = organisation internationale; PAT = procédure d'approbation tacite; V = voyage – empêcher l'entrée sur le territoire d'États autres que ceux visés par le comité des sanctions ou le transit par le territoire de ces États de particuliers dont le nom figure sur la liste; F = finances – gel des fonds, avoirs financiers et ressources économiques des personnes ou entités inscrites sur la liste, y compris les fonds provenant de biens leur appartenant ou contrôlés directement ou indirectement par des personnes et entités associées à la liste et veiller à ce que ni ces fonds ni d'autres ressources économiques ne soient mis à la disposition de personnes ou d'entités figurant sur la liste; ES = Équipe de surveillance; ÉM = État Membre; ONU = Organisations des Nations Unies; case vide = information non disponible dans les résolutions ou directives pertinentes.

À l'heure actuelle, le Comité des sanctions concernant le Soudan (créé par la résolution 1591 du Conseil de sécurité) examine activement les directives relatives à l'établissement des listes. Ce comité surveille l'application des sanctions relatives aux voyages et aux finances, bien qu'aucune personne et aucune entité n'ait été inscrite sur la liste en mars 2006. Les sanctions sont décrétées à l'encontre des personnes qui font obstacle au processus de paix, constituent une menace pour la stabilité au Darfour et dans la région, violent le droit international humanitaire ou le droit international relatif aux droits de l'homme, sont responsables de survols militaires à caractère offensif et/ou enfreignent l'embargo sur les armes.

ⁱⁱ Le Comité des sanctions concernant le Libéria tient à jour des listes séparées concernant l'interdiction de voyager et le gel des avoirs, l'établissement de chacune de ces listes étant régi par des procédures et des directives différentes. Les renseignements inclus dans le tableau sont tirés de directives concernant l'établissement de la liste des personnes ou entités dont les avoirs sont gelés.

ⁱⁱⁱ L'exhaustivité des directives et des procédures publiées varie d'un comité à l'autre. Ainsi, le Comité des sanctions concernant la République démocratique du Congo ne dispose pas de directives ou de procédures

publiques, en sus des renseignements contenus dans les résolutions pertinentes, concernant l'application et l'administration de la liste des personnes ou entités passibles de sanctions en vertu de la résolution 1533.

- ^{iv} Les personnes et entités figurant sur la liste établie par le Comité créé par la résolution 1267 font l'objet de sanctions d'ordre financier concernant les voyages et d'un embargo sur les armes. D'autres régimes des sanctions comportent des embargos sur les armes mais ne font pas figurer sur leurs listes récapitulatives les personnes ou entités auxquelles s'applique l'embargo.

En outre, il existe souvent peu de transparence concernant les sources d'information citées dans l'exposé des faits. Pour renforcer les sanctions ciblées, les États Membres proposant l'inscription de noms sur la liste devraient soumettre autant de justificatifs que possible. La qualité et la cohérence des normes et critères employés aux fins de l'inscription sur la liste sont également importantes s'agissant de la légitimité des comités des sanctions, parce que l'application des sanctions ciblées doit être impartiale et ne saurait être taxée d'arbitraire.

Il existe généralement peu de consultations préalables avec les États Membres concernés (État de résidence ou de nationalité de la personne inscrite sur la liste), en particulier s'ils ne sont pas membres du Conseil de sécurité au moment où la décision est prise. Seuls les États qui sont membres du Conseil de sécurité au moment où la décision est prise reçoivent automatiquement les exposés des faits et peuvent les examiner, et cela n'est évidemment pas le cas de tous les États Membres. Ceci soulève des questions à propos de la transparence du processus d'inscription sur la liste, certains États Membres faisant valoir qu'une version caviardée de l'exposé des faits (excluant tout renseignement sensible) devrait être distribuée plus largement.

B. Adéquation des informations servant à l'identification

La quantité d'information servant à l'identification communiquée par les comités des sanctions aux États Membres chargés de l'application a considérablement augmenté au fil du temps. L'époque des débuts du Comité des sanctions concernant l'Angola où le seul surnom « *Big Freddy* » était jugé suffisant pour identifier une personne inscrite sur la liste, est bien révolue.

En dépit des différences qui existent entre les comités des sanctions s'agissant des informations requises pour l'inscription sur la liste, il semble que leurs pratiques soient plus cohérentes s'agissant des renseignements servant à identifier des personnes ou des entités. La norme généralement suivie dans le cas de particuliers est la suivante : nom (parfois en langue locale), date de naissance, lieu de naissance, nationalité, pseudonymes, lieu de résidence et numéro du passeport ou du document de voyage. Certains comités des sanctions (par exemple, ceux concernant la Sierra Leone, l'Iraq, le Libéria et le Liban /Syrie) indiquent également les titres. La norme pour les entités est la suivante : nom, sigle, adresse, siège, filiales, sociétés apparentées, sociétés écrans, nature de l'activité et identité des dirigeants. Le Comité des sanctions concernant la République démocratique du Congo, qui demande seulement les noms et sigles des entités inscrites sur la liste, constitue une exception notable.

En dépit de ces normes, on constate souvent des différences dans la quantité d'informations permettant l'identification actuellement disponibles. Il est très difficile d'obtenir les noms et pseudonymes dans le cas des personnes et le nom des sociétés écrans dans le cas des entités.

Les numéros de passeport ou de document de voyage manquent aussi dans de nombreux cas. En novembre 2005, le Comité des sanctions concernant la République démocratique du Congo ne disposait pas des dates de naissance ou des numéros de passeport des personnes inscrites sur la liste. Dans le cas de personnes ayant des noms courants (par exemple, Charles Taylor), il faut également disposer d'informations plus détaillées pour faire en sorte que les sanctions ne soient pas appliquées à une personne autre que la personne visée.

Les normes actuelles font l'objet de peu de critiques, contrairement à ce qui se passe s'agissant de l'adéquation des renseignements justifiant l'inscription sur la liste. Les plaintes concernent essentiellement la nécessité de disposer de davantage de renseignements et font état du fait qu'il est parfois difficile de mettre à jour les informations concernant les personnes inscrites sur la liste de certains comités⁸⁵.

C. Procédure concernant la prise de décisions

Tous les comités des sanctions décrétant des sanctions ciblées fonctionnent sur la base du consensus de leurs membres. Ils diffèrent toutefois s'agissant du délai dans lequel examiner les décisions d'inscription sur la liste. Les Comités des sanctions concernant le Libéria et la Côte d'Ivoire prévoient une période d'approbation tacite de deux jours, le Comité des sanctions concernant l'Iraq porte cette période à trois jours et le Comité créé par la résolution 1267 a récemment porté son délai d'examen de deux à cinq jours⁸⁶. Ni le Comité des sanctions concernant la Sierra Leone ni celui concernant la République démocratique du Congo ne spécifient un délai⁸⁷. Dans la pratique, les comités disposant d'un délai de deux jours pour examiner les décisions d'inscription sur la liste ont souvent prolongé ce délai, selon que de besoin.

Il existe d'importantes limites à la capacité de nombreux États Membres de répondre aux propositions d'inscription sur la liste dans un délai de 48 heures. Au moment où la notification leur parvient, les ministères de ces pays peuvent avoir fermé pour la journée (en raison du décalage horaire avec New York), auquel cas il leur reste moins d'une journée pour décider s'ils doivent contester la décision et suspendre une inscription sur la liste. En conséquence, les personnes dont l'inscription sur la liste est proposée sont présumées remplir les critères pertinents, sauf si un État Membre décide de mettre une affaire en attente. Dans certains cas, un État Membre peut hésiter à agir de la sorte, en raison du temps considérable qu'il faudra consacrer pour contester la décision de l'État proposant l'inscription et parce qu'une suspension mettra sans nul doute le problème en jeu au premier rang des questions à examiner dans un cadre bilatéral avec l'État proposant l'inscription (éventuellement aux dépens d'autres importants problèmes bilatéraux).

Dans certains cas, un État proposant l'inscription fournit une notification préalable à certains membres du Conseil de sécurité, mais pas à tous, jusqu'à trois semaines à l'avance. Cette notification préalable accélère le processus et réduit le nombre des décisions du comité mises en suspens, mais tous les membres du Conseil de sécurité de l'ONU ne bénéficient pas de la

notification préalable. Vingt-deux demandes du Comité des sanctions créé par la résolution 1267 avaient été mises en attente à la fin de 2005, dont 11 concernaient des propositions d'inscription sur la liste.

D. Notification

La notification est une pratique commune dans l'application des mesures administratives dans de nombreux pays, en particulier aux États-Unis d'Amérique et au Royaume-Uni. S'agissant de l'inscription sur une liste par un comité des sanctions de l'ONU, deux types de notification sont à prévoir : la notification aux États Membres et la notification aux personnes ou entités inscrites sur la liste.

S'agissant de la notification générale aux États Membres, les directives du Comité des sanctions créé par la résolution 1267 et du Comité concernant l'Iraq stipulent que les comités communiquent directement avec les États Membres et publient des communiqués de presse qu'ils diffusent sur leur site Web. Bien que les pratiques suivies par les Comités des sanctions concernant le Libéria et la Côte d'Ivoire en matière de diffusion des décisions ne diffèrent peut-être pas de celles suivies par le Comité des sanctions concernant l'Iraq ou par le Comité créé par la résolution 1267, leurs directives suggèrent une approche plus indirecte et spécifient l'utilisation d'une note verbale ou de communiqués de presse, lesquels sont également affichés sur les sites Web des comités.

S'agissant des notifications aux personnes et entités inscrites sur la liste, *aucun* des comités des sanctions n'adresse de notification directe aux personnes ou entités passibles de sanctions.

Ces deux types de notification ont fait l'objet de nombreuses critiques. Les États Membres, parce que les décisions ne leur sont pas notifiées comme il faudrait, doivent se tenir au courant des faits nouveaux, ce qui sape l'efficacité et la portée des sanctions. Les conséquences d'une notification inadéquate à une personne ou à une entité inscrite sur la liste sont encore plus graves. La notification adéquate est un élément fondamental des règles de forme. Les personnes et entités inscrites sur la liste doivent être avisées de leur inscription et on doit leur indiquer la base et les motifs de leur inscription sur la liste. Les comités des sanctions comptent largement sur les États Membres pour aviser les personnes ou entités passibles de sanctions de leur désignation, des procédures de dérogation et des procédures de demande de radiation. Les États Membres ont l'obligation d'appuyer l'ONU et d'aviser les personnes et entités de leur inscription sur la liste. Le fait de compter sur les États Membres pour aviser les cibles fonctionne efficacement dans de nombreux cas, mais peut laisser à désirer lorsque les États Membres n'ont pas les moyens ou la volonté de faire suite à une demande de notification émanant d'un comité.

II. Procédures suivies par les comités des sanctions dans leurs activités

La présente section décrit les procédures générales suivies par les comités des sanctions pour tenir à jour et examiner leurs listes, y compris les pratiques suivies en matière de dérogations,

étudiées sous A. Certains comités procèdent à des examens périodiques des problèmes en suspens (examinés sous B), mesure qui permet de répondre aux préoccupations concernant la transparence et les suites données par les comités aux demandes formulées par les États Membres et les personnes et entités qu'ils représentent (examinées sous C).

A. *Dérogations*

En matière de dérogations, les comités des sanctions ont réalisé d'importants progrès en adoptant des définitions normalisées des dépenses de base, en établissant des critères généraux de dérogation et en reconnaissant la nécessité d'examiner au cas par cas les dépenses extraordinaires. Les comités des sanctions qui établissent activement des listes de personnes ou d'entités semblent avoir institutionalisé la définition des dépenses de base et l'appliquer habituellement dans la pratique, à savoir « les dépenses consacrées à des vivres, des loyers ou de remboursement de prêts hypothécaires, des médicaments et des frais médicaux, des impôts, des primes d'assurance et des services collectifs »⁸⁸. Il est important de souligner que cette normalisation signifie que les personnes faisant l'objet de sanctions ne sont pas empêchées d'effectuer des dépenses de base, pour autant qu'elles soient en mesure de profiter de la possibilité qui leur est offerte de demander une dérogation. On peut donc considérer que les sanctions ciblées sont proportionnées dans la mesure où, parce qu'elles prévoient des dérogations pour satisfaire aux besoins fondamentaux, elles n'entravent pas de manière inappropriée l'exercice des droits fondamentaux de la personne. Le nombre des demandes de dérogation varie d'un comité à l'autre, mais le Comité créé par la résolution 1267 reçoit environ une demande par semaine (y compris les demandes d'inscription sur les listes, de radiation des listes et de dérogation).

Certaines variantes existent entre comités. Les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU diffèrent à juste titre et certains comités ont moins de possibilités que d'autres d'octroyer des dérogations en cas de fonds faisant l'objet d'un privilège ou d'une décision judiciaire ou arbitrale. En conséquence, seule la moitié des comités examinés accorde des dérogations en cas d'obligations financières à régler, telles que des fonds faisant l'objet d'un privilège ou d'une décision judiciaire ou arbitrale. Il existe encore moins de coordination s'agissant des directives relatives aux informations nécessaires pour l'octroi de dérogations. Seuls le Comité créé par la résolution 1267 et le Comité des sanctions concernant le Liban et la Syrie (comité créé par la résolution 1636) spécifient les informations nécessaires pour la levée des sanctions financières, et seuls les Comités des sanctions concernant le Libéria, la Côte d'Ivoire ainsi que le Comité créé par la résolution 1636 spécifient le type d'information nécessaire pour obtenir une dérogation à l'interdiction de voyager.

Dans le cas des dérogations, les États Membres qui présentent une demande de dérogation d'une personne jouent de plus en plus un rôle important d'intermédiaire entre la personne et l'entité inscrites sur la liste et le comité des sanctions. À cet égard, l'État Membre se charge de représenter la partie inscrite sur la liste, en plus de vérifier l'exactitude des renseignements fournis aux fins de l'identification et de notifier aux personnes, aux entités et aux organismes (dont les banques et les compagnies aériennes) les modifications apportées à la liste ou les

déroations supplémentaires, ou ces deux éléments. Les États Membres disposant de ressources limitées peuvent disposer de moins de moyens pour accomplir ces tâches. Dans certains cas, les États Membres peuvent être peu enclins à présenter des demandes. On ignore, par exemple, le nombre de demandes de dérogation qui n'ont pas été transmises par les États Membres.

Quelques autres problèmes demeurent s'agissant de l'octroi de dérogations. On ne sait pas bien par exemple si et, dans l'affirmative, quand et sur quelle base, les sociétés anonymes peuvent bénéficier de dérogations. On s'est également préoccupé du fait qu'il n'existe pas de délais dans lesquels les comités doivent traiter des demandes de dérogation. Au moins dans un cas, une demande de dérogation a été en suspens pendant trois ans⁸⁹.

