

Faculté de droit et de criminologie

L'impact des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les individus

Auteur : Pauline Blouard
Promoteur(s) : Frédéric Dopagne
Année académique 2019-2020
Master en droit – finalité droit européen

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

Remerciements

Je tiens d'abord à remercier mon promoteur, Frédéric Dopagne, pour son aide et ses conseils lors du choix du sujet de ce mémoire ainsi que pour sa disponibilité.

Je remercie en outre mes parents et amis pour leurs relectures attentives ainsi que pour leur soutien constant et leurs encouragements tout au long de la rédaction de ce travail.

Table des matières

INTRODUCTION	1
CHAPITRE I. LES RÉOLUTIONS VISANT INDIRECTEMENT LES INDIVIDUS : LES SANCTIONS ÉCONOMIQUES GÉNÉRALES.....	3
Section 1. Le respect des droits de l’homme dans le cadre de l’imposition des sanctions....	3
Sous-section 1. Les normes s’imposant au Conseil de sécurité	4
§1. La Charte des Nations Unies et les textes fondamentaux	4
§2. Le droit international coutumier et le <i>jus cogens</i>	5
Sous-section 2. Les droits mis en cause par les sanctions	6
§1. Le droit à la vie	7
§2. Les droits économiques, sociaux et culturels	7
Section 2. Les dérogations humanitaires : un remède controversé	9
Sous-section 1. Définition du mécanisme	9
Sous-section 2. Une efficacité limitée dans la pratique.....	10
§1. Un mécanisme lacunaire.....	10
§2. L’influence de facteurs externes	12
CHAPITRE II. L’INDIVIDUALISATION DES RÉOLUTIONS DU CONSEIL DE SÉCURITÉ	15
Section 1. Introduction des individus dans le texte des résolutions	15
Sous-section 1. Les catégories de personnes ciblées	15
§1. Les groupes armés	15
§2. Les particuliers et les personnes morales.....	17
Sous-section 2. Les bases légales.....	19
§1. La Charte des Nations Unies : une interprétation flexible.....	19
§2. L’accueil favorable des Etats	20
§3. La personnalité juridique internationale : une nécessité ?	21
Section 2. Le rôle des comités des sanctions	22
Sous-section 1. L’inscription des individus et entités sur les listes	23
§1. Demande d’inscription des Etats.....	23
§2. Examen par le comité des sanctions	24
Sous-section 2. Le mécanisme de radiation	25
§1. Demande soumise par des Etats	25
§2. Le point focal	26

§3. Le bureau du Médiateur	28
A) Considérations préliminaires.....	28
B) Le déroulement de la procédure	29
Sous-section 3. La gestion des dérogations	30
CHAPITRE III. LES RÉOLUTIONS IMPOSANT DES SANCTIONS AUX INDIVIDUS : LE CAS DES SANCTIONS CIBLÉES.....	33
Section 1. Notion et mise en contexte	33
Section 2. La problématique du respect des droits fondamentaux.....	36
Sous-section 1. L'applicabilité du principe de la procédure équitable à la pratique du Conseil de sécurité	36
Sous-section 2. Absence d'un contrôle juridictionnel au niveau des Nations Unies	37
Sous-section 3. La réponse des juridictions nationales et régionales	39
§1. Les juridictions nationales.....	39
A) L'arrêt Nada du Tribunal fédéral suisse	39
B) L'arrêt Abdelrazik de la Cour fédérale du Canada.....	41
§2. La Cour de justice de l'Union européenne.....	43
A) Les arrêts Kadi I.....	43
B) Les arrêts Kadi II.....	46
§3. La Cour européenne des droits de l'homme	49
A) L'arrêt Nada	50
B) Les arrêts Al-Dulimi	52
§4. Evaluation et conséquences des divers recours	56
Sous-section 4. L'exigence du respect de la procédure équitable : entre progrès et inertie	57
§1. L'inscription sur les listes : la nécessité d'une transparence accrue	57
§2. L'alternative d'un recours extrajudiciaire : mirage ou consécration ?.....	58
CONCLUSION	62
BIBLIOGRAPHIE.....	64

Introduction

Lors de sa création, le Conseil de sécurité fut doté, en tant qu'organe des Nations Unies, de divers pouvoirs destinés *a priori* à n'être utilisés que dans le cadre de relations interétatiques et de ce fait, les mesures qu'il adopterait étaient vouées à concerner exclusivement les agissements des Etats¹. Face à ce constat, il est donc permis de s'interroger sur la place attribuée aux acteurs non étatiques, et plus précisément aux individus, dans ce contexte intergouvernemental.

Cette problématique se pose dans le cadre des prérogatives du Conseil de sécurité consignées à l'article 41 de la Charte des Nations Unies qui permet à celui-ci d'appliquer des mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée². Sur cette base, l'organe onusien a d'abord principalement adopté une série de résolutions infligeant des sanctions économiques à divers Etats³. Ce n'est que dans le courant des années nonante que le Conseil a graduellement élargi son champ d'action, toujours au niveau des sanctions, à d'autres destinataires, à savoir dans un premier temps des chefs d'Etat puis ensuite des acteurs non étatiques, englobant entre autres des groupes terroristes, des entreprises, des individus ainsi que toute autre entité non rattachée à un Etat⁴. Ce changement s'est inscrit dans le contexte de l'importance croissante accordée à l'individu en droit international⁵.

Ces deux types de mesures vont impliquer des catégories d'individus différentes et également entraîner des répercussions distinctes. Ainsi, dans le premier cas de figure, ce sont les populations civiles qui deviendront des victimes collatérales des sanctions globales tandis que dans le cadre des mesures ciblant des acteurs non étatiques, les effets néfastes toucheront directement les individus visés⁶.

Dans le cadre de ce mémoire, nous tâcherons donc de traiter la question de ces différents

¹ M.-L. BOLANI, « Security Council sanctions on non-state entities and individuals », *Revue hellénique de droit international*, Vol. 56, No. 2, 2003, pp. 403-404.

² Table ronde franco-russe avec l'Université d'Etat Lobatchevski de Nijni-Novgorod, « Les sanctions ciblées au carrefour des droits international et européen », Grenoble, 10 mai 2011, p. 3.

³ *Ibid.*, p. 4.

⁴ F. GIUMELLI, « Understanding United Nations targeted sanctions : an empirical analysis », *International Affairs*, Vol. 91, No. 6, 2015, pp. 1352, 1359-1360 ; M.-L. BOLANI, « Security Council sanctions on non-state entities and individuals », *op. cit.*, p. 402.

⁵ Table ronde franco-russe avec l'Université d'Etat Lobatchevski de Nijni-Novgorod, « Les sanctions ciblées au carrefour des droits international et européen », Grenoble, 10 mai 2011, p. 3.

⁶ M. HEUPEL, « With power comes responsibility : human rights protection in United Nations sanctions policy », *European Journal of International Relations*, Vol. 19, No. 4, 2013, pp. 781, 784.

impacts et d'analyser comment le Conseil de sécurité s'est adapté aux nouveaux défis posés par la place de plus en plus importante qu'a prise l'individu dans sa pratique.

Le premier chapitre sera consacré aux conséquences engendrées par les sanctions économiques générales sur les droits fondamentaux des civils. Nous verrons à cet égard quelles sont les normes que le Conseil de sécurité doit normalement respecter et comment, dans certains régimes de sanctions, ces dispositions ont été bafouées. Nous exposerons également la manière dont le mécanisme des dérogations humanitaires a tenté d'atténuer ces violations.

Ensuite, nous ferons état du mouvement d'individualisation des résolutions dans un deuxième chapitre. À cet effet, nous énoncerons d'abord quelles sont les catégories de personnes visées et sur quelles bases légales reposent cette pratique. Après cela, nous développerons le rôle que le comité des sanctions joue dans ce processus de ciblage des divers individus et entités en explicitant les différentes étapes de la mise en œuvre des mesures.