Tableau II
Procéduresⁱ

	<i>Al-Qaïda/ Taliban (1267)</i>	<i>Sierra Leone (1132)</i>	<i>Iraq (1518)</i>	<i>Libéria (1521)ⁱⁱ</i>	<i>République démocratique du Congo (1533)^j</i>	<i>Côte d'Ivoire (1572)</i>	<i>Liban/ Syrie (1636)</i>
Examen des questions en suspens	Chaque mois			V : tous les 3 mois F : tous les 6 mois		Tous les 3 mois	
Motifs de dérogation au gel des avoirs financiers ⁱⁱ	Intérêts et revenus provenant de marchés, d'accords ou d'obligations antérieurs au gel		Versements au titre d'un privilège ou d'une décision judiciaire ou arbitrale	Versements au titre d'un privilège ou d'une décision judiciaire ou arbitrale Intérêts et revenus provenant de marchés, d'accords ou d'obligations antérieurs au gel	Versements au titre d'un privilège ou d'une décision judiciaire ou arbitrale	Versements au titre d'un privilège ou d'une décision judiciaire ou arbitrale	Honoraires de spécialistes ou redevances pour des services
Motifs de dérogation à l'interdiction de voyager	Devoir religieux, processus judiciaire, cas par cas	Cas par cas		Devoir religieux, motifs humanitaires, promotion de la paix et de la stabilité	Devoir religieux, motifs humanitaires, cas par cas		
Justification des dérogations ⁱⁱⁱ	Difficultés personnelles, obligations judiciaires envers d'autres parties	Motifs humanitaires, dans l'intérêt d'un gouvernement démocratique			Motifs humanitaires, devoir religieux, dans l'intérêt de la stabilité régionale	Motifs humanitaires, devoir religieux, dans l'intérêt de la paix régionale	Motifs humanitaires, devoir religieux, en faveur de la mise en oeuvre de la résolution

	<i>Al-Qaida/ Taliban (1267)</i>	<i>Sierra Leone (1132)</i>	<i>Iraq (1518)</i>	<i>Libéria (1521)ⁱⁱ</i>	<i>République démocratique du Congo (1533)ⁱ</i>	<i>Côte d'Ivoire (1572)</i>	<i>Liban/ Syrie (1636)</i>
Agent demandant les dérogations	ÉM souhaitant autoriser l'accès aux fonds	ÉM par l'intermédiaire de la mission permanente		V : mission permanente ou bureau des Nations Unies le plus proche de la personne ou de l'entité inscrite sur la liste	ÉM souhaitant autoriser l'accès aux fonds	Mission permanente/ bureau de l'ONU le plus proche de la personne ou de l'entité inscrite sur la liste	ÉM par l'intermédiaire de la mission permanente
Délai maximum (nombre de jours) pour l'examen de la dérogation ^{iv}	2	2		V : 4	4	4	V : 5 F : 2
Renseignements nécessaires pour la dérogation	Nom du bénéficiaire, coordonnées bancaires, objet du versement, montant du versement et nombre de versements, type de paiement, taux d'intérêt, date de début de paiement, désignation précise des fonds libérés			V : renseignements permettant d'identifier la personne, but, date, itinéraire et détails concernant les voyages (par exemple, numéro des vols)		Renseignements permettant d'identifier la personne concernée, objet, date, itinéraire, précisions et énoncé des justifications	V : information permettant d'identifier les personnes, motifs du voyage, date, itinéraire et détails précis F : nom du bénéficiaire, coordonnées bancaires, objet du versement, montant des versements et nombre de versements, type de paiement, taux d'intérêt, date et désignation précise des fonds libérés
Notification des dérogations ^v	Le Comité adresse notification aux ÉM	Le Comité adresse notification aux ÉM		V : Nom du voyageur affiché sur le site Web jusqu'à son retour	Le Comité adresse notification aux ÉM	Le Comité adresse notification aux ÉM	La Commission ou le Gouvernement libanais adresse notification à ÉM
Notification des mises à jour de la liste	Site Web, communiqué de presse, notification aux ÉM, Interpol	Site Web, communiqué de presse	Information aux ÉM, site Web, communiqué de presse	V : site Web, communiqué de presse, note verbale aux ÉM	Site Web, communiqué de presse	Site Web, communiqué de presse, note verbale aux ÉM	Site Web, communiqué de presse

	<i>Al-Qaïda/ Taliban (1267)</i>	<i>Sierra Leone (1132)</i>	<i>Iraq (1518)</i>	<i>Libéria (1521)ⁱⁱ</i>	<i>République démocratique du Congo (1533)ⁱ</i>	<i>Côte d'Ivoire (1572)</i>	<i>Liban/ Syrie (1636)</i>
Délai d'examen des mises à jour pour que de la liste	4 semaines		3 jours : PAT	F : au moins 2 jours avant l'examen trimestriel		F : au moins 2 jours avant l'examen trimestriel	
l'Équipe de surveillance conseille le Comité							
5 jours : PAT							

- ⁱ Le Comité des sanctions concernant le Soudan (créé par la résolution 1591) examine actuellement ses directives. La résolution 1591 spécifie qu'en sus des dépenses décrites dans la note ci-après, les dépenses concernant les versements au titre d'un privilège ou d'une décision judiciaire ou arbitrale doivent faire l'objet d'une dérogation au gel des avoirs financiers. Les dérogations à l'interdiction de voyager spécifiées dans la résolution 1591 concernent les voyages justifiés pour des motifs humanitaires, y compris pour accomplir un devoir religieux, ainsi que les voyages effectués pour promouvoir la paix et la stabilité dans la région.
- ⁱⁱ Les résolutions du Conseil de sécurité évoquées dans le présent tableau qui comportent un gel des avoirs financiers (Al-Qaïda/Taliban, Libéria, RDC et Côte d'Ivoire) comprennent toutes des dérogations au titre des fonds nécessaires pour régler les dépenses ordinaires : « vivres, loyers ou mensualités de prêts hypothécaires, médicaments ou traitements médicaux, impôts, primes d'assurance, factures de services collectifs de distribution ou pour verser des honoraires d'un montant raisonnable et rembourser des dépenses engagées par des juristes dont les services ont été employés, ou acquitter des frais ou commissions ou de tenue des fonds gelés, autres avoirs financiers ou ressources économiques ». Ces résolutions prévoient également, au cas par cas, des dérogations supplémentaires en cas de fonds nécessaires pour régler des dépenses extraordinaires.
- ⁱⁱⁱ Dérogations à l'interdiction de voyager et au gel des avoirs financiers uniquement; dérogation à l'embarco sur les armes non comprise.
- ^{iv} Bien que les directives des comités spécifient le délai dans lequel le comité doit examiner les dérogations, les délais suggérés ont été très nettement dépassés dans certains cas.
- ^v Les Comités des sanctions concernant la RDC et la Côte d'Ivoire avisent les États Membres des dérogations, bien que cela ne soit pas spécifié dans leurs directives.

B. Examen périodique

En l'absence d'un examen régulier des désignations par les comités, l'inscription sur une liste peut équivaloir dans la pratique à l'abandon des avoirs financiers ou à l'impossibilité pour une personne de voyager. Les sanctions de caractère non limité ne prévoyant pas une forme quelconque d'examen périodique suscitent des préoccupations considérables. Des comités des sanctions tels que celui créé par la résolution 1267 et celui concernant le Libéria et la Côte d'Ivoire demandent qu'il soit procédé périodiquement à un examen des problèmes en suspens, y compris les demandes de dérogation ou de radiation de la liste. Les délais varient très largement, le Comité créé par la résolution 1267 examinant les problèmes en suspens chaque mois, alors que le Comité des sanctions concernant le Libéria n'est tenu d'examiner les sanctions financières que deux fois par an. Certains ont fait valoir que l'obligation d'un examen périodique de toutes les personnes ou entités inscrites accroîtrait la crédibilité des listes et diminuerait les efforts inutiles déployés par les États pour appliquer les sanctions. De telles pratiques d'examen périodique sont communément utilisées par Interpol.

C. *Transparence des comités*

Les pratiques des comités des sanctions, en particulier s'agissant des décisions relatives à l'inscription sur la liste, à la radiation des listes et aux exonérations, sont confidentielles. Tout en acceptant l'impératif de confidentialité dans certains cas particuliers, certains se sont déclarés préoccupés devant le fait que les comités prêtent davantage d'attention aux questions et aux demandes émanant de leurs membres qu'à celles émanant d'États qui ne sont pas membres du Conseil de sécurité. En particulier, les États sont généralement frustrés par l'absence d'accès à l'information et le manque de transparence des procédures des comités. Améliorer la manière dont les comités répondent aux demandes d'information permettrait d'atténuer ces frustrations et favoriserait une application plus cohérente des sanctions par tous les États Membres, question qui sera abordée au chapitre IV.

III. **Procédures de radiation des listes**

L'une des critiques les plus fréquemment citées des sanctions ciblées concerne l'absence de processus permettant à des personnes ou à des entités de demander leur radiation de la liste. Bien que les directives de plusieurs comités des sanctions comprennent des procédures de radiation de la liste, les directives varient selon les comités et comportent des normes différentes s'agissant de : a) qui peut demander la radiation de la liste; b) les éléments d'information à fournir et les critères à remplir pour pouvoir faire l'objet d'une décision de radiation; c) les délais dans lesquels répondre aux demandes.

Le tableau III récapitule les pratiques suivies par les comités des sanctions des Nations Unies s'agissant des procédures de radiation des listes. Parmi les comités examinés, deux ont rayé des personnes des listes, à savoir le Comité créé par la résolution 1267 et le Comité des sanctions concernant la Sierra Leone, et quatre comités disposent de directives ou de procédures qui permettent l'examen de demandes de radiation des listes. Le Comité des sanctions concernant la Sierra Leone a radié 10 personnes de la liste relative à l'interdiction de voyager en 2003, sur la demande du Gouvernement sierra-léonais et du Représentant spécial du Secrétaire général. Ces noms ont été radiés parce que les personnes en question étaient décédées. Le Comité créé par la résolution 1267 a radié 19 personnes et entités des listes à ce jour.

A. *Qui peut présenter une demande de radiation*

Un des problèmes les plus épineux concernant la radiation des listes est celui de savoir qui est en droit d'adresser une demande de radiation aux comités des sanctions. Ainsi, seul le pays de résidence ou de nationalité de la personne ou de l'entité ciblée peut demander sa radiation de la liste récapitulative établie par le Comité créé par la résolution 1267.

Les directives régissant la conduite des travaux du Comité créé par la résolution 1572 (2004) concernant la Côte d'Ivoire, en partie compte tenu des préoccupations exprimées quant au fait que des personnes ou des entités ne pourraient pas faire appel de leur inscription sur la liste et

en raison de la situation particulière du pays, autorisent spécifiquement la mission permanente auprès de l'Organisation des Nations Unies des pays dont la personne est un ressortissant ou dans lequel elle réside, ou, dans des cas exceptionnels, un bureau des Nations Unies à présenter une demande de radiation de la liste. Dans le cadre de l'examen trimestriel de la liste, les directives comprennent des dispositions concernant l'examen des demandes de radiation des listes (formulées par écrit). Étant donné que le Comité des sanctions concernant la Côte d'Ivoire vient seulement d'établir une liste de personnes passibles de sanctions, il n'y a pas eu de demande de radiation de la liste.

Tableau III
Radiation de la listeⁱ

	<i>Al-Qaïda/ Taliban (1267)</i>	<i>Sierra Leone (1132)</i>	<i>Iraq (1518)</i>	<i>Libéria (1521)ⁱⁱ</i>	<i>République démocratique du Congo (1533)ⁱ</i>	<i>Côte d'Ivoire (1572)</i>	<i>Liban/ Syrie (1636)</i>
Nombre de personnes/ entités inscrites sur les listes et radiées de la liste	464 inscrites 19 radiées	30 inscrites 27 radiées	295 inscrites 0 radiée	V : 59 inscrites 0 radiée F : 58 inscrites 0 radiée	16 inscrites 0 radiée	3 inscrites 0 radiée	0 inscrite 0 radiée
Parties pouvant demander la radiation de la liste	État de résidence ou de nationalité du demandeur		État de résidence ou de nationalité du demandeur	F : État de résidence ou de nationalité du demandeur V : Mission permanente auprès de l'ONU de l'État de nationalité ou de résidence du demandeur – Bureau des Nations Unies – Particulier ⁱⁱ		Mission permanente de l'État de nationalité ou de résidence du demandeur – Bureau des Nations Unies – Particulier ⁱⁱⁱ	
Critères de radiation de la liste	Non spécifiés, négociés bilatéralement	Non spécifiés, négociés bilatéralement	Non spécifiés, négociés bilatéralement				Personne plus suspecte de participation à un assassinat
Renseignements demandés de la partie inscrite sur la liste	Justification et renseignements pertinents		Justification et renseignements pertinents	Justification et renseignements pertinents		Justification et renseignements pertinents	
Délai concernant les demandes de radiation	PAT : 5 jours		PAT : 3 jours	V : au moins 2 jours avant l'examen trimestriel F : PAT : 2 jours		Au moins 2 jours avant l'examen trimestriel	PAT : 2 jours 15 jours pour examiner la demande en cas d'objection

	<i>Al-Qaïda/ Taliban (1267)</i>	<i>Sierra Leone (1132)</i>	<i>Iraq (1518)</i>	<i>Libéria (1521)ⁱⁱ</i>	<i>République démocratique du Congo (1533)ⁱ</i>	<i>Côte d'Ivoire (1572)</i>	<i>Liban/ Syrie (1636)</i>
En cas d'absence de consensus	Demande transmise au Comité	Demande transmise au Président du Comité	Demande transmise au Comité				

- ⁱ Le Comité des sanctions concernant le Soudan (créé par la résolution 1580 du Conseil de sécurité) n'a pas inscrit des personnes ou des entités sur une liste et ne les a pas non plus radiées; il examine actuellement des directives concernant la radiation des listes.
- ⁱⁱ Les particuliers peuvent adresser directement des demandes de radiation des listes au comité uniquement dans des circonstances exceptionnelles.
- ⁱⁱⁱ Contrairement à ce qui se passe dans le cas du Comité des sanctions concernant le Libéria, les résolutions ou les directives du Comité ne spécifient pas que des personnes peuvent adresser directement au Comité des sanctions concernant la Côte d'Ivoire des demandes de radiation de la liste, et cette information est incluse en conséquence d'une communication personnelle.