Enfin, un ultime chapitre sera consacré aux sanctions ciblées et à leurs conséquences. Dans un premier temps, nous introduirons brièvement lesdites mesures avant d'aborder ensuite la question du respect des droits fondamentaux des individus. Pour ce faire, nous dresserons le constat de l'absence d'un contrôle juridictionnel au niveau des Nations Unies et nous analyserons ensuite comment plusieurs cours et tribunaux nationaux et régionaux ont tentés de pallier à cette carence ainsi que les conséquences de leurs arrêts. Pour terminer, nous évaluerons les progrès effectués par le Conseil de sécurité en termes de respect des droits procéduraux des individus ainsi que les améliorations qui pourraient encore y être apportées.

Chapitre I. Les résolutions visant indirectement les individus : les sanctions économiques générales

Ce premier chapitre vise à appréhender la manière dont les sanctions économiques globales mises en œuvre par le Conseil de sécurité ont des impacts collatéraux sur les individus. Deux angles seront analysés succinctement : nous mettrons tout d'abord en lumière la problématique du respect des droits de l'homme, tandis que la seconde section sera consacrée à l'analyse du mécanisme des dérogations humanitaires.

Section 1. Le respect des droits de l'homme dans le cadre de l'imposition des sanctions

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il nous paraît opportun d'introduire brièvement la notion de sanction économique générale. Ce terme désigne des mesures prohibant la circulation de toutes marchandises à la fois vers le destinataire de la sanction en cas d'importation, et en provenance de celui-ci en cas d'exportation⁷. Elles visent également à entraver la circulation des services et des personnes⁸. Ces mesures sont imposées à l'Etat concerné lorsqu'il a failli au respect de ses devoirs issus du droit international⁹. Il est en outre important de souligner que « *les sanctions ont pour objectif de modifier le comportement d'une partie qui menace la paix et la sécurité internationales et non de punir ou d'infliger un châtement quelconque* »¹⁰.

Cette précision faite, il convient maintenant d'analyser les normes protégeant les droits de l'homme qui contraignent l'action du Conseil ainsi que les questions que la mise en œuvre des sanctions ont posées au regard de celles-ci. Nous verrons ensuite dans quelle mesure le mécanisme des dérogations humanitaires permet de faire face aux conséquences néfastes que cela entraîne pour les civils.

⁷ J. M. FARRALL, *United Nations sanctions and the rule of law*, New-York, Cambridge University Press, 2007, p. 107.

⁸ C. C. JOYNER, « United Nations sanctions after Iraq : looking back to see ahead », *Chicago Journal of International Law*, Vol. 4, No. 2, 2003, p. 330.

⁹ *Ibid.*, p. 331.

¹⁰ Assemblée Générale de l'ONU et Conseil de Sécurité, *Supplément à l'agenda pour la paix : rapport de situation présenté par le Secrétaire Général à l'occasion du cinquantième de l'Organisation des Nations Unies*, Cinquantième session, Rapport du Secrétaire Général sur l'activité de l'organisation, 25 janvier 1995, A/50/60, S/1995/1, § 66.

Sous-section 1. Les normes s'imposant au Conseil de sécurité

§1. La Charte des Nations Unies et les textes fondamentaux

Le pouvoir du Conseil de sécurité d'adopter des mesures qui ne requièrent pas l'emploi de la force armée, dont font partie les sanctions économiques, trouve son siège dans les articles 39 et 41 de la Charte des Nations Unies¹¹. Lorsque le Conseil décide qu'il se trouve face à l'une des trois situations visées par l'article 39, à savoir une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression, il peut prendre l'une des mesures listées à l'article 41¹².

Ces deux articles procurent à l'organe onusien un pouvoir discrétionnaire important à la fois dans la qualification des situations rentrant dans le champ d'application de l'article 39 et dans le choix des sanctions à imposer¹³. Cependant, cette marge de manœuvre importante est loin d'être dépourvue de limites, les droits de l'homme étant sans aucun doute l'une des plus prégnantes comme nous le verrons dans les lignes qui suivent.

La Charte des Nations Unies, bien que constituant le traité fondateur de l'ONU, ne comporte aucune obligation claire et précise quant au respect des droits de l'homme par ses différents organes¹⁴. Cela dit, une telle exigence se dégage implicitement au travers de plusieurs dispositions.

Ainsi, l'article 24, §2 circonscrit l'action du Conseil de sécurité en lui imposant de respecter les buts et principes des Nations Unies, cette disposition renvoyant entre autres à l'article 1^{er}, §3 qui définit l'un de ces buts comme étant de « *réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, de sexe, de langue ou de*

¹¹ J. M. FARRALL, *United Nations sanctions and the rule of law*, loc. cit., p. 63.

¹² *Ibid.*, pp. 64-65.

¹³ E. LOPEZ-JACOISTE, « The UN collective security system and its relationship with economic sanctions and human rights », *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 14, No. 1, 2010, pp. 281, 284.

¹⁴ I. COUZIGOU, « Le Conseil de sécurité doit-il respecter les droits de l'homme dans son action coercitive de maintien de la paix ? », *Revue québécoise de droit international*, 2007, p. 111.

religion »¹⁵. L'article 55, point c) illustre également cet objectif de favoriser le respect des droits de l'homme¹⁶.

Bien que ces dispositions ne font pas peser une contrainte explicite sur le Conseil de sécurité, il paraîtrait assez étrange et paradoxale d'en déduire que l'organe peut exercer son pouvoir de sanction tout en méconnaissant les buts et principes de la Charte¹⁷. En outre, la protection des droits de l'homme constitue l'une des missions principales du Conseil, au même titre que le maintien de la paix, et par conséquent elle doit être prise en considération avec la même importance lors de la mise en œuvre des différentes mesures¹⁸. L'Assemblée Générale de l'ONU a de surcroît insisté sur le fait que le Conseil de sécurité devait respecter l'article 24, §2 de la Charte dans le cadre des sanctions économiques¹⁹.

La notion de droits de l'homme n'étant pas explicitée par la Charte, ce sont des textes fondamentaux adoptés postérieurement par l'ONU qui ont précisé le contenu plus exact de ces droits²⁰. Les trois instruments principaux sont la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels²¹. Par analogie à ce qui a été dit au sujet de la Charte, nous pouvons affirmer que ces textes doivent de la même manière être respectés par le Conseil de sécurité.

§2. Le droit international coutumier et le *jus cogens*

La question de savoir si le Conseil doit se conformer au droit international coutumier lorsqu'il inflige des sanctions économiques est discutée parmi les auteurs de doctrine. Certains sont partisans d'une thèse visant à considérer qu'il peut y être dérogé si la situation le requiert,

¹⁵ *Ibid.*, p. 112.

¹⁶ *Ibid.* ; F. SHAYGAN, *La compatibilité des sanctions économiques du Conseil de sécurité avec les droits de l'homme et le droit international humanitaire*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 175.

¹⁷ A. REINISCH, « Developing human rights and humanitarian law accountability of the Security Council for the imposition of economic sanctions », *American Journal of International Law*, Vol. 95, No. 4, 2001, p. 857.

¹⁸ E. LOPEZ-JACOISTE, « The UN collective security system and its relationship with economic sanctions and human rights », *op. cit.*, p. 291.

¹⁹ Assemblée Générale de l'ONU, *Supplément à l'agenda pour la paix*, Cinquante et unième session, Point 10 de l'ordre du jour, 26 septembre 1997, A/RES/51/242, Annexe II, § 2.

²⁰ F. SHAYGAN, *La compatibilité des sanctions économiques du Conseil de sécurité avec les droits de l'homme et le droit international humanitaire*, *loc. cit.*, p. 180 ; I. COUZIGOU, « Le Conseil de sécurité doit-il respecter les droits de l'homme dans son action coercitive de maintien de la paix ? », *op. cit.*, p. 117.