En raison de la situation exceptionnelle sur le terrain, les procédures pour la tenue et la mise à jour de la liste établie par le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1521 (2003) concernant le Libéria autorisent également à ce que les demandes tendant à retirer des noms de la liste soient 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. En outre, « à titre exceptionnel, le Comité examinera des demandes émanant directement de particuliers ». Pour examiner le cas des particuliers, le comité doit d'abord décider à l'unanimité que le cas est « exceptionnel ». Toutefois, aucune directive n'énonce les caractéristiques d'un cas « exceptionnel » et les deux demandes de radiation de la liste présentées par des particuliers ont été rejetées. Le Comité des sanctions concernant le Libéria est l'unique instance où les particuliers sont théoriquement autorisés à s'adresser directement à un comité des sanctions.

La procédure bilatérale de radiation de la liste (État proposant l'inscription/État requis) mise au point par le Comité créé par la résolution 1267 a fait l'objet de la plupart de l'attention et des critiques. Ceci résulte essentiellement du fait que le nombre des personnes et entités inscrites sur la liste établie par le Comité créé par la résolution 1267 est de loin le plus élevé, à savoir 464, et a augmenté très sensiblement depuis le 11 septembre 2001. Au fil des années, plus de 50 États Membres ont fait état, lors de séances publiques des comités du Conseil de sécurité, de la nécessité de renforcer les garanties de la procédure pour les personnes et entités visées par des sanctions ciblées. Étant donné que seuls les États de résidence ou de nationalité de la partie ciblée sont autorisés à présenter une demande au nom du particulier et de l'entité inscrits sur la liste, des problèmes pourraient se poser aux personnes ou entités inscrites sur la liste récapitulative dont l'État refuserait de transmettre la demande de radiation des listes au Comité créé par la résolution 1267 ou s'opposerait à une telle démarche. À ce jour, le Comité créé par la résolution 1267 a refusé d'examiner des demandes de radiation émanant de particuliers.

Dix-neuf entités au total ont été radiées de la liste établie par le Comité créé par la résolution 1267, mais l'on ne sait pas exactement le nombre des autres parties qui ont demandé à être radiées de la liste et dont la demande n'a jamais été transmise au Comité, faute de disposer de l'appui de leur État de résidence ou de nationalité. De nombreuses critiques de la procédure de radiation des listes suivie par le Comité créé par la résolution 1267 font valoir que le problème le plus grave en la matière concerne la non-transmission des demandes au Comité. Les critiques de ce processus se préoccupent du fait que ceci revient à empêcher une personne ou une entité visée par une sanction ciblée de faire appel de leur inscription sur la liste.

B. Critères de radiation de la liste et informations nécessaires

À des degrés divers, les trois comités disposant de directives publiées concernant les demandes de radiation de la liste – Comité créé par la résolution 1267, Comité des sanctions concernant le Libéria et Comité des sanctions concernant la Côte d'Ivoire – disposent tous que les demandeurs doivent motiver leur demande de radiation de la liste et fournir toutes les informations pertinentes. On ne dispose pas de renseignements plus précis quant à ce qui constitue un motif adéquat de radiation de la liste et le degré d'information nécessaire, à l'exception du Comité créé par la résolution 1636. Les procédures actuellement suivies ne sont pas fondées sur des directives précises des comités concernant les motifs de radiation de la liste; la tâche est en outre compliquée du fait que l'on ignore généralement les critères et les préoccupations de l'État qui a proposé initialement l'inscription sur la liste.

Dans les cas où des parties ont été radiées de la liste, des entretiens ont généralement lieu dans un cadre bilatéral entre l'État Membre qui a proposé l'inscription et l'État de résidence ou de nationalité du requérant, les comités ratifiant la demande proposée par les deux États. Ces négociations bilatérales sont généralement confidentielles, mais la radiation de deux ressortissants suédois d'origine somalienne en 2002 fournit un aperçu des critères de radiation. D'après des fonctionnaires de l'administration des États-Unis, ces deux particuliers ont été radiés des listes, non en raison d'une erreur dans l'établissement de la liste mais pour les motifs ci-après :

Ils ont présenté des informations, des éléments de preuve et des déclarations assermentées selon lesquelles ils n'avaient aucune connaissance du fait que l'entité Al-Barakaat à laquelle ils étaient associés était utilisée, directement ou indirectement, pour financer le terrorisme. En deuxième lieu, ils ont présenté des éléments de preuve, des documents et des attestations sous serment indiquant qu'ils avaient rompu tous leurs liens avec Al-Barakaat et s'étaient dissociés entièrement et complètement de Al-Barakaat⁹⁰.

Dans un autre cas, une personne a été radiée de la liste après avoir coopéré avec les autorités et témoigné contre ses complices.

Un problème particulièrement ardu pour le Comité créé par la résolution 1267 concerne le traitement des personnes décédées. L'Équipe de surveillance et les États Membres ont évoqué cette question, considérant qu'elle était importante pour la crédibilité de la liste. Des questions complexes telles que les droits des héritiers ainsi que des préoccupations quant aux possibilités

d'utilisation des avoirs à des fins illicites sont en jeu, mais les efforts déployés pour concevoir une procédure générale concernant les personnes décédées n'ont guère progressé.

C. Délai dans lequel répondre aux demandes de radiation

Une critique finale des procédures actuelles de radiation des listes concerne le fait que, même si certains comités ont fixé des délais dans lesquels examiner les demandes de radiation, ces demandes peuvent être en suspens pendant une période indéfinie puisqu'elles font l'objet d'une procédure d'approbation tacite. Les États peuvent soit présenter une objection sans spécifier un motif ou exiger de mettre la demande en suspens pour des motifs techniques, en conséquence de quoi la demande est en souffrance pendant une période indéterminée. La plupart des États, reconnaissant ce fait, entreprennent des négociations bilatérales avant de présenter de telles demandes. Pour remédier à cette situation, certains ont suggéré des délais dans lesquels examiner les demandes en suspens, lesquelles seraient automatiquement approuvées après un certain délai, ou ont demandé que les mises en attente soient accompagnées de justifications concernant les objections des États.

CHAPITRE IV

Recommandations et options en vue de promouvoir des procédures équitables et transparentes

Sur la base de la description des pratiques, remises en question et lacunes des comités des sanctions de l'ONU présentées à chapitre III, le présent chapitre propose des recommandations en vue de promouvoir des procédures équitables et transparentes, ainsi que des options concernant de nouveaux mécanismes d'examen institutionnels. Les recommandations sont classées en questions relatives à l'établissement de la liste et questions de procédure, et des options sont présentées concernant des mécanismes d'examen des demandes de radiation de la liste. Les recommandations faites dans le présent chapitre sont récapitulées à l'Annexe B.

Recommandations

Comme on l'a déjà noté dans le présent document et comme présenté sous forme schématique dans le diagramme I, des améliorations graduelles ont été faites au cours des dernières années s'agissant de l'établissement des listes et des procédures, en particulier par le Comité créé par la résolution 1267. D'autres comités n'ont pas révisé leurs procédures au même degré; le Comité créé par la résolution 1267 et d'autres comités devraient examiner des mesures supplémentaires, en particulier en ce qui concerne la notification, l'accessibilité, l'examen périodique et la mise en place d'un mécanisme d'examen.

A. Établissement de la liste

Comme l'indiquent les renseignements comparatifs présentés au tableau I, la plupart des comités des sanctions du Conseil de sécurité de l'ONU ont établi des normes générales concernant les informations permettant d'identifier les personnes et entités inscrites sur la liste. La qualité de ces informations s'est nettement améliorée depuis que les sanctions ciblées ont été introduites au début des années 90. On constate d'importantes variantes dans d'autres secteurs entre les différents comités des sanctions. Pour que les procédures soient équitables et transparentes, nous présentons les recommandations ci-après pour examen. Certaines concernent des principes généraux et d'autres concernent des modifications spécifiques.

1. *Les critères d'inscription sur la liste devraient être exposés en détail mais de manière non exhaustive dans les résolutions du Conseil de sécurité*

Une définition précise des objectifs des sanctions et des critères d'inscription sur la liste favorise l'application efficace des sanctions et sert à montrer aux personnes ce qu'elles doivent faire pour permettre la levée des sanctions. Une transparence accrue aide également les États Membres à évaluer quelles sont les personnes et les entités passibles de sanctions. La résolution 1617 du Conseil de sécurité définit utilement le sens de l'expression « associé à » Al-Qaïda, Oussama ben Laden ou aux Taliban, bien que certains États Membres continuent à trouver vague l'expression « le fait de soutenir, de toute autre manière, des actes commis par ceux-ci ou des activités auxquelles ils se livrent » qui

figure au paragraphe 2 de cette résolution. Bien qu'une définition plus précise dans les résolutions soit généralement souhaitable, il faut conserver une certaine souplesse, de manière à ne pas empêcher les comités des sanctions de s'adapter à des modifications importantes de la situation, auquel cas il leur serait difficile d'ajouter un nom sur la liste. Nous recommandons que les résolutions du Conseil de sécurité énoncent des critères détaillés mais non exhaustifs concernant les inscriptions sur la liste des personnes et entités passibles de sanctions.

2. Fixer des normes et des critères généraux concernant l'exposé des faits

Il est important de fixer des normes et des critères généraux cohérents concernant l'exposé des faits pour que les sanctions ciblées soient appliquées à des personnes et à des entités d'une manière impartiale et non arbitraire. La résolution 1617 du Conseil de sécurité dispose que les États Membres doivent « fournir les précisions visées » dans un mémoire lorsqu'ils proposent d'inscrire un nom sur la liste. Les meilleures pratiques concernant les exposés des faits devraient être identifiées par les comités des sanctions, éventuellement au moyen d'une liste de contrôle ou de formulaires normalisés concernant les renseignements à communiquer aux fins de l'établissement de la liste, comme suggéré dans le quatrième rapport de l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions créée en application des résolutions 1526 (2004) et 1617 (2005) du Conseil de sécurité. De même, des copies des mandats d'arrêt devraient être jointes aux exposés des faits, s'il y a lieu. La difficulté qu'il y a à définir des normes transparentes et précises en matière de proposition d'inscription justifie amplement la nécessité d'étudier des options de mécanismes d'examen (voir après sous « Radiation de la liste »). Nous recommandons que les exposés des faits comprennent une description concernant la personne ou l'entité dont l'inscription est proposée, accompagnée de renseignements détaillés décrivant la participation de cette personne ou de cette entité aux activités interdites par le Conseil de sécurité. Pour favoriser une utilisation plus large d'exposés détaillés des faits, il faudrait fournir aux États Membres une assistance aux fins de l'établissement des propositions d'inscription sur la liste et élaborer un guide relatif à la rédaction des exposés des faits.

3. Porter de deux à trois jours à cinq à 10 jours ouvrables le délai d'examen des propositions d'inscription sur les listes dans tous les comités des sanctions

Il est important que les membres des comités des sanctions disposent de suffisamment de temps pour examiner les propositions d'inscription sur la liste, de telle sorte que les sanctions ciblées soient appliquées de manière non arbitraire et impartiale. Le Comité créé par la résolution 1267 a déjà porté de deux à cinq jours le délai d'examen des propositions d'inscription sur la liste. Compte tenu du décalage horaire existant entre New York et de nombreuses capitales et du fait que les services de renseignements et de police doivent aussi procéder à un examen, un délai de deux ou trois jours ne suffit souvent pas pour un examen sérieux et l'application efficace de la procédure d'approbation tacite. Cela est particulièrement vrai dans le cas des États Membres qui manquent de moyens administratifs. Les États Membres demandent souvent de disposer de délais plus longs pour examiner les propositions d'inscription sur la liste, délais qui leur sont accordés. Les États Membres de l'Union européenne disposent d'au moins 10 jours ouvrables pour examiner les propositions d'inscription sur la liste et en débattre. Nous proposons donc

que le délai d'examen des propositions d'inscription sur les listes soit porté de deux à trois jours à cinq à 10 jours ouvrables dans tous les comités des sanctions.

4. *Dans la mesure possible, les personnes ou entités ciblées devraient : a) recevoir notification, par un organe des Nations Unies, de leur inscription sur la liste et des mesures imposées et être informées des procédures concernant les dérogations et la radiation des listes et b) recevoir un exposé des faits caviardé indiquant les motifs de leur inscription sur la liste*

a) La *notification* est essentielle à l'instauration de procédures équitables et transparentes. À l'heure actuelle, les comités des sanctions de l'ONU comptent sur les États Membres pour qu'ils notifient à une personne ou à une entité leur inscription sur la liste. Si cela suffit dans de nombreux cas, le fait que la notification est essentielle en matière d'équité de la procédure suggère qu'on pourrait utilement prévoir un deuxième mécanisme dans le système, en faisant en sorte qu'un organe des Nations Unies adresse une notification (reconnaissant que les mesures prises par l'ONU n'ont pas d'effet juridique direct). Il est important que la notification coïncide donc avec l'application des mesures sur le plan national (pour empêcher les personnes et entités ciblées de se soustraire aux sanctions). La résolution 1617 du Conseil de sécurité prie les États concernés d'informer par écrit, dans la mesure du possible, les personnes et entités qui figurent sur la liste récapitulative des mesures prises à leur encontre, des règles suivies par le comité et, en particulier, des procédures d'inscription sur la liste et de radiation de la liste. Elle ne demande pas que soient fournis des renseignements concernant les motifs d'inscription sur la liste et ne donne pas de définition de l'expression « État concerné ».

On ne peut notifier à une personne ou à une entité son inscription sur la liste des sanctions que dans la mesure possible, et cela ne constitue pas une condition à remplir pour l'inscription sur la liste. Le lieu de résidence de terroristes fameux ou de particuliers cherchant à échapper à la police n'est pas connu, et il est de ce fait impossible de leur adresser une notification. Pour atteindre systématiquement l'objectif consistant à adresser une notification complémentaire et permettre aux personnes ciblées de demander leur radiation des listes et solliciter une dérogation, nous recommandons de désigner une unité de coordination au Secrétariat. (Voir recommandation B-1 ci-après.)

b) *Exposé des faits caviardé.* Les exposés des faits ne sont pas distribués; toutefois, la résolution 1617 du Conseil de sécurité a autorisé le Comité à le faire dans certaines circonstances, par exemple pour faciliter l'application des mesures, et dispose que les États pourront continuer à fournir au Comité des compléments d'information concernant les motifs d'inscription sur la liste. Il est important de disposer d'un mémoire caviardé qui ne divulgue aucun renseignement confidentiel mais fournit à la cible des renseignements concernant la base des mesures imposées, aux fins de l'équité, de la transparence et de l'application effective des sanctions. Nous proposons donc d'établir des exposés des faits caviardés et que les personnes ou entités visées aient, dans la mesure du possible, accès à ces exposés et aux informations évoquant les motifs de leur inscription sur la liste.

B. Questions de procédure

Tout comme dans le cas des normes concernant les informations permettant d'identifier les personnes et entités inscrites sur la liste, les comités ont mis au point des normes générales concernant les dérogations. Les motifs des dérogations et les renseignements nécessaires à cet effet sont de plus en plus normalisés dans les comités; il semble que, ces dernières années, les comités ont tiré de nombreux enseignements des pratiques de leurs homologues et s'en sont inspirés. Ceci témoigne des améliorations des pratiques des comités depuis l'introduction des sanctions ciblées au début des années 90. Les dérogations au titre des besoins fondamentaux contribuent à satisfaire les normes en matière de proportionnalité et à ce que l'application des sanctions n'entrave pas de manière inappropriée l'exercice des droits fondamentaux. Des problèmes demeurent dans d'autres secteurs et, afin de disposer de procédures équitables et transparentes, nous présentons les recommandations ci-après pour examen.

- 1. Désigner au Secrétariat une unité administrative de coordination qui réceptionnerait et acheminerait toutes les demandes de radiation des listes et de dérogation et notifierait aux personnes et entités ciblées leur inscription sur les listes*

Il est impossible de savoir précisément combien de demandes ne sont *pas* transmises aux comités des sanctions, mais le fait que certains États Membres ont été priés par des tribunaux régionaux de transmettre des demandes de radiation des listes aux comités compétents suggère que ceci pourrait constituer une préoccupation importante. Dans des situations de conflit où l'appareil administratif s'est virtuellement effondré, certains comités des sanctions ont autorisé des particuliers à présenter des demandes de radiation des listes à des bureaux des Nations Unies ou directement au comité dans des circonstances exceptionnelles⁹¹. Une personne ou entité désignée devrait être certaine que son affaire sera présentée à l'organe qui l'a désignée pour qu'il l'examine ou à un autre organe approprié (voir ci-après sous radiation des listes, pour diverses options de mécanismes d'examen).

Pour tenter de résoudre les problèmes relatifs à la radiation des listes et aux dérogations, l'Équipe de surveillance créée par la résolution 1267 a proposé que les États Membres soient priés de transmettre toute demande de radiation ou de dérogation au Comité créé par la résolution 1267 en y joignant leurs observations (appui, opposition ou neutralité). La constitution d'un mécanisme administratif – une unité administrative de coordination au Secrétariat – pourrait permettre d'atteindre cet objectif systématiquement en recevant et en acheminant les demandes de radiation des listes et de dérogation, tout en veillant à ce que les cibles soient avisées de leur inscription sur la liste (dans la mesure possible).

Nous recommandons de désigner une unité administrative de coordination au Secrétariat qui serait l'unique point de réception et d'acheminement des demandes de radiation des listes et de dérogation (voir le diagramme I de l'Appendice A). Cette unité :

- Recevrait les demandes de radiation des listes émanant des personnes ou de leur État de citoyenneté ou de résidence (ou, dans certains cas, transmises par le bureau des Nations Unies le plus proche ou, dans des cas exceptionnels, par le comité des sanctions);
- Transmettrait ces données à l'État proposant l'inscription et à l'État de nationalité et de résidence pour information et observation (approbation, objection, neutralité), lesquelles lui seraient communiquées;
- Transmettrait la demande et les observations y relatives au comité des sanctions compétent pour qu'il prenne les mesures nécessaires. En cas de demandes répétées non justifiées (demandes abusives) et uniquement dans ce cas, l'unité administrative de coordination pourrait décider de ne pas transmettre les demandes.

En tant que point de contact pour les personnes inscrites sur la liste, l'unité administrative de coordination remplirait également les fonctions ci-après :

- Adresser aux personnes faisant l'objet de sanctions une notification supplémentaire de leur inscription sur la liste (complétant la notification faite par les États Membres);
- Communiquer un exposé des faits caviardé;
- Communiquer des renseignements concernant la procédure, y compris les directives du comité ainsi que les procédures de demande de dérogation et de radiation de la liste;
- Faire connaître aux requérants la décision du comité des sanctions.

L'unité administrative de coordination n'aurait ni pouvoir de prise de décisions ni responsabilité consultative, mais aurait uniquement des responsabilités administratives consistant à assurer des relations efficaces et ininterrompues avec les parties inscrites sur la liste.

Une telle approche permet aux personnes et entités inscrites sur la liste d'être au courant de leur inscription et leur offre l'occasion de faire appel de cette inscription (ce qui est particulièrement important dans le cas où l'État de la personne concernée ne souhaite pas transmettre une demande de radiation des listes), sans donner aux particuliers un accès direct au comité des sanctions ou au Conseil de sécurité. Elle permet un traitement cohérent et des normes communes dans les procédures de radiation des listes, améliore la transparence des procédures de radiation des listes et de dérogation et permet de faire en sorte que toutes les demandes soient acheminées et reçues par les comités des sanctions. Elle soulagerait les comités des sanctions des tâches administratives de routine, tout en préservant leur pouvoir de prise de décisions. Un service administratif des sanctions doté d'un personnel restreint pourrait accomplir ces tâches.

2. *Établir un examen biennal des listes*

Une critique relative à l'application de sanctions ciblées à titre de mesure préventive, comme par exemple les sanctions décrétées à l'encontre de Al-Qaïda et des Taliban, concerne le fait que, les sanctions ne comportant pas de limites, un gel prolongé des avoirs qui ne s'accompagne pas d'examen périodique peut équivaloir de facto à une confiscation des avoirs (même si le gel des avoirs n'est pas, sur le plan technique, une confiscation des biens). Les listes ne sont pas assorties de délais et, selon toute apparence, peuvent perdurer indéfiniment. L'Équipe de surveillance créée en application des résolutions 1526 (2004) et 1617 (2005) du Conseil de sécurité a proposé un examen périodique des demandes d'inscription sur la liste analogue à l'examen quinquennal utilisé par Interpol. Dans son quatrième rapport, l'Équipe a proposé le renouvellement automatique des inscriptions sur la liste au bout de cinq ans, sauf si le Comité décide, par consensus, que la menace représentée par la partie concernée s'est suffisamment résorbée pour que celle-ci soit radiée de la liste. Cette procédure, pour novatrice qu'elle soit, ne contribuera vraisemblablement pas à examiner en temps voulu les nouveaux renseignements concernant l'inscription sur une liste lorsqu'ils deviennent disponibles.

Une période de cinq ans entre les examens est trop longue, eu égard à l'évolution rapide de la situation dans la plupart des pays faisant l'objet de sanctions. Nous recommandons donc que les examens soient réalisés tous les deux ans, en continu, à compter de la date de l'inscription initiale sur la liste.

Le renouvellement automatique de l'inscription sur la liste après une période donnée, en l'absence d'un nouveau consensus, ne garantit pas nécessairement un examen périodique approfondi des inscriptions sur la liste. Certains ont proposé que les inscriptions sur la liste deviennent automatiquement caduques après une période de deux ans, sauf si l'État proposant une inscription ou un autre État Membre peut justifier le maintien de l'inscription sur la liste. Ceci imposerait une charge de travail accrue à l'État proposant l'inscription sur la liste qui aurait à renouveler son exposé des faits et à indiquer les raisons pour lesquelles il ne devrait pas y avoir radiation de la liste; nous estimons que la décision de maintenir l'inscription sur la liste devrait être prise par consensus par le comité des sanctions, sans radiation automatique de la liste. Compte tenu de l'amélioration des normes au fil du temps, la reconduction des inscriptions sur la liste devrait satisfaire aux normes et critères plus élevés relatifs aux exposés des faits en vigueur au moment de la reconduction. À l'évidence, ces examens ont des incidences du point de vue des ressources et il est important que le comité ne soit pas entravé dans son activité importante.

3. *Renforcer l'efficacité des comités des sanctions en fixant des délais dans lesquels répondre aux demandes relatives à l'inscription sur les listes, à la radiation des listes et aux dérogations et en promulguant des critères transparents et des critères de radiation des listes*

À l'heure actuelle, aucun délai n'a été fixé dans lequel les comités des sanctions doivent traiter des mises en suspens pour une durée indéfinie de demandes d'inscription sur la liste, de radiation de la liste ou de dérogation. Bien qu'il soit nécessaire de disposer de davantage de temps pour que les États

Membres puissent examiner les problèmes, les mises en suspens pour une durée indéfinie peuvent atténuer l'efficacité des sanctions (si les personnes visées ne sont pas inscrites sur la liste) et avoir des incidences sur la crédibilité des sanctions si les demandes de dérogation et de radiation des listes ne sont pas examinées en temps opportun. Certains États ont suggéré la nécessité d'accepter automatiquement les demandes, après un certain délai. Nous recommandons une approche plus modeste pour que les problèmes soient examinés en temps voulu – imposer un délai limite normalisé de 30 jours (avec possibilité de prolongation pendant 30 jours supplémentaires) dans le cas des réponses à des demandes en suspens et une notification périodique (trimestrielle) aux membres du comité concernant toutes les demandes en suspens.

De plus, des critères normalisés de présentation des demandes de radiation des listes peuvent contribuer à éliminer les retards. Bien que les critères spécifiques de radiation des listes peuvent varier en fonction du but des sanctions, nous recommandons d'adopter des critères généraux de radiation des listes qui concerneraient entre autres l'inscription erronée ou inexacte sur les listes (homonymes, mais lieux de résidence ou date de naissance différents), l'évolution de la situation (renonciation au terrorisme ou coopération avec les États) ou le décès (selon la probabilité que les avoirs restants seront affectés à l'activité interdite).

4. *Accroître la transparence des pratiques des comités en améliorant les sites Web, en publiant des communiqués de presse plus fréquents et en diffusant plus largement les procédures des comités*

Une transparence accrue contribuera inévitablement à résoudre les problèmes liés à l'impression d'inéquité que suscitent les procédures des comités des sanctions. Comme le présent rapport le suggère fréquemment, des innovations importantes dans le domaine de la procédure ont déjà eu lieu dans de nombreux comités des sanctions et un apprentissage institutionnel non négligeable est en cours à l'ONU. L'Équipe de surveillance créée par la résolution 1267 a proposé que les exposés des faits caviardés soient communiqués aux États et à des organismes (comme Interpol) après approbation du Comité, pour renforcer les sanctions ciblées. En outre, une attention supplémentaire à ces questions dans le cadre du Conseil de sécurité – éventuellement des réunions tenues selon la formule *Arria*, associant des tiers (c'est-à-dire des États Membres qui ne sont pas actuellement membres du Conseil de sécurité, mais États de nationalité ou de résidence des personnes inscrites sur la liste demandant leur radiation) – pourrait permettre d'examiner les problèmes connexes et d'améliorer l'impression de transparence et d'ouverture. Nous recommandons que les comités des sanctions améliorent leur site Web, tiennent plus fréquemment des conférences de presse et fournissent davantage de renseignements aux États Membres qui ne sont pas membres du Conseil de sécurité et au public.

C. Options pour un mécanisme d'examen

En plus de réformer les procédures actuelles des comités des sanctions comme indiqué ci-dessus, l'autre problème important consiste à savoir s'il existe une forme de mécanisme d'examen auprès duquel les personnes et entités peuvent faire appel des décisions concernant leur inscription sur la liste.

Le débat existant entre juristes quant au fait de savoir si le Conseil de sécurité est lié par les normes internationales en matière de droits de l'homme et donc contraint de faire en sorte que des procédures équitables et transparentes existent pour les personnes visées par les sanctions est une question importante mais qui n'est pas examinée directement dans le présent document⁹². Le présent livre blanc pose plutôt pour hypothèse que l'Organisation des Nations Unies, agissant par l'intermédiaire de ses organes, s'emploie à observer des procédures équitables et transparentes dans toute la mesure possible (comme l'indique la directive contenue dans le Document final du Sommet mondial). Les situations dans lesquelles l'Organisation des Nations Unies voit l'application de ses résolutions mise en doute sont contreproductives dans le meilleur des cas et portent atteinte à la crédibilité des procédures suivies par l'ONU dans le pire des cas. À ce jour, les tribunaux nationaux et régionaux ont reconnu aux décisions prises par le Conseil de sécurité, au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, la primauté en matière de droit international, mais des contestations se sont produites, comme indiqué au chapitre II. Le Conseil de sécurité pourrait décourager ces mesures en améliorant ses procédures et en mettant en place un mécanisme d'examen pour garantir l'équité et la transparence. Une telle mesure de préemption, outre d'éviter des procédures judiciaires onéreuses, permettrait que le Conseil de sécurité soit davantage perçu comme un organe réactif et transparent.

Éléments du recours effectif

L'adoption des recommandations précitées ne suffira pas à répondre à toutes les préoccupations concernant l'équité de la procédure visées aux chapitres II et III. Le droit à un recours effectif est particulièrement pertinent et nécessite des modifications supplémentaires en plus de celles décrites ci-dessus.

En termes généraux, le droit à un recours effectif comporte traditionnellement trois éléments :

- 1) Une instance indépendante et impartiale⁹³;
- 2) Le pouvoir de réparer un préjudice⁹⁴;
- 3) Des garanties en matière de procédure, telles que l'accessibilité aux personnes ou aux entités concernées⁹⁵.

La question essentielle est de déterminer quel mécanisme institutionnel ou quelle combinaison d'éléments remplissent les conditions requises pour être un recours effectif. Étant donné que, dans la pratique, il appartient au Conseil de sécurité de déterminer, sur le plan politique, quelles mesures sont appropriées pour garantir des procédures équitables et transparentes pour des personnes et des entités visées par des sanctions, nous présentons des options pour examen, sans recommandation.

Parmi les cinq options que le Conseil de sécurité pourrait examiner en tant que mécanismes institutionnels pour examiner les radiations de la liste, plusieurs ont été étudiées à des degrés divers, en particulier les actions en justice concernant les propositions d'inscription de personnes en vertu de la résolution 1267 du Conseil de sécurité. Toutefois, dans la mesure où la radiation des listes constitue un problème permanent pour la plupart des comités des sanctions, les options ci-après ne doivent pas se limiter au Comité créé par la résolution 1267 mais doivent plutôt être considérées comme des mécanismes pouvant s'appliquer aux comités des sanctions en général.

Nous fournissons une description succincte des arguments pour et contre chaque option. Pour faciliter une comparaison systématique des cinq options entre elles et avec la pratique actuellement suivie au Comité créé par la résolution 1267, nous présentons un tableau à la fin du présent chapitre (diagramme II).

Il convient de noter que les cinq options présentées constituent des modèles heuristiques ou idéaux décrivant les éléments constitutifs de divers mécanismes d'examen. Chaque option comporte toute une gamme de possibilités concernant les éléments spécifiques qui la constituent (composition, compétence, pouvoir, transparence, etc.). Il est nécessaire de reconnaître les possibilités de variantes dans le cadre de chaque option et d'examiner les options comme des modèles de la forme institutionnelle qu'un mécanisme d'examen pourrait prendre. En outre, bien que divers États Membres aient présenté des propositions de mécanismes d'examen, les options ne devraient pas être confondues avec d'autres propositions portant la même dénomination ou attribuées à des États Membres donnés.