²¹ *Ibid.* ; *Ibid.*

c'est donc le principe de nécessité qui doit guider l'action du Conseil et ces exceptions seront strictement réglementées²². D'autres considèrent en revanche que l'organe y est soumis, au même titre que les Etats membres et que l'inverse serait assez inconcevable étant donné que l'un des buts de l'organisation elle-même est la promotion du respect des droits de l'homme, quel que soit leur contenant²³.

Concernant les droits indérogeables qui forment le *jus cogens*, il n'existe aucun doute quant au fait que le Conseil de sécurité doit s'y conformer²⁴. Les droits de l'homme généralement reconnus comme faisant partie de cette catégorie sont notamment le droit à la vie, l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants ainsi que l'interdiction de l'esclavage²⁵.

Sous-section 2. Les droits mis en cause par les sanctions

Malgré ces différentes normes balisant son pouvoir répressif, le Conseil n'est pas parvenu à empêcher les conséquences désastreuses que les sanctions économiques globales ont engendrées²⁶. Ces mesures se voulaient pourtant une alternative moins destructrice à l'usage de moyens armés mais force est de constater que l'inverse s'est produit, à tel point que les sanctions ont été qualifiées d'encore plus meurtrières, le terme de génocide ayant d'ailleurs été utilisé²⁷.

Notre exposé se concentrera sur l'analyse des droits de l'homme qui ont été le plus manifestement atteints, à savoir le droit à la vie d'une part et le droit à la santé, à la nourriture et à l'éducation d'autre part.

²² I. COUZIGOU, « Le Conseil de sécurité doit-il respecter les droits de l'homme dans son action coercitive de maintien de la paix ? », *op. cit.*, pp. 124-127 ; C. MICHAELSEN, « Human rights as limits for the Security Council : a matter of substantive law or defining the application of proportionality », *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 19, No. 3, 2014, p. 458.

²³ C. MICHAELSEN, « Human rights as limits for the Security Council : a matter of substantive law or defining the application of proportionality », *op. cit.*, pp. 457-458.

²⁴ E. LOPEZ-JACOISTE, « The UN collective security system and its relationship with economic sanctions and human rights », *op. cit.*, p. 291 ; A. REINISCH, « Developing human rights and humanitarian law accountability of the Security Council for the imposition of economic sanctions », *op. cit.*, p. 859.

²⁵ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 4, §2.

²⁶ A. AMIR AL-ANBARI, « The impact of United Nations sanctions on economic development, human rights and civil society » in *United Nations sanctions and international law*, The Hague, Kluwer law international, 2001, pp. 371-372 ; F. SHAYGAN, *La compatibilité des sanctions économiques du Conseil de sécurité avec les droits de l'homme et le droit international humanitaire*, *loc. cit.*, p. 224.

²⁷ G.E. BISHARAT, « Sanctions as genocide », *Transnational Law & Contemporary Problems*, Vol. 11, No. 2, 2001, p. 381.

§1. Le droit à la vie

Le droit à la vie, par essence indérogeable, englobe le droit d'être protégé contre le meurtre mais aussi contre toutes actions susceptibles de conduire à la mort, telles que notamment la privation de nourriture ou de soins de santé²⁸. Le Conseil de sécurité a donc comme devoir de veiller à ce que les résolutions par lesquelles il impose des sanctions économiques n'ont pas de tels effets²⁹.

La pratique illustre hélas que cette obligation est loin d'avoir été rencontrée dans tous les régimes de sanctions, les plus notables étant ceux engagés à l'encontre de l'Irak, de l'ex-Yougoslavie et d'Haïti³⁰. Les différents embargos et le gel des avoirs étatiques ont en effet touchés directement les classes les plus vulnérables de la population³¹. Ce sont particulièrement les enfants qui ont été victimes de ces mesures, une hausse significative du taux de mortalité infantile ayant été observée dans les trois Etats précités³². Le bilan le plus lourd se trouve en Irak où les études ont dénombrés le décès de plus de 500 000 enfants³³. Ces violations du droit à la vie sont la conséquence de l'atteinte à d'autres droits que nous allons énoncer ci-après, tels que le droit à la santé et à la nourriture.

§2. Les droits économiques, sociaux et culturels

Les droits économiques, sociaux et culturels peuvent en principe être limités par le Conseil de sécurité lorsqu'il impose des sanctions économiques pour autant que soit respecté le principe de proportionnalité, c'est-à-dire qu'il doit exister un équilibre entre l'atteinte portée à ces droits et le but que poursuit la sanction³⁴. Or certains régimes ont failli à cette tâche, entraînant la violation de plusieurs droits : nous citerons à titre d'exemple le droit à la nourriture, le droit à la santé et le droit à l'éducation.

²⁸ F. SHAYGAN, *La compatibilité des sanctions économiques du Conseil de sécurité avec les droits de l'homme et le droit international humanitaire*, loc. cit., p. 222 ; E. DE WET, *The chapter VII powers of the United Nations Security Council*, Oxford, Hart, 2004, p. 220.

²⁹ *Ibid.*, p. 223 ; *Ibid.*, p. 221.

³⁰ E. DE WET, *The chapter VII powers of the United Nations Security Council*, loc. cit., p. 217.

³¹ A. REINISCH, « Developing human rights and humanitarian law accountability of the Security Council for the imposition of economic sanctions », *op. cit.*, pp. 851-852.

³² W. M. REISMAN et D. L. STEVICK, « The applicability of international law standards to United Nations economic sanctions programmes », *European Journal of International Law*, Vol. 9, No. 86, 1998, pp. 104, 116, 120.

³³ C. C. JOYNER, « United Nations sanctions after Iraq : looking back to see ahead », *op. cit.*, p. 339.

³⁴ F. SHAYGAN, *La compatibilité des sanctions économiques du Conseil de sécurité avec les droits de l'homme et le droit international humanitaire*, loc. cit., pp. 242-243.

L'imposition de ces sanctions a en effet provoqué un effondrement de l'économie au sein des Etats concernés, engendrant une hausse du prix des denrées alimentaires et une baisse des revenus de la population³⁵. Ces conditions ont ainsi entraîné une malnutrition généralisée des habitants pour lesquels l'accès à la nourriture devenait de plus en plus compliqué³⁶.

On constate en outre que les pays sanctionnés ont dû faire face à de graves crises sanitaires, les soins de santé devenant de plus en plus limités en raison notamment d'une pénurie de médicaments et de vaccins³⁷. Les hôpitaux se détérioraient progressivement, faute de moyens suffisants pour les entretenir et leur fournir les équipements nécessaires³⁸. La population avait également de moins en moins accès à de l'eau potable car les mécanismes de traitement des eaux n'étaient plus opérationnels³⁹. Ces différents facteurs ont entraînés des épidémies de maladies telles que le choléra, la malaria ou la polio⁴⁰.

Concernant l'éducation, de nombreux enfants ont été forcés d'abandonner leur scolarité et de travailler afin d'aider leurs familles à survivre⁴¹. Les frais scolaires devenant trop élevés, la plupart des ménages n'étaient plus en mesure de les assumer⁴². En Haïti, l'embargo sur le pétrole a entraîné une pénurie de carburant impactant alors le transport des enfants qui ne disposaient plus de moyens de se rendre dans leurs établissements⁴³. La plupart des écoles ne pouvaient en outre plus fonctionner correctement dû au manque de fournitures élémentaires⁴⁴.

³⁵ W. M. REISMAN et D. L. STEVICK, « The applicability of international law standards to United Nations economic sanctions programmes », *op. cit.*, pp. 103, 116, 120.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ E. DE WET, *The chapter VII powers of the United Nations Security Council*, *loc. cit.*, p. 240.