1. Concevoir un mécanisme d'examen relevant du Conseil de sécurité et chargé d'examiner les demandes de radiation des listes

On trouvera ci-après trois variantes institutionnelles d'un mécanisme d'examen relevant du Conseil de sécurité. Les options présentées partent de l'hypothèse que les demandes de radiation des listes sont reçues par un organe administratif (comité de coordination).

a) Équipe de surveillance

Au titre d'un mécanisme institutionnel envisagé, l'Équipe de surveillance créée en application des résolutions 1526 (2004) et 1617 (2005) du Conseil de sécurité aurait la responsabilité d'examiner les demandes de radiation des listes et de dérogation. Les membres de l'équipe seraient nommés par le Secrétaire général; elle serait composée, comme c'est le cas actuellement, de spécialistes auxquels on pourrait adjoindre des juristes. Après avoir analysé tous les éléments d'information pertinents, l'Équipe de surveillance communiquerait ses recommandations au comité. L'accès à l'Équipe de surveillance se ferait par l'intermédiaire d'une unité administrative de coordination (sinon il faudrait que les personnes puissent présenter leur demande directement à l'Équipe de surveillance), mais les personnes n'auraient pas la possibilité de comparaître officiellement devant l'Équipe de surveillance. Les délibérations de l'Équipe de surveillance seraient confidentielles (les recommandations n'étant

pas diffusées publiquement) tout comme la recommandation au comité des sanctions. L'Équipe de surveillance aurait accès au texte intégral des exposés des faits non caviardés.

Cette méthode présente l'avantage de ne pas créer un nouvel organisme onéreux ou bureaucratique mais d'incorporer la fonction d'examen dans une structure existante. Dans la mesure où l'actuelle équipe de surveillance a une expérience de l'établissement d'évaluations analytiques et du traitement d'informations confidentielles, cette méthode serait relativement facile à mettre en pratique sur le plan administratif. Parce que le Secrétaire général nomme les membres de l'Équipe de surveillance indépendamment du Conseil de sécurité et que son accessibilité par des personnes est garantie, deux des éléments du recours effectif sont pris en compte.

Les recommandations de l'Équipe de surveillance sont uniquement consultatives et ne sont pas contraignantes pour les comités des sanctions. En outre, bien que les membres de l'Équipe soient nommés indépendamment, l'Équipe de surveillance peut n'être pas suffisamment indépendante en matière de prise de décisions, puisque son mandat est déterminé par le Conseil de sécurité. Un conflit d'intérêts potentiel pourrait se présenter à l'Équipe de surveillance qui, d'une part, surveillerait l'application des sanctions et fournirait un appui au comité, et, de l'autre, remplirait un rôle consultatif indépendant. Le fait de formuler des recommandations à propos d'affaires individuelles pourrait porter atteinte à la crédibilité de l'Équipe de surveillance et à la confiance dont elle bénéficie dans l'accomplissement d'autres fonctions importantes. La nature confidentielle de la procédure présente également des inconvénients sur le plan de la transparence. Les compétences des membres de l'Équipe de surveillance (qui sont souvent des experts sectoriels) risquent de n'être pas adaptées aux nécessités de la fonction d'examen.

b) Ombudsman

Un autre mécanisme institutionnel consisterait à désigner un ombudsman, auprès duquel les personnes pourraient se pourvoir en appel. L'ombudsman serait nommé indépendamment et ferait des recommandations indépendantes au sujet des demandes de radiation de la liste. Le Secrétaire général choisirait une personnalité éminente pour remplir les fonctions d'ombudsman, sur la base des recommandations du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et du Secrétaire général adjoint aux affaires politiques. De cette manière, l'ombudsman serait en mesure de procéder à un examen général des demandes de radiation des listes, en tenant compte de tous les facteurs (préoccupation de l'État qui a proposé l'inscription sur la liste, maintien de la paix et de la sécurité internationales et garantie de procédures équitables et transparentes) dans les prises de décisions.

L'ombudsman, après avoir examiné une version caviardée de l'exposé des faits, présenterait une recommandation au comité des sanctions qui pourrait la faire sienne ou ne pas en tenir compte. Ainsi, la décision de l'ombudsman ne serait pas contraignante pour le comité des sanctions. Sur le plan de la procédure, les personnes inscrites sur la liste pourraient avoir accès à l'ombudsman, mais il n'y aurait pas d'audience officielle et l'ombudsman n'aurait pas accès

aux exposés des faits non caviardés. Un rapport public sur ses travaux serait établi chaque année.

L'ombudsman présente l'avantage d'être un mécanisme indépendant d'examen des demandes d'inscription sur la liste, à la fois parce qu'il est nommé en toute indépendance et parce qu'il a le pouvoir de formuler ses propres recommandations. Il offre également aux personnes la possibilité de porter plainte directement et est donc accessible.

Les décisions de l'ombudsman ne sont pas contraignantes pour le comité des sanctions. L'ombudsman n'offre pas non plus la possibilité de se faire entendre et ne dispose pas de l'accès complet à l'information, c'est-à-dire aux exposés des faits non caviardés. La mise en oeuvre de la proposition relative à la nomination d'un ombudsman aurait des incidences financières concernant le fonctionnement d'une unité administrative restreinte. En outre, si l'un des objectifs poursuivis par la création d'un poste d'ombudsman est de décourager les actions en justice à l'encontre du régime des sanctions, le fait pour le comité de rejeter une recommandation pourrait encourager de nouvelles actions en justice.

c) Groupe d'experts

En s'inspirant d'un modèle utilisé dans le système des Nations Unies et ailleurs et concernant des organes semi-judiciaires ou administratifs, un groupe d'experts aurait le pouvoir d'examiner des demandes spécifiques de radiation de la liste. Au nombre des précédents utiles, on trouve des groupes de surveillance établis aux termes de divers traités relatifs aux droits de l'homme (tels que le Comité des droits de l'homme et le Comité contre la torture)⁹⁶. Le Secrétaire général établirait une liste d'experts indépendants dotés des compétences appropriées (en droit pénal, administratif ou international) pour former des groupes, soit permanents, soit circonstanciels, chargés de connaître des demandes individuelles de radiation de la liste. Le groupe aurait le pouvoir de rendre une décision et d'en aviser le comité des sanctions. Le comité pourrait avaliser ou rejeter la décision du groupe, de telle sorte que l'avis du groupe ne serait pas contraignant pour le comité des sanctions. Si le comité des sanctions décidait de rejeter la décision du groupe, la question serait transmise au Conseil de sécurité pour un examen à un niveau plus élevé, mais il appartiendrait toujours au Conseil de sécurité de statuer en dernier ressort sur la demande de radiation de la liste.

Les personnes inscrites sur la liste pourront interjeter directement appel de leur inclusion sur la liste auprès du groupe d'experts, ce qui montre que son mécanisme est accessible aux particuliers. Dans son examen, le groupe aurait accès à des exposés des faits non caviardés et à d'autres renseignements dans le cadre de procédures visant à protéger les renseignements confidentiels. Les décisions du groupe, bien que non contraignantes, seraient rendues publiques dans la mesure appropriée.

Au nombre des avantages des groupes d'experts, on trouve le fait qu'il s'agit d'un précédent bien établi dans d'autres instances, et des entités de ce type fournissent un examen indépendant et impartial tant en ce qui concerne la nomination des experts qu'en ce qui concerne l'aptitude

du groupe à statuer en toute indépendance. Bien que les décisions de ces groupes n'aient pas force contraignante, elles sont généralement acceptées. En outre, les particuliers peuvent accéder aux groupes d'experts et se faire entendre, selon les circonstances. Un accès à des exposés des faits non caviardés permet d'examiner complètement les renseignements disponibles et les décisions publiques favorisent la transparence.

La décision du groupe, tout comme celle de l'ombudsman, n'est pas contraignante pour le comité des sanctions. La création d'un groupe d'experts aurait des incidences financières plus importantes que la nomination d'un ombudsman, au motif du recrutement d'experts compétents et du fonctionnement du groupe. En outre, alors que le but de ce mécanisme est de décourager les actions en justice contre le régime des sanctions, le rejet d'une recommandation par un comité pourrait vraisemblablement encourager de nouvelles actions en justice.

2. *Constituer un groupe d'arbitrage indépendant pour examiner les propositions de radiation des listes*

Sur la base du modèle des groupes d'arbitrage fonctionnant sous les auspices de la Cour permanente d'arbitrage à La Haye ou du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements, le Secrétaire général dresserait une liste d'arbitres et d'experts ayant l'expérience requise (droit pénal ou administratif, sécurité, droits de l'homme), auxquels il ferait appel pour constituer des groupes ad hoc de trois membres pour examiner les pourvois formés aux fins de la radiation des listes. Les comités des sanctions délégueraient leur pouvoir de décision et, par conséquent, les décisions du groupe seraient contraignantes pour le comité des sanctions et rendues publiques. Le groupe aurait accès à l'exposé des faits dans sa version intégrale (non caviardée) et les personnes demandant à être radiées des listes auraient le droit de se faire entendre.

Le groupe d'arbitrage serait constitué d'une manière analogue au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, dans le cas duquel le Conseil de sécurité laisse au tribunal le soin de statuer sur la culpabilité ou l'innocence. Le mécanisme est analogue à la manière dont les radiations des listes sont actuellement traitées par le Comité créé par la résolution 1267 (à savoir comme un problème bilatéral entre l'État ayant proposé l'inscription sur la liste et l'État de résidence ou de nationalité), aux décisions duquel les comités des sanctions souscrivent généralement. Ainsi, le résultat des négociations bilatérales est contraignant, puisque les comités des sanctions avalisent les décisions du groupe concernant les demandes de radiation de la liste.

Un groupe d'arbitrage présente l'avantage que l'indépendance est garantie, grâce à la nomination du groupe, à son pouvoir de décision et en particulier à son pouvoir d'accorder réparation. En outre, un groupe d'arbitrage est accessible aux personnes et le fait qu'il ait accès à des exposés des faits non caviardés permet un examen complet des renseignements disponibles. Des décisions publiques permettraient de promouvoir la transparence.

Cette option pourrait susciter des préoccupations concernant l'empiétement sur les pouvoirs du Conseil de sécurité et les dépenses afférentes au fonctionnement d'un tel mécanisme.

3. Prévoir un contrôle judiciaire des décisions du Conseil de sécurité

En dernier recours, lorsqu'il n'a pas été fait droit à la demande de radiation de la liste, les personnes auraient accès à un tribunal indépendant et impartial dont les décisions seraient contraignantes pour le Conseil de sécurité et ses comités des sanctions. Le Conseil de sécurité créerait une instance judiciaire (comme, par exemple, le Tribunal administratif des Nations Unies⁹⁷) qui aurait compétence d'examiner les décisions prises par les comités des sanctions au sujet des demandes de radiation des listes.

Le contrôle judiciaire des demandes de radiation des listes satisfait aux impératifs d'indépendance, de compétence pour réparer un préjudice, d'accessibilité et de transparence. Il contrebalancerait les fonctions législatives et exécutives qu'assume de plus en plus le Conseil de sécurité. Cela éliminerait également le risque que des tribunaux régionaux ou nationaux disposent que le système des sanctions de l'ONU contrevient aux normes internationales en matière de droits de l'homme. Le contrôle judiciaire fournit le degré de transparence le plus élevé.

L'opposition au contrôle judiciaire des décisions prises par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte est bien connue. Le contrôle judiciaire soulève des préoccupations dans la mesure où on pourrait porter atteinte à l'autorité du Conseil de sécurité. Les dépenses liées à la défense des décisions des comités des sanctions devant les tribunaux pourraient être considérables, en particulier compte tenu du petit nombre d'affaires.

Diagramme II

Comparaison succincte des options relatives à un mécanisme d'examen et de la pratique actuelleⁱ

	<i>Pratique actuelle</i>	<i>Équipe de surveillance</i>	<i>Ombudsman</i>	<i>Groupe d'experts</i>	<i>Groupe d'arbitrage</i>	<i>Contrôle judiciaire</i>
Composition						
Nommé indépendamment	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Pouvoir						
Pouvoir de prendre des décisions indépendantes	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Compétence						
Compétence pour réparer un préjudice	Non	Non	Non	Non	Oui	Oui
Garanties procédurales						
Accessibilité	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui

	<i>Pratique actuelle</i>	<i>Équipe de surveillance</i>	<i>Ombudsman</i>	<i>Groupe d'experts</i>	<i>Groupe d'arbitrage</i>	<i>Contrôle judiciaire</i>
Autres						
Pouvoir d'enquête (accès à des informations non caviardées)	Non ⁱⁱ	Oui	No	Oui	Oui	Oui
Audience ⁱⁱⁱ	Non	Non	Non	Oui	Oui	Oui
Transparence (décisions rendues publiques)	Non	Non	Oui/Non ^{iv}	Oui	Oui	Oui

ⁱ Étant entendu qu'on décidera de créer une certaine forme d'unité administrative pour connaître des demandes individuelles de radiation des listes.

ⁱⁱ Dans le cas où l'État proposant l'inscription sur la liste partage des informations avec l'État demandant la radiation de la liste ou dans le cas où l'État demandant la radiation de la liste est membre du Conseil de sécurité, l'accès à l'information peut être fourni mais n'est pas garanti.

ⁱⁱⁱ Dans la mesure possible, des personnes clairement ciblées recherchées par les forces internationales de police ne seraient pas en mesure de voyager ni d'être présentes à une audience, mais pourraient se faire représenter.

^{iv} Le rapport annuel de l'ombudsman permet une certaine transparence mais sur une base globale et non au sujet de demandes spécifiques.

CHAPITRE V

Conclusion

L'Assemblée générale des Nations Unies a demandé au Conseil de sécurité « de veiller à ce que les procédures prévues pour inscrire des particuliers et des entités sur les listes de personnes et d'entités passibles de sanctions et pour les rayer de ces listes, ainsi que pour octroyer des dérogations à des fins humanitaires, soient équitables et transparentes »⁹⁸. On conteste ce que l'on entend par l'expression « équitables et transparentes » et la définition de cette expression sera fondée sur des arguments juridiques et politiques. C'est le Conseil de sécurité qui statuera en dernier ressort.

L'établissement de procédures équitables et transparentes exige une procédure équitable et la présence d'un recours effectif. L'équité de la procédure implique le respect des formes régulières, à savoir entre autres le droit à une notification adéquate et la possibilité de se faire entendre⁹⁹. Ainsi, pour être « justes et équitables », les procédures relatives aux sanctions ciblées de l'ONU devraient être accessibles à la personne et à l'entité concernées et, comme indiqué au chapitre II, prévoir un recours effectif lorsqu'elles sont appliquées à tort. Si certains éléments de ces conditions sont présents dans les opérations des comités des sanctions de l'ONU à des degrés divers, le système actuel d'inscription sur les listes, de dérogation et de radiation des listes, tel que décrit au chapitre III, ne remplit pas ces normes et doit être réformé.