³⁸ G.E. BISHARAT, « Sanctions as genocide », *op. cit.*, p. 409 ; *Rapport de la deuxième commission d'évaluation créée en application de la note du président du Conseil de sécurité en date du 30 janvier 1999 (S/1999/100) concernant la situation humanitaire actuelle en Iraq*, 30 mars 1999, S/1999/356, Annexe II, § 21.

³⁹ E. GIBBONS et R. GARFIELD, « The impact of economic sanctions on health and human rights in Haiti, 1991–1994 », *American Journal of Public Health*, Vol. 89, No. 10, 1999, p. 1501 ; E. DE WET, *The chapter VII powers of the United Nations Security Council*, *loc. cit.*, pp. 227-228.

⁴⁰ G.E. BISHARAT, « Sanctions as genocide », *op. cit.*, p. 409.

⁴¹ *Rapport de la deuxième commission d'évaluation créée en application de la note du président du Conseil de sécurité en date du 30 janvier 1999 (S/1999/100) concernant la situation humanitaire actuelle en Iraq*, 30 mars 1999, S/1999/356, Annexe II, § 22.

⁴² F. SWINDELLS, « U.N. sanctions in Haiti : a contradiction under articles 41 and 55 of the U.N. Charter », *Fordham International Law Journal*, Vol. 20, No. 5, 1997, p. 1944.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ G.E. BISHARAT, « Sanctions as genocide », *op. cit.*, p. 410.

Section 2. Les dérogations humanitaires : un remède controversé

Face au constat de ces multiples violations, il y a lieu de s'interroger sur la manière dont le Conseil de sécurité a tenté de réguler les effets secondaires néfastes de ces sanctions. L'une des solutions mises en place est celle du mécanisme des dérogations humanitaires qui retiendra par conséquent notre attention dans les prochaines lignes. Il convient tout d'abord de définir brièvement le fonctionnement de cet outil avant d'une part, de mettre en lumière les limites quant à son efficacité et d'autre part, d'analyser dans quelle mesure on peut affirmer que ces dysfonctionnements sont imputables au Conseil de sécurité.

Sous-section 1. Définition du mécanisme

Les dérogations humanitaires ont pour objectif de minimiser l'impact destructeur des sanctions économiques générales sur la population civile⁴⁵. Les fournitures visées sont d'une part, des biens exclus des mesures d'embargo parmi lesquels on retrouve usuellement les produits médicaux, les denrées alimentaires ainsi que les fournitures destinées à l'enseignement et les équipements agricoles⁴⁶. D'autre part, les dérogations comprennent des biens ou des situations prohibés par le régime des sanctions mais qui sont néanmoins acceptés afin de répondre à des besoins essentiels⁴⁷. Il s'agit par exemple de l'autorisation pour l'Etat sanctionné d'importer des quantités limitées de pétrole⁴⁸.

La mise en œuvre et la surveillance des dérogations est opérée par les comités des sanctions⁴⁹. Ces organes subsidiaires sont institués par le Conseil de sécurité généralement dans la même résolution que celle prévoyant les modalités des sanctions qu'il a décidées d'infliger⁵⁰. Les

⁴⁵ I. COUZIGOU, « Le Conseil de sécurité doit-il respecter les droits de l'homme dans son action coercitive de maintien de la paix ? », *op. cit.*, p. 119.

⁴⁶ D.L. TEHINDRAZANARIVELO, « Le droit des Nations Unies et les limites au pouvoir de sanction du Conseil de sécurité » in *Sanctions économiques en droit international* (sous la dir. de L. PICCHIO FORLATI et L.-A. SICILIANOS), La Haye, Martinus Nijhoff, 2004, pp. 259-260.

⁴⁷ I. COUZIGOU, « Le Conseil de sécurité doit-il respecter les droits de l'homme dans son action coercitive de maintien de la paix ? », *op. cit.*, p. 119.

⁴⁸ D.L. TEHINDRAZANARIVELO, « Le droit des Nations Unies et les limites au pouvoir de sanction du Conseil de sécurité », *op. cit.*, in *Sanctions économiques en droit international* (sous la dir. de L. PICCHIO FORLATI et L.-A. SICILIANOS), *loc. cit.*, p. 260.

⁴⁹ A. KOLLIPOULOS, « Les comités des sanctions de l'Organisation des Nations Unies », in *Sanctions économiques en droit international* (sous la dir. de L. PICCHIO FORLATI et L.-A. SICILIANOS), La Haye, Martinus Nijhoff, 2004, p. 568.

⁵⁰ J. M. FARRALL, *United Nations sanctions and the rule of law*, *loc. cit.*, p. 147.

demandes de dérogation sont adressées à ces comités le plus souvent par les Etats souhaitant exporter des biens sur le territoire du pays soumis aux sanctions ou par des organisations internationales⁵¹. Les comités vont alors décider de l'opportunité d'accorder lesdites dérogations et disposent d'une marge d'appréciation importante dans la définition des fournitures pouvant être autorisées⁵².

Sous-section 2. Une efficacité limitée dans la pratique

Après ces quelques précisions théoriques, nous allons à présent mettre en exergue les failles que comporte ce mécanisme avant d'analyser dans quelle mesure divers facteurs extérieurs ont contribué à rendre inefficace les moyens mis en œuvre pour atténuer les effets préjudiciables des sanctions économiques.

§1. Un mécanisme lacunaire

Le premier problème que l'on peut relever concernant cet instrument est le fait que plusieurs Etats soient parvenus à utiliser improprement le terme de dérogations humanitaires afin de pouvoir continuer de commercer avec le pays sanctionné ou pour y envoyer des articles en principe prohibés par les mesures d'embargo⁵³. Ces abus étaient rendus possibles par le manque de rigueur caractérisant le contrôle des fournitures exemptées⁵⁴. *A contrario*, certains produits ont été bloqués par l'usage du droit de veto des Etats composant les comités⁵⁵. Les décisions se prenant en effet par consensus, il est aisé pour les Etats réfractaires de paralyser le processus de dérogation si leur intérêt est en jeu⁵⁶.

Ensuite, la pratique révèle des incohérences quant aux dérogations accordées car les comités des sanctions décident selon leurs procédures respectives, créant alors des disparités⁵⁷. Un

⁵¹ A. KOLLIPOULOS, « Les comités des sanctions de l'Organisation des Nations Unies », *op. cit.*, in *Sanctions économiques en droit international* (sous la dir. de L. PICCHIO FORLATI et L.-A. SICILIANOS), *loc. cit.*, p. 579.

⁵² P. CONLON, « The humanitarian mitigation of UN sanctions », *German Yearbook of International Law*, Vol. 39, 1996, p. 256.

⁵³ *Ibid.*, pp. 264-266.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 266.

⁵⁵ E. DE WET, *The chapter VII powers of the United Nations Security Council*, *loc. cit.*, pp. 234-235.

⁵⁶ *Ibid.* ; R. GEISS, « Humanitarian safeguards in economic sanctions regimes : a call for automatic suspension clauses, periodic monitoring and follow-up assessment of long-term effects », *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 18, 2005, p. 187.

⁵⁷ R. GEISS, « Humanitarian safeguards in economic sanctions regimes : a call for automatic suspension clauses, periodic monitoring and follow-up assessment of long-term effects », *op. cit.*, p. 187.

bien exempté par un certain comité ne le sera donc pas nécessairement dans le cadre d'un autre régime de sanctions⁵⁸.

Avec le temps, des améliorations ont cependant été apportées à ce mécanisme notamment par la création de listes de biens essentiels autorisés à être exportés vers l'Etat sanctionné⁵⁹. Pour certaines marchandises, une procédure de simple notification au comité des sanctions a été mise en place, facilitant l'acheminement de celles-ci⁶⁰.