L'adoption de plusieurs des recommandations contenues au chapitre IV permettrait de remédier à certaines des préoccupations concernant l'inéquité et l'absence de transparence dans les activités des comités des sanctions. La procédure bilatérale actuellement suivie (associant deux États) aux termes de laquelle la protection diplomatique des personnes est l'unique recours pour entreprendre des demandes de radiation des listes est problématique. Pour ce motif, la création d'une unité administrative de coordination du Secrétariat qui, outre de recevoir toutes les demandes de radiation des listes, veillerait à ce que les personnes passibles de sanctions reçoivent notification de leur inscription sur la liste (dans la mesure possible) améliorerait l'équité de la procédure. Le renforcement des normes et critères concernant la teneur des exposés des faits et la prolongation des délais d'examen des propositions d'inscription sur la liste permettrait d'améliorer l'équité et l'impartialité du processus de proposition. Un examen biennal des listes permettrait de remédier aux préoccupations selon lesquelles les gels des avoirs, non assortis de délais, peuvent s'assimiler à des confiscations de facto. La fixation de délais dans lesquels répondre aux demandes d'inscription sur la liste, de radiation de la liste et de dérogation permettrait de traiter le problème lié au fait que les demandes sont mises en suspens pour des périodes indéterminées. Des exposés des faits caviardés indiquant la base de l'inscription sur la liste contribueraient à sensibiliser le public à la nécessité des sanctions préventives et de disposer d'une base plus solide aux fins d'une application plus efficace des sanctions.

L'adoption de ces recommandations, si elle permet de tenir compte des préoccupations générales quant à l'absence d'équité, ne satisferait pas à l'exigence d'un recours effectif en cas d'application injustifiée d'une sanction ciblée. Un recours effectif nécessite une certaine forme de mécanisme d'examen pour étudier les demandes de radiation des listes. Ce mécanisme devrait être accessible, indépendant et être juridiquement en mesure de réparer un préjudice. La constitution d'un tribunal arbitral ou la mise en place d'un contrôle judiciaire permettrait à l'évidence de satisfaire à ces trois critères, y compris le pouvoir de réparer un préjudice. Un mécanisme d'examen relevant du Conseil de sécurité – équipe de surveillance, ombudsman ou groupe d'experts – aurait un degré variable d'indépendance et ne serait pas en mesure de fournir réparation (sauf si le Conseil de sécurité lui délègue ce pouvoir). Toutefois, la mesure dans laquelle les décisions du mécanisme d'examen seraient rendues publiques pourrait constituer une certaine forme de réparation.

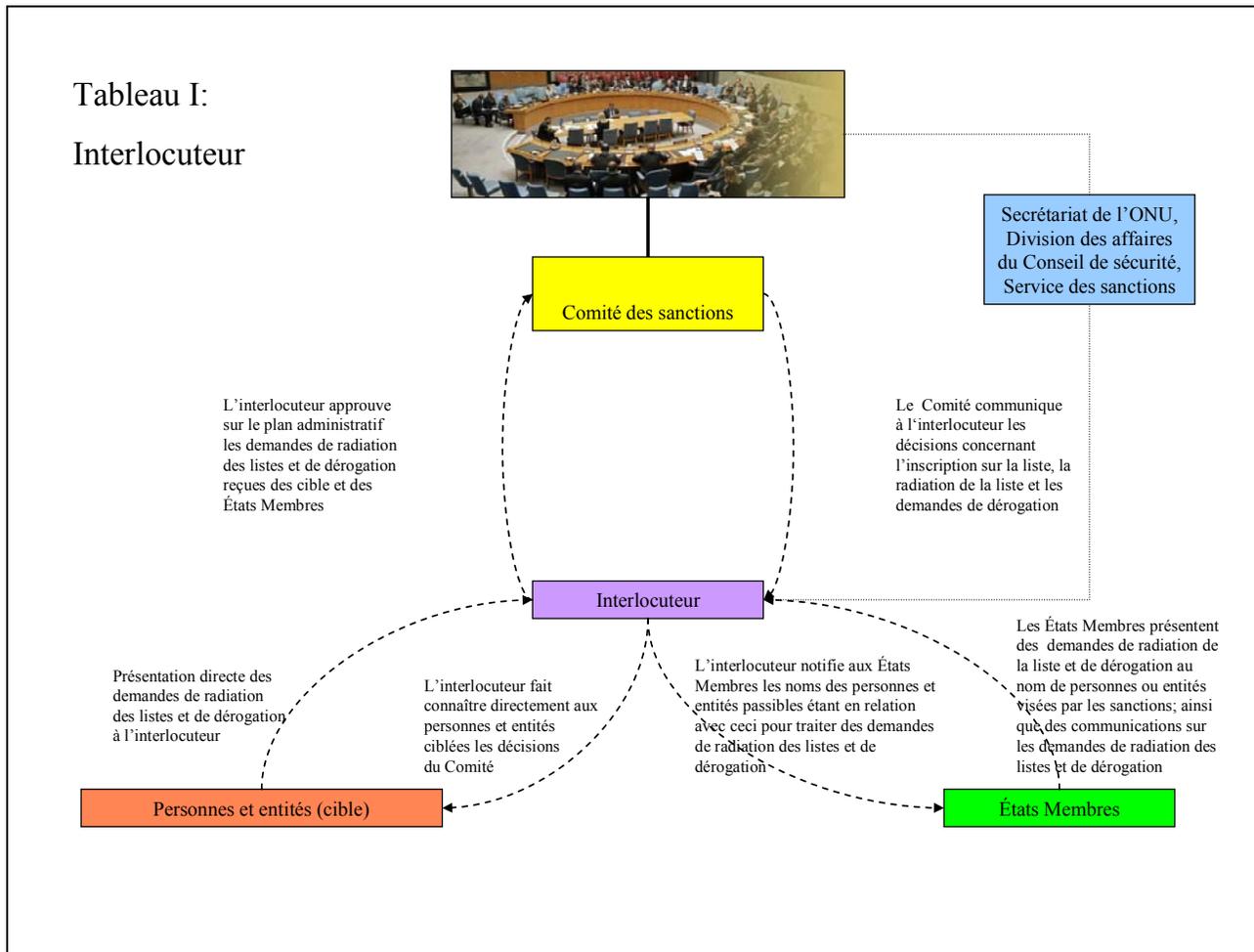
Comme on l'a déjà vu, ces questions sont à la fois juridiques et politiques. Eu égard à la nature spécifique du rôle du Conseil de sécurité en matière de promotion de la paix et de la sécurité internationales, il convient de disposer d'une certaine latitude ou d'une certaine souplesse pour interpréter ce qui constitue un recours effectif. À ce jour, les tribunaux qui se sont penchés sur ces problèmes ont reconnu la position particulière du Conseil de sécurité et réaffirmé la primauté des décisions qu'il prend en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies et le rôle particulier qu'il joue dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Ainsi, les procédures visant à fournir un recours effectif peuvent différer dans des circonstances concernant la sécurité d'un État ou dans les cas où la paix et la sécurité internationales peuvent être en jeu et les critères de recours effectif peuvent varier¹⁰⁰.

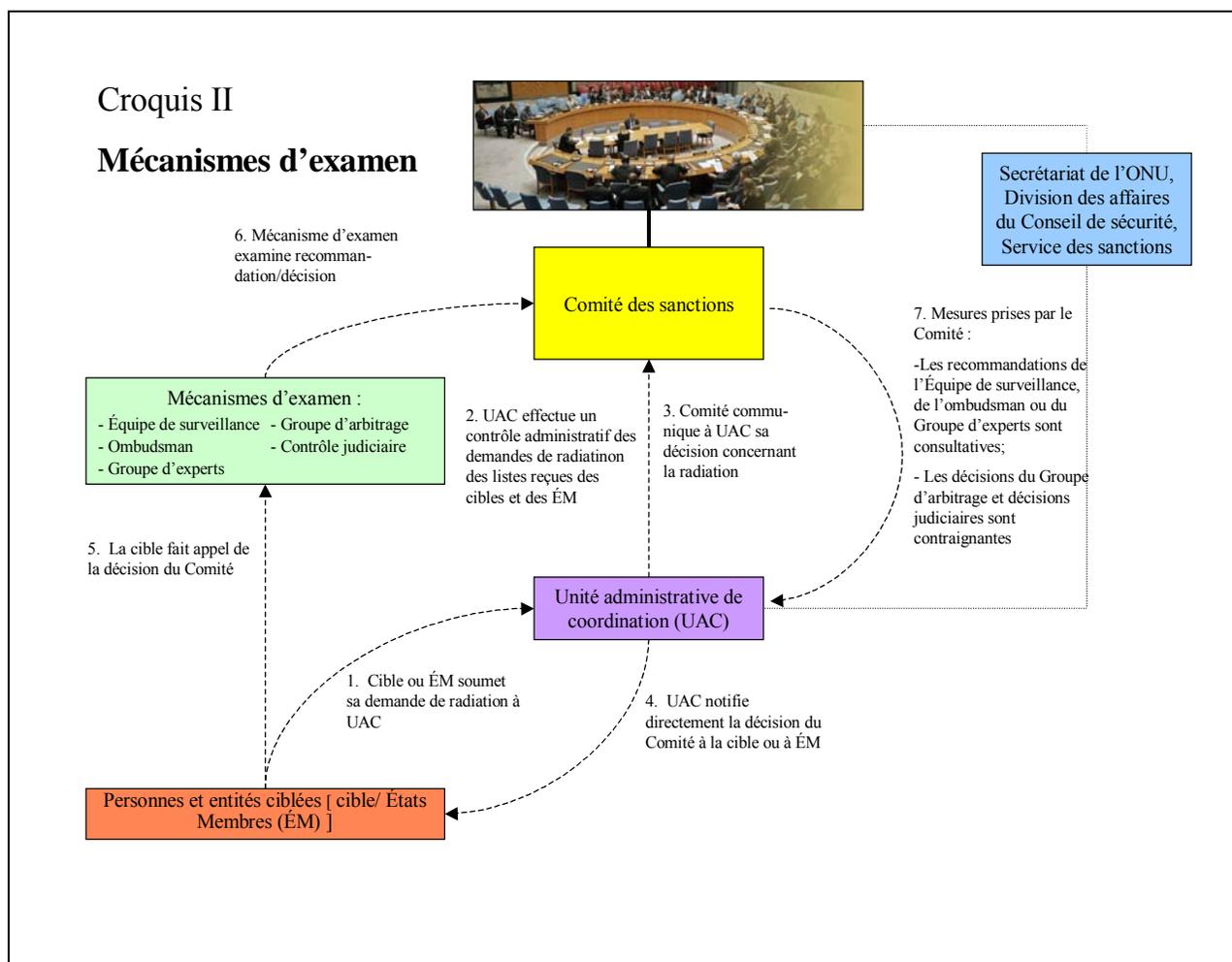
Bien que les actions en justice en cours dans un certain nombre de pays constituent une menace potentiellement importante pour l'efficacité des sanctions ciblées, elles offrent également une possibilité. Pour tirer parti de cette possibilité, il faudra réformer le système actuel, en améliorant les procédures des comités des sanctions et en créant une certaine forme de mécanisme d'examen. En fin de compte, veiller à ce que les procédures soient équitables et transparentes renforcera l'efficacité et la crédibilité de l'organe qui décrète des sanctions ciblées.

Il reste encore beaucoup à faire à ce propos et plusieurs questions importantes n'ont pas été examinées complètement dans le présent livre blanc¹⁰¹. Nous espérons néanmoins que notre effort aidera à préciser le problème et à promouvoir les objectifs communs consistant à appliquer des procédures équitables et transparentes dans le cadre des sanctions ciblées.

APPENDICE A

Schémas opérationnels concernant l'unité administrative de coordination et les mécanismes d'examen





APPENDICE B

Recommandations et options en vue de promouvoir des procédures équitables et transparentes

Pour obvier aux carences des procédures actuelles suivies par les comités des sanctions du Conseil de sécurité, nous recommandons les propositions ci-après.

Liste

1. *Les critères d'inscription sur la liste devraient être exposés en détail, mais de manière non exhaustive, dans des résolutions du Conseil de sécurité.*
2. *Il conviendrait de fixer des normes et des critères généraux concernant l'exposé des faits.*
3. *Le délai d'examen des propositions d'inscription sur les listes devrait être porté de deux à trois jours à cinq à dix jours ouvrables dans tous les comités des sanctions.*
4. *Dans la mesure possible, les personnes ou entités ciblées devraient : a) recevoir notification par un organe des Nations Unies de leur inscription sur la liste, des mesures imposées et être informées des procédures concernant les dérogations et la radiation des listes; et b) recevoir un exposé des faits caviardé indiquant les motifs de leur inscription sur la liste.*

Questions de procédure

1. *Désigner au Secrétariat une unité administrative de coordination qui réceptionnerait et acheminerait toutes les demandes de radiation des listes et de dérogations et notifierait aux personnes et entités ciblées leur inscription sur les listes.*
2. *Établir un examen biennal des listes.*
3. *Renforcer l'efficacité des comités des sanctions en fixant des délais dans lesquels répondre aux demandes relatives à l'inscription sur les listes, à la radiation des listes et aux dérogations et en promulguant des critères transparents et des critères de radiation des listes.*
4. *Accroître la transparence des pratiques des comités en améliorant les sites Web, en publiant des communiqués de presse plus fréquents et en diffusant plus largement les procédures des comités.*

Options pour un mécanisme d'examen

Outre les améliorations de procédure, il est nécessaire de mettre en place une forme quelconque de mécanisme d'examen auprès duquel les personnes et les entités pourraient en appeler des décisions concernant leur inscription sur la liste. Au nombre des options à envisager, on trouve :

1. *Un mécanisme d'examen relevant du Conseil de sécurité et chargé d'examiner les propositions de radiation des listes :*
 - a) Équipe de surveillance – élargir le mandat du groupe existant;
 - b) Ombudsman – nommer une personnalité qui assurera la liaison avec l'Organisation des Nations Unies;
 - c) Groupe d'experts – constituer un groupe chargé de prendre connaissance des demandes.
2. *Un groupe d'arbitrage indépendant chargé d'examiner les propositions de radiation des listes.*
3. *Un contrôle judiciaire des décisions de radiation des listes.*

¹ Résolution 60/1 de l'Assemblée générale, *Document final du Sommet mondial de 2005*, par. 109, voir <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN021752.pdf>.

² Les sanctions ciblées consistent entre autres en restrictions dans les domaines des finances, des voyages, de l'aviation, des armes et des produits de base, dans l'objectif d'exercer une pression contraignante sur les parties contrevenantes, les dirigeants et le réseau d'élites et d'entités qui les appuient, pour modifier les comportements ou empêcher des actes qui vont à l'encontre de la paix et de la sécurité internationales, comme par exemple dans le cas des sanctions concernant les Taliban et Al-Qaïda.

³ Voir *Targeted Financial Sanctions: A Manual for Design and Implementation*, www.smartsanctions.ch et www.watsoninstitute.org/TFS/TFS.pdf; *Design and Implementation of Arms Embargoes and Travel and Aviation Related Sanctions: Results of the 'Bonn-Berlin Process'* disponible sur <http://www.bicc.de/events/unsanc/2000/booklet.php>; et *Making Targeted Sanctions Effective: Guidelines for the Implementation of UN Policy Options*, <http://www.smartsanctions.se/>.

⁴ La question de l'application plus efficace des sanctions revêt une importance cruciale pour de nombreux États Membres et mérite un examen plus attentif.

⁵ New York Times, 13 avril 2002.

⁶ Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, « Un monde plus sûr : notre affaire à tous », A/59/656, par. 152, 2 décembre 2004 à <http://www.un.org/secureworld/report.pdf>

⁷ Document final du Sommet mondial de 2005, par. 106 à 110.

⁸ Mesures que doit prendre le Secrétaire général en application des décisions du Sommet mondial de 2005, A/60/430, par. 20, 19 octobre 2005.

⁹ Voir les troisième et quatrième rapports de l'Équipe de surveillance constituée par le Comité créé par la résolution 1267 : <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267mg.htm>.

¹⁰ Quatrième rapport de l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions créée en application des résolutions 1526 (2004) et 1617 (2005) du Conseil de sécurité concernant l'organisation Al-Qaïda et les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées, p. 14.

¹¹ Ceci impliquerait qu'il faudrait garantir au minimum aux particuliers et aux entités concernés le « droit à une bonne administration » défini à l'Article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne comme étant le droit de voir ses affaires traitées impartialement, le droit de toute personne d'être entendue, le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne (dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité) et l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions.

¹² Voir Préambule, Articles 1 et 55 de la Charte des Nations Unies.

- ¹³ GA/RES/217 A (III), 10 décembre 1948.
- ¹⁴ A/CONF/157/23, 12 juillet 1993, par. 8. Voir également Document final du Sommet mondial de 2005, par. 121.
- ¹⁵ Article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et article 2 du Protocole 4 à la Convention européenne des droits de l'homme.
- ¹⁶ Article 1 du Protocole 1 à la Convention européenne des droits de l'homme.
- ¹⁷ L'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques protège la vie privée des particuliers, leur famille, leur domicile ou leur correspondance, ainsi que leur honneur et leur réputation alors que l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme protège la vie privée et familiale.
- ¹⁸ Article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.
- ¹⁹ Article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.
- ²⁰ Article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme.
- ²¹ Il ne s'agit pas d'une hypothèse. Dans le cas du régime des sanctions contre la Sierra Leone, le comité des sanctions a été prié de lever l'interdiction concernant les voyages pour des motifs humanitaires pour l'une des personnes dont le nom figure sur la liste, à savoir Foday Sankoh, de telle sorte que Sankoh, qui était sous la garde du Tribunal spécial pour la Sierra Leone, reçoive des soins médicaux à Accra (Ghana). Sankoh est décédé alors que le comité débattait depuis des mois de cette demande, et demandait aussi l'assurance écrite que Sankoh resterait sous la garde du Tribunal spécial et que la demande soit accompagnée de renseignements plus spécifiques, comme par exemple les objectifs clairs pour le déplacement ainsi qu'une destination bien définie et de dates précises de départ et de retour. Voir le Rapport du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1132 (1997) concernant la Sierra Leone, S/2004/166, 27 février 2004, par. 13 et 14.
- ²² Des clauses de dérogation ont été prévues dans le contexte de la crise entre l'Iraq et le Koweït, s'agissant des sanctions à l'égard de l'Iraq [voir résolution 687 (1991) : les dérogations au régime des sanctions pouvaient être accordées en cas de « produits de première nécessité pour la population civile »] et également s'agissant des sanctions à l'égard de la Yougoslavie (Serbie-et-Monténégro) (par exemple, résolution 757 (1992) : les dérogations au régime des sanctions pour assurer la « distribution sans obstacle de fournitures d'ordre humanitaire »). Des clauses de dérogation étaient déjà prévues dans le régime de sanctions imposées dans les années 60 contre la Rhodésie du Sud, s'agissant des denrées alimentaires et du matériel d'enseignement; voir, par exemple, S/RES/253, 29 mai 1968, par. 3 d) et 4.
- ²³ Article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme.
- ²⁴ Le droit de chercher asile est consacré dans l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, mais ne figure pas dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ni dans la Convention européenne des droits de l'homme. La protection des chercheurs d'asile est également garantie par la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés.
- ²⁵ Il convient de noter que le Pakistan a demandé l'assistance du Groupe de surveillance et l'a prié de fournir des éléments de preuve et des renseignements motivant le gel des avoirs des particuliers concernés pour renforcer sa position devant les tribunaux; voir S/AC.37/2003/(1455)/35, 24 avril 2003, point 6.
- ²⁶ Pour plus d'information sur chacune de ces affaires, voir les annexes aux troisième et quatrième rapports de l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions créée en application de la résolution 1526 (2004) concernant l'organisation Al-Qaïda et les Talibans et les personnes et entités qui leur sont associées, S/2005/572, 9 septembre 2005, annexe II. Voir également les rapports soumis par les États parties en application du paragraphe 6 de la résolution 1455 (2003) au Comité créé par la résolution 1267.
- ²⁷ En revanche, le texte de l'article 8 de la Déclaration universelle des droits de l'homme n'exige pas que les droits ou obligations soient de caractère civil.
- ²⁸ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Observation générale no 13 : Égalité devant les tribunaux et droit de chacun à ce que sa cause soit équitablement et publiquement entendue par un tribunal compétent, indépendant et impartial établi par la loi (art. 14), 13 avril 1984. Au lieu de proposer

une définition, le Comité a prié les États parties d'expliquer « plus en détail comment les notions "d'accusation en matière pénale" et de "contestations relatives aux droits et obligations de caractère civil" sont interprétées dans leur système juridique ».

- ²⁹ M. Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR commentary, Kehl am Rhein : Engel, 2005, p. 314, 315 et 318.
- ³⁰ M. Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR commentary, Kehl am Rhein : Engel, 2005, p. 318.
- ³¹ C'est ce qu'on a prétendu devant le Comité des droits de l'homme dans l'affaire V.R.M.B. c. Canada, communication no 236/1987, 26 juillet 1988, par. 5.2.
- ³² Comité des droits de l'homme, Ivon Landry c. Canada, communication no 112/1981, 8 avril 1986, par. 9.2. Confirmé par le Comité des droits de l'homme dans Casanovas c. France, communication no 441/1990, 10 août 1994, par. 5.2.
- ³³ Comité des droits de l'homme, Ivon Landry c. Canada, communication no 112/1981, 8 avril 1986.
- ³⁴ Comité des droits de l'homme, Muñoz Hermoza c. Pérou, communication no 203/1986, 17 novembre 1988, par. 11.3 et 12; Casanovas c. France, communication no 441/1990, 10 août 1994, par. 4.3 et 5.2.
- ³⁵ Comité des droits de l'homme, Paul Perterer c. Autriche, communication no 1015/2001, 20 août 2004, par. 9.2.
- ³⁶ Comité des droits de l'homme, Williams Adu c. Canada, communication no 654/1995, 12 août 1997, par. 6.3.
- ³⁷ Comité des droits de l'homme, I.P.C. Finlande, communication no 450/1991, 26 juillet 1993, par. 6.2.
- ³⁸ Cour européenne des droits de l'homme, Engel et al. c. Pays-Bas, arrêt du 8 juin 1976, par. 81.
- ³⁹ C. Ovey and R.C.A. White, Jacobs and White European Convention on Human Rights, Oxford University Press, 3e éd., 2002, p. 141 [cité ci-après comme Ovey et White (2002)].
- ⁴⁰ Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, König c. Allemagne, arrêt du 28 juin 1978, par. 88 et 89.
- ⁴¹ Cour européenne des droits de l'homme, Sporrang et Lönnroth c. Suède, arrêt du 23 septembre 1982, par. 80 à 83.
- ⁴² Cour européenne des droits de l'homme, Feldbrugge c. Pays-Bas, arrêt et du 29 mai 1986, par. 26 à 40 (sur le plan d'assurance maladie); Cour européenne des droits de l'homme, Deumeland c. Allemagne, arrêt du 29 mai 1986, par. 60 à 74 (sur le plan d'assurance en cas d'accident industriel); et Cour européenne des droits de l'homme, Schuler-Zraggen c. Suisse, arrêt du 24 juin 1993, par. 44 à 46 (concernant une pension d'invalidité).
- ⁴³ Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, Vidacar SA et Opergrup SL c. Espagne, décision sur la recevabilité, 20 avril 1999 (requête no 41601/98;41775/98).
- ⁴⁴ Résolution 1572 (2004) du Conseil de sécurité, 15 novembre 2004 par. 9. Le 7 février 2006, les trois premières personnes ont été inscrites sur la liste. Les justifications données pour ces inscriptions incluent le fait que les personnes en question avaient prononcé à plusieurs reprises des déclarations publiques préconisant la violence à l'encontre des installations et du personnel de l'Organisation des Nations Unies et des étrangers; dirigé des actes de violence réalisés par des milices urbaines, dont des passages à tabac, des viols et des exécutions extrajudiciaires, et participé à de tels actes; que des forces sous le commandement d'une personne inscrite sur la liste s'étaient livrées au recrutement d'enfants soldats, à des enlèvements, avaient imposé des travaux forcés, avaient commis des violences sexuelles à l'encontre des femmes, s'étaient livrées à des arrestations arbitraires et à des exécutions extrajudiciaires, tous ces actes étant contraires aux conventions relatives aux droits de l'homme et au droit humanitaire international.
- ⁴⁵ Document des Nations Unies S/2005/572, 9 septembre 2005, par. 42.
- ⁴⁶ Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions créée en application de la résolution 1526, dans son troisième rapport : le terme pourrait encore être mieux défini, voir document des Nations Unies S/2005/572, 9 septembre 2005, par. 41. Voir aussi le paragraphe 39 : « ...Il ne s'agit pas d'une liste pénale. Elle regroupe les noms de personnes qui ont, de manière tangible, participé à des actes terroristes commis par Al-Qaïda ou les Taliban ou soutenu ces groupes, que ces personnes aient été ou non officiellement inculpées. » Et au paragraphe 32 du quatrième rapport de l'Équipe : « La liste a été établie à des fins préventives plutôt que punitives. »
- ⁴⁷ Cour européenne des droits de l'homme, affaire Tinnelly & Sons Ltd et al. et Mcelduff et al. c. Royaume-Uni, arrêt du 10 juillet 1998. Voir également J. P. Loof, *Mensenrechten en staatsveiligheid: verenigbare grootheden?*, Nijmegen: Wolf

Legal Publishers, 2005, p. 320 à 324, et M. K. Bulterman, Oh, baby, baby, it's a wild world, dans 30 NJCM Bulletin, 1069-1084, 1079.

- ⁴⁸ Pour que cet article s'applique, il n'est pas nécessaire de prouver qu'il y a eu violation d'un autre droit prévu par la Convention. Il est suffisant de former un recours concernant une violation d'un autre droit au titre de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme. Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Klass c. Allemagne*, arrêt du 6 septembre 1978, par. 62 à 64.
- ⁴⁹ Cour européenne des droits de l'homme, *Klass c. Allemagne*, arrêt du 6 septembre 1978, par. 67.
- ⁵⁰ Cour européenne des droits de l'homme, *Klass c. Allemagne*, arrêt du 6 septembre 1978, par. 69, également cité par Ovey et White (2002: 390).
- ⁵¹ Cour européenne des droits de l'homme, *Leander c. Suède*, arrêté du 26 mars 1987, par. 84, également cité par Ovey et White (2002: 390). Voir également Cour européenne des droits de l'homme, *Klass c. Allemagne*, arrêt du 6 septembre 1978, par. 72.
- ⁵² Aux termes de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, les décisions relatives à l'asile ne sont pas couvertes par l'article 6.
- ⁵³ Recommandation du Comité des ministres aux États membres sur le droit de recours effectif des demandeurs d'asile déboutés à l'encontre des décisions d'expulsion dans le contexte de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, recommandation no R (98) 13, adoptée à la 64^e réunion, le 18 septembre 1998.
- ⁵⁴ Voir, par exemple, le rapport du Groupe d'experts sur le Libéria, document des Nations Unies S/2002/470, par. 158 et 159, évoqué par Ian Cameron, *Targeted Sanctions and Legal Safeguards*, rapport à l'intention du Gouvernement suédois, 2002, p. 7. Ces plaintes concernaient le Comité créé par la résolution 1343 (2001) concernant le Libéria. Voir également un autre rapport du Groupe d'experts sur le Libéria, document des Nations Unies S/2004/396, 1^{er} juin 2004, par. 156, indiquant que plusieurs particuliers s'étaient plaints de leur inscription sur la liste et avaient prétendu qu'ils n'avaient désormais aucun lien et aucun contact avec Charles Taylor. Voir également le rapport du Groupe d'experts sur le Libéria, document des Nations Unies S/2004/955, 23 novembre 2004, par. 171, pour une autre affirmation d'innocence. Ces dernières plaintes concernaient le Comité créé par la résolution 1521 (2003) concernant le Libéria.
- ⁵⁵ Document des Nations Unies S/2005/745, 25 novembre 2005, par. 157.
- ⁵⁶ Par exemple, Directives régissant la conduite des travaux du Comité créé par la résolution 1267, adoptées le 7 novembre 2002, modifiées le 10 avril 2003 et révisées le 21 décembre 2005, sous 8. Le Comité des sanctions concernant le Libéria peut recevoir dans des circonstances exceptionnelles des demandes directement de particuliers; voir procédures de mise à jour et d'établissement de la liste des personnes visées par des interdictions de voyage en application de la résolution 1521 (2003), par. 3. Voir également le tableau III qui compare les pratiques des comités des sanctions.
- ⁵⁷ Documents des Nations Unies, S/RES/757 (1992), S/RES/760 (1992), S/RES/787 (1992) et S/RES/820 (1993).
- ⁵⁸ Cour de justice des Communautés européennes, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS c. Ministère des transports, de l'énergie et des communications et autres*, C-84/95, 30 juillet 1996.
- ⁵⁹ Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande*, requête no 45036/98, Grande Chambre, 30 juin 2005.
- ⁶⁰ Cour européenne des droits de l'homme, *SEGI et autres c. 15 États de l'Union européenne*, requête 6422/02, 23 mai 2002.
- ⁶¹ Tribunal de première instance, *SEGI et autres c. Conseil de l'Union européenne*, ordonnance T-338/02, 7 juin 2004.
- ⁶² Tribunal de première instance, *SEGI et autres c. Conseil de l'Union européenne*, ordonnance T-338/02, 7 juin 2004, par. 38.
- ⁶³ Tribunal de première instance, *Ahmed Ali Yusuf et Al-Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*, affaire T 306/01; *Yassin Abdullah Kadi c. Conseil et Commission*, affaire T 315/01, 21 septembre 2005. Bien que les deux arrêts ne soient pas identiques, les principales conclusions juridiques s'agissant de problèmes pertinents pour le présent document sont comparables et sont fondés sur les mêmes sources et les mêmes raisonnements juridiques. En conséquence, ces deux arrêts sont examinés dans une section unique.
- ⁶⁴ À l'origine, deux autres particuliers s'étaient associés au recours formé dans le cadre de l'affaire Yusuf, à savoir Adirisak Aden et Abdi Abdulaziz Ali. Toutefois, ces deux particuliers ont été radiés de la liste sur la demande de la Suède le 26 août 2002. Pour plus de détails, voir Per Cramér, *Recent Swedish experiences with targeted UN sanctions: erosion of trust in the*

Security Council, dans Erika de Wet et André Nollkaemper (éd.), *Review of the Security Council by Member States*, Antwerp: Intersentia, 2003, p. 85 à 106.