Hélas, force est de constater que les dérogations humanitaires n'ont pas réussi à apporter une solution durable pour sortir les populations visées de la misère dans laquelle elles se trouvaient⁶¹. En effet, tel que mis en avant par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, celles-ci ne permettaient pas de répondre à certaines questions cruciales telles que « *la question de l'accès à l'enseignement primaire, ni celle de la réparation des infrastructures indispensables pour fournir de l'eau propre ou des soins de santé adéquats* »⁶². Un autre problème concerne l'acheminement des produits exemptés qui était parfois compromis à cause de pénuries de carburant, comme ce fut le cas en Haïti⁶³.

Le Conseil de sécurité a pourtant mis en place des projets d'aides plus concrets, le plus notable étant le programme « pétrole contre nourriture » instauré en 1995 dans le cadre des sanctions prises à l'encontre de l'Irak⁶⁴. Cela permettait au pays de vendre du pétrole afin de financer l'achat de biens de première nécessité⁶⁵. De ce fait, les conditions de vie de la

⁵⁸ P. CONLON, « The humanitarian mitigation of UN sanctions », *op. cit.*, pp. 258-259.

⁵⁹ A. KOLLIPOULOS, « Les comités des sanctions de l'Organisation des Nations Unies », *op. cit.*, in *Sanctions économiques en droit international* (sous la dir. de L. PICCHIO FORLATI et L.-A. SICILIANOS), *loc. cit.*, p. 589.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 580.

⁶¹ R. GEISS, « Humanitarian safeguards in economic sanctions regimes : a call for automatic suspension clauses, periodic monitoring and follow-up assessment of long-term effects », *op. cit.*, pp. 188-189 ; *Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'homme, document de travail établi par Marc Bossuyt pour la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme (52^e session)*, 21 juin 2000, E/CN.4/Sub.2/2000/33, p. 13, §§ 52-53.

⁶² Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°8 : Relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels*, 12 décembre 1997, E/C.12/1997/8, p. 2, §5.

⁶³ F. SWINDELLS, « U.N. sanctions in Haiti : a contradiction under articles 41 and 55 of the U.N. Charter », *op. cit.*, p. 1934.

⁶⁴ J. M. FARRALL, *United Nations sanctions and the rule of law*, *loc. cit.*, pp. 268-270.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 270.

population irakienne se sont légèrement améliorées⁶⁶. Cependant, ces efforts se sont révélés encore une fois insuffisants car il aurait fallu investir beaucoup plus dans la relance de la production pétrolière irakienne pour permettre au pays de retrouver sa prospérité économique d'antan⁶⁷.

Ce mécanisme peut donc être résumé par ces quelques mots : « *les exemptions humanitaires apparaissent comme étant un écran de fumée ou un pansement couvrant les problèmes majeurs créés par les sanctions collectives au sein d'une population* »⁶⁸.

§2. L'influence de facteurs externes

Face à ces considérations, il est important de relever différents éléments contextuels ayant contribué à l'inefficacité des sanctions économiques générales et aux violations des droits de l'homme qui en ont découlés. À titre d'illustration, nous pouvons citer les facteurs suivants : la persistance d'une crise économique antérieure en ex-Yougoslavie, l'instabilité liée à un coup d'état en Haïti, ou encore l'existence d'un conflit armé tel que la guerre du Golfe en Irak⁶⁹. Cela va sans dire que l'imposition de sanctions à des Etats souffrant déjà d'un climat délétère accentue le risque de voir ces pays s'affaiblir encore plus économiquement⁷⁰.

À cet égard, le comportement des dirigeants politiques constitue sans doute l'élément le plus déterminant ayant concouru à l'échec de multiples mesures ordonnées par le Conseil de sécurité⁷¹. En effet, les sanctions ont généralement eu un effet dérisoire sur leurs agissements et ont été détournées vers la population, cette dernière subissant alors en première ligne les

⁶⁶ Rapport de la deuxième commission d'évaluation créée en application de la note du président du Conseil de sécurité en date du 30 janvier 1999 (S/1999/100) concernant la situation humanitaire actuelle en Iraq, 30 mars 1999, S/1999/356, Annexe II, pp. 29-30, §§ 29-34.

⁶⁷ *Ibid.*, pp. 32-33, §§ 39-42.

⁶⁸ J. K. FAUSEY, « Does the United Nations' use of collective sanctions to protect human rights violate its own human rights standards ? », *Connecticut Journal of International Law*, Vol. 10, No. 1, 1994, p. 214. Traduction personnelle de la phrase originale : « *The humanitarian exemptions appear to be either a smoke-screen or a band-aid covering the major problems created by collective sanctions within a population* ».

⁶⁹ *Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'homme, document de travail établi par Marc Bossuyt pour la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme (52^e session)*, 21 juin 2000, E/CN.4/Sub.2/2000/33, p. 15, § 59 ; E. DE WET, *The chapter VII powers of the United Nations Security Council*, *loc. cit.*, p. 241, 245.

⁷⁰ R. GEISS, « Humanitarian safeguards in economic sanctions regimes : a call for automatic suspension clauses, periodic monitoring and follow-up assessment of long-term effects », *op. cit.*, p. 189.

⁷¹ *Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'homme, document de travail établi par Marc Bossuyt pour la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme (52^e session)*, 21 juin 2000, E/CN.4/Sub.2/2000/33, p. 12, §§ 48-50.

conséquences des différents embargos⁷². La classe dirigeante parvenait à garder le pouvoir de plusieurs manières : en contrôlant le marché noir et en s'enrichissant grâce à lui, ou comme ce fut le cas en Irak, en conservant les denrées envoyées dans le cadre des dérogations humanitaires pour les redistribuer ensuite inégalement aux citoyens selon le soutien qu'ils apportaient au gouvernement⁷³.

Il n'est toutefois pas aisé de déterminer avec exactitude la cause principale de la transgression des droits fondamentaux. Concernant le régime de sanctions imposé à l'ex-Yougoslavie et en Haïti, il est généralement admis que le Conseil de sécurité n'a pas violé ses obligations légales et que le climat préexistant ainsi que des éléments externes sont responsables en grande partie des souffrances endurées par leurs populations⁷⁴. En revanche, dans le cas de l'Irak, il était devenu évident au fil du temps que les mesures employées avaient un effet dévastateur sur les civils et le Conseil ne pouvait légitimement plus se voiler la face : le régime mis en place était devenu illégal⁷⁵.

Le bilan que l'on peut tirer quant à l'efficacité des sanctions économiques générales n'est donc pas à la hauteur de son ambition initiale qui était de constituer une alternative moins dommageable que le recours aux mesures prévues à l'article 42 de la Charte des Nations Unies⁷⁶. Le postulat de départ justifiant l'utilisation de telles sanctions présente une faiblesse importante : il a en effet été présupposé que le fait d'affaiblir et d'isoler économiquement tout un peuple amènerait nécessairement la classe dirigeante à se conformer aux demandes du Conseil de sécurité⁷⁷. Ainsi, la population entière en subit les conséquences directement alors qu'elle n'est pas habilitée à mettre en œuvre les injonctions adressées à l'Etat visé, ce pouvoir résidant entre les mains de quelques individus seulement⁷⁸. Ces mesures devenant de plus en plus difficilement défendables, un type de sanctions plus ciblé vers des groupes d'individus

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*, p. 12, § 50 ; F. SWINDELLS, « U.N. sanctions in Haiti : a contradiction under articles 41 and 55 of the U.N. Charter », *op. cit.*, p. 1942 ; C. HOTTON, « Targeted sanctions : providing a solution to the issue of general sanctions », *Creighton International and Comparative Law Journal*, Vol. 7, No. 1, 2016, p. 97.

⁷⁴ W. M. REISMAN et D. L. STEVICK, « The applicability of international law standards to United Nations economic sanctions programmes », *op. cit.*, pp. 116-117 ; E. DE WET, *The chapter VII powers of the United Nations Security Council*, *loc. cit.*, p. 245.

⁷⁵ *Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'homme, document de travail établi par Marc Bossuyt pour la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme (52^e session)*, 21 juin 2000, E/CN.4/Sub.2/2000/33, pp. 18-19, §§ 71-72.

⁷⁶ C. HOTTON, « Targeted sanctions : providing a solution to the issue of general sanctions », *op. cit.*, p. 90.

⁷⁷ C. C. JOYNER, « United Nations sanctions after Iraq : looking back to see ahead », *op. cit.*, p. 344.

⁷⁸ J. K. FAUSEY, « Does the United Nations' use of collective sanctions to protect human rights violate its own human rights standards ? », *op. cit.*, p. 200.

ou des individus isolés s'est donc imposé au fil du temps⁷⁹. C'est ce nouveau mécanisme qui fera l'objet de notre analyse dans les chapitres qui suivent.

⁷⁹ C. HOTTON, « Targeted sanctions : providing a solution to the issue of general sanctions », *op. cit.*, p. 102.

Chapitre II. L'individualisation des résolutions du Conseil de sécurité

Comme nous l'avons exposé dans le chapitre précédent, les sanctions générales adoptées par le Conseil de sécurité ont eu des effets délétères sur les individus en tant que population civile. Ces conséquences néfastes sont l'une des raisons qui ont conduit l'organe onusien à modifier graduellement le centre névralgique de ses mesures ainsi que la manière de les mettre en œuvre⁸⁰. Par conséquent, le fossé qui existait initialement entre le Conseil et les individus s'est relativement restreint⁸¹. Cette tendance s'est manifestée par le ciblage direct des individus, en tant que groupes armés ou pris isolément, en ce qu'ils peuvent constituer un danger pour la paix et la sécurité internationales⁸².

Section 1. Introduction des individus dans le texte des résolutions

Sous-section 1. Les catégories de personnes ciblées

En droit international, la notion d'individu peut englober de multiples catégories de personnes, c'est pourquoi nous limiterons notre étude à celles ayant reçu le plus d'attention en pratique, à savoir d'une part, les groupes armés et d'autre part, les particuliers et personnes morales.

§1. Les groupes armés

Les groupes armés ou groupes rebelles font partie de la catégorie plus générale des acteurs non étatiques⁸³. Il nous paraît pertinent de le souligner car cela illustre la rupture qui a eu lieu durant les années 1990 avec la vision selon laquelle le Conseil de sécurité ne pouvait adresser des injonctions qu'aux Etats ou à des acteurs étatiques⁸⁴.

⁸⁰ F. GIUMELLI, « Understanding United Nations targeted sanctions : an empirical analysis », *op. cit.*, p. 1352.

⁸¹ M. KANETAKE, *The UN Security Council and domestic actors : distance in international law*, New-York, Routledge, 2018, p. 44.

⁸² *Ibid.*, p. 42.

⁸³ N.D. WHITE, « Sanctions against Non-State actors », in *Coercive diplomacy, sanctions and international law* (sous la dir. de N. RONZITTI), Leiden, Brill Nijhoff, 2016, p. 132.

⁸⁴ *Ibid.*

La première manifestation notable de cette pratique se trouve dans la résolution 864 (1993), contenant différentes obligations adressées par le Conseil au groupe armé UNITA, agissant sur le territoire de l'Angola⁸⁵. Parmi celles-ci, on retrouve notamment le respect d'un accord de paix, l'exigence de cesser toute action militaire et l'exigence de ne pas empêcher la mise en place de l'aide humanitaire⁸⁶. La résolution prévoit en outre une interdiction adressée aux Etats qui se voient contraints de ne pas fournir d'armes ou de pétrole au groupe rebelle⁸⁷. On observe donc que malgré le rapprochement certain entre le Conseil de sécurité et les individus, l'Etat conserve toujours sa place d'intermédiaire lorsqu'il s'agit de mettre des mesures en œuvre.

Des résolutions semblables ont été prises pour lutter contre les actions de mouvements actifs en Somalie et dans lesquelles le Conseil exige entre autres que les groupes cessent leurs violations du droit international humanitaire et respectent les accords de paix qu'ils ont conclus⁸⁸. On retrouve également des sanctions appliquées indirectement, notamment dans le cas de la Sierra Leone où le Conseil a décidé d'interdire l'importation de diamants non contrôlée par le gouvernement et d'imposer aux Etats de geler les avoirs de la junte militaire⁸⁹.

Si ces différents exemples montrent une avancée certaine dans la pratique de l'organe onusien, c'est avec l'adoption de la résolution 1267 (1999) instaurant un régime de sanctions contre les Taliban, que le véritable changement s'est amorcé⁹⁰. Ces mesures consistaient à imposer des sanctions financières et des interdictions de voyager à l'encontre du groupe, alors considéré comme le gouvernement de fait de l'Afghanistan, dans le but de contraindre celui-ci à extraditer Oussama Ben Laden et à cesser d'offrir refuge à des organismes terroristes⁹¹. La particularité de ce « régime 1267 » est qu'il n'a cessé de croître, tant au niveau de son champ d'application matériel et personnel que territorial⁹². Au fil du temps, le Conseil de sécurité a dû faire face à une menace de plus en plus résistante et fragmentée, l'amenant à étendre ses mesures envers d'autres groupes tels qu'Al-Qaida ou l'Etat Islamique⁹³. Cependant, comme

⁸⁵ *Ibid.*, p. 148.

⁸⁶ Rés. 864 du 15 septembre 1993, §§ 6, 7, 14.

⁸⁷ Rés. 864 du 15 septembre 1993, § 19.

⁸⁸ T. KALALA, *Les résolutions de l'ONU et les destinataires non étatiques*, Bruxelles, Larcier, 2009, pp. 95, 97.

⁸⁹ M.-L. BOLANI, « Security Council sanctions on non-state entities and individuals », *op. cit.*, p. 418.

⁹⁰ *Ibid.* pp. 412-413.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² M. KANETAKE, *The UN Security Council and domestic actors : distance in international law*, *loc. cit.*, p. 55.

⁹³ *Ibid.*

nous allons le voir ci-après, ce ne sont plus tant les organisations en elles-mêmes qui sont visées par les résolutions en question mais des individus ou entités diverses.

§2. Les particuliers et les personnes morales

Il convient tout d'abord de rappeler qu'au début de l'instauration de ses mesures plus ciblées, le Conseil de sécurité ne visait *a priori* que des individus ayant un certain statut au sein des groupes armés ou des gouvernements jugés responsables des menaces contre la paix et la sécurité⁹⁴. Le but était alors de contraindre les protagonistes à cesser leurs agissements répréhensibles, évitant *ipso facto* que les populations civiles ne soient à nouveau des victimes collatérales⁹⁵. À titre d'exemple, nous pouvons citer les sanctions prises contre Oussama Ben Laden et Saddam Hussein ainsi que contre les hauts fonctionnaires de leur régimes respectifs ou encore les interdictions de voyager et le gel des avoirs des dirigeants de l'UNITA⁹⁶.

Ce mouvement d'individualisation ne s'est cependant pas arrêté là. En effet, il ne s'agit plus de limiter l'action à un groupe particulier actif dans un Etat précis mais bien de lutter contre des individus dispersés à travers le monde⁹⁷. Ce sont les attentats du 11 septembre 2001 qui ont accéléré considérablement la mise en place de ce processus, le Conseil décidant alors de faire passer la lutte contre le terrorisme international au premier plan⁹⁸. Pour ce faire, il fut nécessaire d'adapter le contenu des résolutions afin de pouvoir englober les multiples acteurs susceptibles de participer de près ou de loin à la menace.