⁶⁵ CIJ, Questions d'interprétation ou d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. Royaume-Uni), mesures provisoires, Recueil CIJ, 1992.

⁶⁶ TPIY, Le Procureur c. Tadić, arrêt relatif à la demande en révision, décision du 2 octobre 1995, par. 14 à 22. TPIR, Le Procureur c. Kanyabashi, décision du 8 juin 1997.

⁶⁷ L'article 297 du texte révisé du Traité instituant les Communautés européennes est conçu comme suit : « Les États Membres se consultent en vue de prendre en commun les dispositions nécessaires pour éviter que le fonctionnement du marché commun ne soit affecté par les mesures qu'un État Membre peut être appelé à prendre ... pour faire face aux engagements contractés par lui en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale ».

⁶⁸ L'article 307 est libellé comme suit : « Les droits et obligations résultant de conventions conclues antérieurement au 1er janvier 1958 ou, pour les États adhérents, antérieurement à la date de leur adhésion, entre un ou plusieurs États Membres, d'une part, et un ou plusieurs États tiers, d'autre part, ne sont pas affectés par les dispositions du présent traité. »

⁶⁹ Affaire Kadi, par. 178 à 208; affaire Yusuf, par. 228 à 259.

⁷⁰ L'article 103 est conçu comme suit : « En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront. »

⁷¹ Affaire Kadi, par. 209 à 232; affaire Yusuf, par. 260 à 283.

⁷² Voir arrêt de la CIJ, 3 février 2006, Recueil CIJ 2006 à <www.icj-cij.org>.

⁷³ J. Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility*, Cambridge, 2002, p. 246 et 247.

⁷⁴ Affaire Kadi, par. 234 à 252; affaire Yusuf, par. 285 à 303.

⁷⁵ Il faut constater que le droit à la propriété est inclus dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et dans le Protocole no 1 à la Convention européenne des droits de l'homme, mais ne figure pas dans les pactes internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels et aux droits civils et politiques de 1966.

⁷⁶ Affaire Kadi, par. 261 à 291; affaire Yusuf, par. 309 à 346.

⁷⁷ Ceci a été proposé par le Rapporteur spécial, John Dugard, dans le premier rapport sur la protection diplomatique de la Commission du droit international, à sa cinquante-deuxième session, A/CN.4/506, par. 74, 87 et 88, mais n'a pas été inclus dans le projet d'articles présenté à la Sixième Commission, Commission du droit international, protection diplomatique, Titre et texte des projets d'articles présentés par le Comité de rédaction en première lecture, A/CN.4/L.647, adopté le 24 mai 2004, article 2. Voir le rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-sixième session, Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Supplément no 10 (A/59/10), par. 17 à 22.

⁷⁸ Cour de justice des Communautés européennes, Yassin Abdullah Kadi c. Conseil, pourvoi contre l'arrêt rendu le 21 septembre 2005 par le Tribunal de première instance des Communautés européennes dans l'affaire C-402/05 P, 24 novembre 2005; Cour de justice des Communautés européennes, Yusuf et Al-Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission, pourvoi formé contre l'arrêt rendu le 21 septembre 2005 par le Tribunal de première instance des Communautés européennes dans l'affaire C-415/05 P, 1er décembre 2005.

⁷⁹ L'expression « associé à » est expliquée plus en détail dans la résolution 1617 (2005) du Conseil de sécurité.

⁸⁰ S/2005/572, 9 septembre 2005, par. 55 et 56.

⁸¹ Bien que certains puissent prétendre que l'affaire *SEGI* concernait le droit interne de l'Union européenne concernant l'application de la résolution 1373 et n'est pas directement applicable aux sanctions décrétées en application de la résolution 1267, de fait le raisonnement du tribunal peut être appliqué à ce dernier type de sanctions. On peut également considérer ces sanctions comme une législation *in abstracto*, puisqu'elles doivent être appliquées par les États Membres, tout comme les positions communes doivent être appliquées par les Communautés européennes et les États Membres. En outre, également dans le cas des sanctions imposées en vertu de la résolution 1267, l'inscription sur la liste n'est pas l'acte qui porte atteinte aux droits de l'homme en question; les actions qui peuvent le faire sont les sanctions effectivement imposées en raison de l'inscription sur la liste. Même si l'imposition de ces sanctions est le résultat direct de l'inscription sur la liste, il s'agit de deux actes différents et la Cour européenne des droits de l'homme a clairement établi que

l'inscription sur la liste proprement dite ne constitue pas une violation des droits de l'homme; il reste à déterminer si ceci pourrait être le cas pour les sanctions qui résultent de cette inscription sur la liste, étant donné qu'aucun élément de preuve concernant ces conséquences n'a été présenté dans l'affaire considérée.

⁸² S/2005/572, 9 septembre 2005, par. 54.

⁸³ Signification des abréviations : DN = date de naissance; ÉPI = État proposant l'inscription; F = sanction financière – gel des fonds, des avoirs financiers et des ressources économiques des particuliers et des entités, y compris les fonds et biens appartenant à des particuliers et aux entités qui leur sont associées figurant sur la liste, ou contrôlés directement ou indirectement par eux, et veiller à ce que ni les fonds ni les autres ressources financières ne soient mis à la disposition des particuliers ou des entités inscrits sur la liste; OI = organisation internationale; PAT = procédure d'approbation tacite; LN = lieu de naissance; ER = État requis; V = voyage – interdiction faite aux personnes inscrites sur la liste d'entrer sur le territoire d'États autres que celui visé par le comité des sanctions ou d'y passer en transit; case vide = information non disponible dans les résolutions ou directives.

⁸⁴ Voir S/RES/1617 (2005), par. 2, aux termes duquel le Conseil de sécurité a décidé que les actes ou activités indiquant qu'une personne, un groupe, une entreprise ou une entité est « associé » à Al-Qaïda, à Oussama ben Laden ou aux Taliban sont les suivants : le fait de participer au financement, à l'organisation, à la facilitation, à la préparation ou à l'exécution d'actes ou d'activités en association avec le réseau Al-Qaïda, Oussama ben Laden ou les Taliban, ou toute cellule, filiale ou émanation ou tout groupe dissident, sous leur nom, pour leur compte ou les soutenir – le fait de fournir, vendre ou transférer des armes et matériels connexes à ceux-ci; le fait de soutenir, de toute autre manière, des actes commis par ceux-ci ou des activités auxquelles ils se livrent.

⁸⁵ La position de l'Union européenne s'agissant des informations servant à l'identification est exposée au paragraphe 22 des Lignes directrices concernant la mise en oeuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) (document 15114/05 du Conseil de l'Union européenne) qui dispose ce qui suit : « L'UE devrait s'attacher dans tous les cas à ce que les informations servant à l'identification communiquées lors de l'inscription d'une personne sur une liste soient suffisamment précises pour permettre une identification sans équivoque de la personne visée. Après l'identification d'une personne ou d'une entité, il convient de procéder à un réexamen permanent des éléments d'identification afin de les préciser et de les étoffer, en associant tous ceux qui peuvent contribuer à cet effort, notamment les chefs de mission de l'UE dans le pays tiers concerné, les autorités et agences compétentes et les institutions financières des États Membres. » Voir <http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/05/st15/st15114.fn05.pdf>.

⁸⁶ Aux termes de la position commune 2001/931/PESC de l'Union européenne, les États membres de l'Union européenne doivent examiner les propositions de désignation dans un délai exprimé en « jours ouvrables » et non pas en jours civils.

⁸⁷ Le Comité des sanctions concernant la RDC ne dispose pas de directives officielles, mais a désigné des personnes en se fondant à titre temporaire sur les directives du Comité des sanctions concernant la Côte d'Ivoire.

⁸⁸ Résolution 1452 (2002) du Conseil de sécurité de l'ONU, par. 1 a).

⁸⁹ Voir le deuxième rapport du Groupe de surveillance, publié en décembre 2003, p. 22, concernant une demande de dérogation en vue de régler des impôts et des honoraires d'avocats : <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267mg.htm>.

⁹⁰ Jimmy Gurule, Under Secretary of Treasury for Enforcement, « Update on Tracking the Financial Assets of Terrorists: One Year Later », Foreign Press Center Briefing, Washington, DC, 9 septembre 2002. Consulté sur Internet le 21 mars 2006 : <http://fpc.state.gov/13337.htm>.

⁹¹ Ceci a été fait uniquement par le Comité des sanctions concernant le Libéria et seulement pendant six mois.

⁹² Le Bureau des affaires juridiques a été chargé de concevoir des propositions et des directives pour veiller à ce que les procédures soient équitables et transparentes (voir A/RES/60/1, par. 109 et le rapport du Secrétaire général A/60/430, par. 20).

⁹³ Aux fins du présent débat, l'indépendance comporte deux aspects : la nomination et la prise de décisions. Si une nomination indépendante (par exemple un groupe dont les membres sont nommés par le Secrétaire général indépendamment du Conseil de sécurité) est importante, la signification principale de l'indépendance concerne la prise de décisions. D'après le Black's Law Dictionary, on entend par indépendance « non soumis au contrôle ou à l'influence d'un tiers ».

-
- ⁹⁴ Dans une interprétation stricte du droit à un recours effectif, la compétence qu'a une instance de réparer un préjudice s'entend généralement de la compétence de décider, plutôt que de conseiller ou de recommander – c'est-à-dire de prendre des décisions contraignantes. Toutefois, d'autres facteurs peuvent également être pris en compte.
- ⁹⁵ Par accessibilité, on considère que la personne devrait pouvoir accéder directement au recours, c'est-à-dire que cette personne pourrait porter plainte et avoir accès (permanent) à la procédure. D'autres éléments d'ordre procédural comprennent l'accès à l'information [le fait de savoir si des renseignements contenus dans un exposé des faits sont complets) (éléments non caviardés) ou partiels (éléments caviardés)], la possibilité de se faire entendre et la transparence des décisions.
- ⁹⁶ Un autre modèle intéressant est le Conseil consultatif pour le Kosovo décrit dans l'avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) sur l'établissement éventuel d'un mécanisme de contrôle concernant les droits de l'homme au Kosovo. Voir Commission européenne pour la démocratie par le droit avis no 280/2004, 11 octobre 2004, par. 113 à 133 à [http://venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)033-f.asp](http://venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)033-f.asp).
- ⁹⁷ L'Assemblée générale a, par la résolution 351(IV) datée du 9 décembre 1949, décidé de créer le Tribunal administratif des Nations Unies pour connaître des différends entre l'Organisation des Nations Unies et les fonctionnaires du Secrétariat.
- ⁹⁸ Assemblée générale des Nations Unies, résolution 60/1, Document final du Sommet mondial de 2005, par. 109.
- ⁹⁹ Sur la base des normes générales du droit administratif, l'équité de la procédure exigerait aussi que les sanctions ciblées soient impartiales dans leur application (non arbitraires) et proportionnées au sens où elles n'entraveraient pas excessivement l'exercice des droits fondamentaux. En ce qui concerne l'application impartiale, les améliorations récentes concernant les pratiques relatives aux normes d'inscription sur la liste semblent s'approcher des normes minimales en matière d'application non arbitraire et impartiale. Ces améliorations pourraient être renforcées par l'établissement de normes et de critères homogènes concernant la teneur des exposés des faits [recommandation du chapitre IV (A2)] et moyennant la prolongation du délai d'examen des propositions d'inscription sur la liste (A3). Eu égard à leur normalisation par les comités des sanctions du Conseil de sécurité, les politiques actuelles en matière de dérogation visant à satisfaire aux besoins fondamentaux semblent répondre aux normes minimales en matière de proportionnalité et aux attentes en ce qui concerne les droits fondamentaux. Le fait que le gel des avoirs ne constitue pas une confiscation des biens mais une suspension de l'accès à une portion des biens permet de garantir qu'il n'y a pas atteinte au droit à la propriété.
- ¹⁰⁰ Ainsi, l'accessibilité des personnes à un mécanisme d'examen ne doit pas nécessairement être purement et simplement directe, dans la mesure où l'accessibilité est garantie. De même, alors que le droit à un recours effectif suggère qu'un mécanisme d'examen devrait avoir le pouvoir contraignant ou le pouvoir de statuer sur une affaire (plutôt que de fournir des conseils ou de présenter des recommandations), il est possible que la responsabilité ultime en matière de prise de décisions reste au comité des sanctions du Conseil de sécurité. Un organe d'examen qui aurait un pouvoir consultatif, plutôt que de pouvoir prendre des décisions concluantes, pourrait être considéré à juste titre comme un recours effectif, en particulier si ses décisions sont rendues publiques.
- ¹⁰¹ L'expression « personnes et entités » est utilisée tout au long de ce livre blanc; toutefois, les « entités » posent des problèmes particuliers, dont les incidences ne sont pas étudiées dans le présent document. Eu égard à l'expérience relativement récente concernant les demandes de radiation des listes émanant d'entités, il convient de procéder à des analyses plus approfondies. En outre, le livre blanc n'aborde pas la question des dommages accordés aux personnes inscrites à tort sur la liste.