À cet égard, nous pouvons citer la résolution 1373 (2001) comme retranscrivant bien cette évolution car elle rappelle dès ses premières lignes, que le terrorisme constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales et la nécessité de lutter contre ce fléau⁹⁹. Le Conseil ordonne ensuite aux Etats de prendre diverses mesures financières à l'encontre des « *personnes qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent, des entités appartenant à ces personnes ou contrôlées, directement ou*

⁹⁴ M. TOURINHO, « Towards a world police ? The implications of individual UN targeted sanctions », *International Affairs*, Vol. 91, No. 6, 2015, p. 1403.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ M.-L. BOLANI, « Security Council sanctions on non-state entities and individuals », *op. cit.*, p. 421 ; N.D. WHITE, « Sanctions against Non-State actors », *op. cit.*, in *Coercive diplomacy, sanctions and international law*, *loc. cit.*, pp. 149-150.

⁹⁷ N.D. WHITE, « Sanctions against Non-State actors », *op. cit.*, in *Coercive diplomacy, sanctions and international law*, *loc. cit.*, pp. 154-155.

⁹⁸ M. TOURINHO, « Towards a world police ? The implications of individual UN targeted sanctions », *op. cit.*, p. 1405 ; M. KANETAKE, *The UN Security Council and domestic actors : distance in international law*, *loc. cit.*, pp. 54-55.

⁹⁹ M.-L. BOLANI, « Security Council sanctions on non-state entities and individuals », *op. cit.*, p. 422.

indirectement, par elles, et des personnes et entités agissant au nom, ou sur instruction, de ces personnes et entités »¹⁰⁰. Il leur enjoint également et entre autres choses, de ne pas abriter de tels individus sur leurs territoires, de coopérer avec les autres États et de prévoir des poursuites judiciaires contre ces personnes¹⁰¹.

Un schéma similaire est adopté dans la résolution 1390 (2002) qui vise des individus et groupements identifiés telles qu'Oussama Ben Laden, les Taliban et Al-Qaida mais aussi d'« *autres personnes, groupes, entreprises et entités associés figurant sur la liste établie en application des résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000)* »¹⁰². Les États ont à nouveau l'obligation de geler les avoirs desdits individus et associations mais également de leur interdire d'entrer à l'intérieur de leurs frontières et de prévoir un embargo sur les armes et le matériel militaire¹⁰³. Ces trois mesures constituent sans aucun doute la pierre angulaire des régimes de sanctions ciblées tant leur utilisation est devenue systématique¹⁰⁴.

Au fil du temps, le vocabulaire utilisé pour désigner ces différents protagonistes est resté presque identique, incluant cependant de plus en plus de situations et donnant des précisions sur les critères qui permettent de désigner quelqu'un comme étant associé à des organisations ou comme étant auteur d'actes terroristes¹⁰⁵. En outre, le Conseil de sécurité est allé encore plus loin en s'adressant directement à des individus et plus spécifiquement aux combattants terroristes étrangers¹⁰⁶. Ceux-ci sont définis comme « *des individus qui se rendent dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité, dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme, notamment à l'occasion d'un conflit armé* »¹⁰⁷. L'organe onusien leur impose ensuite l'obligation de mettre un terme à leurs agissements et à leur participation dans différents organismes terroristes¹⁰⁸.

Eu égard à ces considérations, nous pensons qu'il faut se féliciter de la manière dont le Conseil de sécurité a su adapter sa pratique à l'évolution de l'objet des crises auxquelles il

¹⁰⁰ Rés. 1373 du 28 septembre 2001, §1, point c.

¹⁰¹ Rés. 1373 du 28 septembre 2001, §2 point c et e, §3.

¹⁰² Rés. 1390 du 16 janvier 2002, §2.

¹⁰³ Rés. 1390 du 16 janvier 2002, §2.

¹⁰⁴ F. GIUMELLI, « Understanding United Nations targeted sanctions : an empirical analysis », *op. cit.*, pp. 1360-1361.

¹⁰⁵ Voyez par exemple : Rés. 1617 du 29 juillet 2005 ; Rés. 2082 du 17 décembre 2012 ; Rés. 2161 du 17 juin 2014 ; Rés. 2253 du 17 décembre 2015 ; Rés. 2368 du 20 juillet 2017.

¹⁰⁶ M. KANETAKE, *The UN Security Council and domestic actors : distance in international law*, *loc. cit.*, pp. 50-51.

¹⁰⁷ Rés. 2178 du 24 septembre 2014, §9 du préambule.

¹⁰⁸ M. KANETAKE, *The UN Security Council and domestic actors : distance in international law*, *loc. cit.*, pp. 50-51.

doit faire face. Le fait de cibler plus directement les groupes et *a fortiori* les individus constitue sans aucun doute la meilleure manière d’appréhender les menaces complexes qui pèsent aujourd’hui sur la paix et la sécurité internationales même si, comme nous le verrons, cela ne va pas sans poser bon nombre de questions juridiques. Il convient à présent de s’interroger sur la légalité de cette pratique.

Sous-section 2. Les bases légales

§1. La Charte des Nations Unies : une interprétation flexible

Le Conseil de sécurité détient ses pouvoirs de la Charte des Nations Unies, laquelle sert de base à toute action qu’il entend entreprendre¹⁰⁹. Nous allons voir que l’interprétation donnée aux articles concernés permet d’inférer la légalité de la pratique du Conseil.

Tout d’abord, le fait d’énoncer des obligations directement à l’encontre de groupes armés peut trouver sa justification dans l’article 40 de la Charte¹¹⁰. En effet, cette disposition peut être interprétée comme permettant d’adresser à la fois des mesures provisoires et des mesures contraignantes aux différents mouvements¹¹¹. En outre, aussi bien les groupes non étatiques que les particuliers se rendent souvent coupables de violations des droits de l’homme et du droit international humanitaire, constituant des formes de menaces contre la paix qui nécessitent alors l’intervention de l’organe onusien¹¹².

L’article 2, § 7 *in fine* de la Charte vient corroborer cette analyse car il énonce une exception au principe selon lequel l’ONU ne peut s’ingérer dans les affaires internes d’un Etat¹¹³. Le Conseil se voit ainsi autorisé à imposer des obligations aux groupes et individus dans le cadre de mesures adoptées sur base du Chapitre VII. Il est admis que la disposition inclut à la fois

¹⁰⁹ J.A. FROWEIN et N. KRISCH, « Introduction to Chapter VII » in *The Charter of the United Nations : a commentary* (sous la dir. de B. SIMMA), 2nd éd., Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 710.

¹¹⁰ T. KALALA, *Les résolutions de l’ONU et les destinataires non étatiques*, loc. cit., p. 121.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 122.

¹¹² *Ibid.*, pp. 127, 135-136.

¹¹³ P. H. KOOIJMANS, « The Security Council and non-state entities as parties to conflicts » in *International law : theory and practice : essays in honour of Eric Suy*, The Hague / Boston / London, Martinus Nijhoff, 1998, p. 333.

les actes de coercition de l'article 42 et les actes n'impliquant pas l'emploi de la force visés par l'article 41¹¹⁴.

C'est précisément vers cet article que nous allons à présent nous tourner afin de déterminer la légalité des sanctions ciblées. L'article 41 est interprété de manière souple et rien ne permet d'affirmer que les mesures qu'il prescrit ne sont pas applicables à des acteurs non étatiques¹¹⁵. Cette lecture s'obtient en lisant la disposition au travers du prisme de l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités¹¹⁶. Celui-ci établi qu' « *un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but* »¹¹⁷.

Etant donné que des individus et des groupes armés peuvent être à l'origine de menaces contre la paix et la sécurité internationales, et que la lutte contre lesdites menaces constitue le but principal du Conseil de sécurité, la possibilité d'imposer des sanctions à l'encontre des acteurs en question trouve alors ici son fondement¹¹⁸. En outre, les mesures énoncées dans l'article 41 ne constituent qu'une liste exemplative, l'organe onusien pouvant ainsi accomplir son rôle de la façon qu'il juge la plus appropriée¹¹⁹.

§2. L'accueil favorable des Etats

Le second élément venant appuyer le raisonnement ne se trouve pas dans une disposition légale mais bien dans l'attitude adoptée par les Etats, ceux-ci ne s'étant en effet jamais opposés au fait de sanctionner des groupes ou des individus isolés¹²⁰. Ils ont au contraire

¹¹⁴ J.A. FROWEIN et N. KRISCH, « Introduction to Chapter VII », *op. cit.*, in *The Charter of the United Nations : a commentary* (sous la dir. de B. SIMMA), *loc. cit.*, p. 710 ; T. KALALA, *Les résolutions de l'ONU et les destinataires non étatiques*, *loc. cit.*, p. 131.

¹¹⁵ M. KANETAKE, *The UN Security Council and domestic actors : distance in international law*, *loc. cit.*, pp. 100-101.

¹¹⁶ M.-L. BOLANI, « Security Council sanctions on non-state entities and individuals », *op. cit.*, p. 430.

¹¹⁷ Art. 31, §1 de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969.

¹¹⁸ M.-L. BOLANI, « Security Council sanctions on non-state entities and individuals », *op. cit.*, pp. 431-432.

¹¹⁹ J.A. FROWEIN et N. KRISCH, « Article 41 » in *The Charter of the United Nations : a commentary* (sous la dir. de B. SIMMA), 2nd éd., Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 740.

¹²⁰ M.-L. BOLANI, « Security Council sanctions on non-state entities and individuals », *op. cit.*, p. 434.

encouragés cette pratique et reconnu sa nécessité¹²¹. Concernant le fait de s'adresser directement aux acteurs, les Etats n'ont pas plus émis de réserves¹²².

§3. La personnalité juridique internationale : une nécessité ?

Il convient également de soulever la question de la personnalité juridique internationale. Concernant les groupes armés, étant la plupart du temps engagés dans des conflits internes, des droits et obligations leur sont reconnus, notamment des obligations relatives au respect du droit international humanitaire et des droits de l'homme¹²³. Néanmoins, cela n'implique pas *ipso facto* l'attribution de la personnalité juridique internationale¹²⁴. Selon P. H. Kooijmans, celle-ci serait accordée à ces groupements, de manière temporaire, lorsqu'ils sont partie à un accord de paix¹²⁵.

S'agissant des individus, leur statut en droit international est encore plus nébuleux même si l'on peut constater une évolution vers la reconnaissance de droits et obligations dans leur chef¹²⁶. La pratique du Conseil de sécurité y contribue d'ailleurs substantiellement¹²⁷.

Cependant, cette incertitude quant à l'existence d'une personnalité juridique internationale des acteurs non étatiques n'est pas de nature à constituer un frein à la prise d'injonctions et à la mise en œuvre de sanctions à leur égard¹²⁸. On reconnaît en effet au Conseil le pouvoir de prendre des mesures contre ces différents acteurs lorsqu'il agit dans le cadre du Chapitre VII de la Charte¹²⁹.

En conclusion, ces éléments permettent d'affirmer que la pratique consistant à adresser des injonctions ou des sanctions aux acteurs non étatiques est assez largement justifiée, aussi bien légalement que par l'attitude des Etats.

¹²¹ *Ibid.*, p. 436.

¹²² T. KALALA, *Les résolutions de l'ONU et les destinataires non étatiques*, *loc. cit.*, p. 132.

¹²³ W.T. WORSTER, « Relative international legal personality of non-state actors », *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 42, No. 1, 2017, pp. 230-231.

¹²⁴ F.W. DAHMANE, « Les mesures prises par le Conseil de sécurité contre les entités non-étatiques », *African Journal of International and Comparative Law*, Vol. 11, No. 2, 1999, p. 243.

¹²⁵ P. H. KOOIJMANS, « The Security Council and non-state entities as parties to conflicts », *op. cit.*, in *International law : theory and practice : essays in honour of Eric Suy*, *loc. cit.*, p. 339.

¹²⁶ W.T. WORSTER, « Relative international legal personality of non-state actors », *op. cit.*, pp. 269-271.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 270.

¹²⁸ P. H. KOOIJMANS, « The Security Council and non-state entities as parties to conflicts », *op. cit.*, in *International law : theory and practice : essays in honour of Eric Suy*, *loc. cit.*, p. 339.

¹²⁹ T. KALALA, *Les résolutions de l'ONU et les destinataires non étatiques*, *loc. cit.*, p. 136.

Section 2. Le rôle des comités des sanctions

Comme évoqué au chapitre précédent, les comités des sanctions sont des organes subsidiaires créés par le Conseil de sécurité lorsqu'il décide de mettre en place un régime de sanctions. Composé des 15 membres de l'organe onusien, chaque comité partage donc le caractère politique de celui-ci¹³⁰.

Suite à la place de plus en plus déterminante accordée aux acteurs non étatiques, les comités ont vu leur mandat évoluer sensiblement¹³¹. Cette mutation s'est réalisée dans le contexte de l'essor des sanctions ciblées, lesquelles requièrent une participation accrue des organes subsidiaires en question¹³². Plus précisément, c'est la mise en place du mécanisme de *listing* des individus et entités sanctionnés qui se trouve au centre de cette évolution¹³³.

Le Conseil de sécurité compte actuellement 14 comités des sanctions actifs, chargés de mettre en œuvre des régimes distincts concernant différentes situations de menace contre la paix et la sécurité¹³⁴. Parmi ceux-ci, l'un d'eux a fait l'objet d'une attention accrue et de développements plus importants : le comité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'EIL (Daech), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui lui sont associées. Il s'agit en outre du régime comprenant le plus d'individus et d'entités inscrits sur la liste noire¹³⁵. C'est pourquoi, dans le cadre de ce travail, nous concentrerons notre analyse sur le fonctionnement de celui-ci ainsi que sur celui du comité créé par la résolution 1988 (2011) relatif aux sanctions contre les Taliban, dans une moindre mesure.

La présente section sera ainsi consacrée à l'analyse du processus d'inscription et de radiation des personnes et entités visées par les mesures du Conseil tel qu'il existe à l'heure actuelle.

¹³⁰ T. MARAUHN et I. STEGMILLER, « Sanctions and the protection of human rights: the role of sanctions committees », in *Coercive diplomacy, sanctions and international law* (sous la dir. de N. RONZITTI), Leiden, Brill Nijhoff, 2016, p. 163.

¹³¹ A. KOLLIPOULOS, « Les comités des sanctions de l'Organisation des Nations Unies », *op. cit.*, in *Sanctions économiques en droit international* (sous la dir. de L. PICCHIO FORLATI et L.-A. SICILIANOS), *loc. cit.*, p. 587.

¹³² *Ibid.*

¹³³ T. MARAUHN et I. STEGMILLER, « Sanctions and the protection of human rights: the role of sanctions committees », *op. cit.*, in *Coercive diplomacy, sanctions and international law* (sous la dir. de N. RONZITTI), *loc. cit.*, p. 167.

¹³⁴ Site officiel de l'ONU, <https://www.un.org/securitycouncil/fr/sanctions/information> (dernière consultation le 29 novembre 2019).

¹³⁵ Le dernier rapport du comité fait état de 261 personnes et 84 entités listées : *Rapport du Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'État islamique d'Iraq et du Levant (Daech), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés*, 20 décembre 2019, S/2019/980, §41.

La procédure a en effet été modifiée de nombreuses fois au fil des années¹³⁶. Il s'agira d'en présenter les différentes étapes et de voir comment les comités mettent en place les éventuelles dérogations aux sanctions.

Sous-section 1. L'inscription des individus et entités sur les listes

§1. Demande d'inscription des Etats

La première étape de la procédure d'inscription repose entre les mains des Etats membres qui sont invités à proposer les noms de personnes, groupes, entreprises ou autres entités au comité des sanctions¹³⁷. L'Etat en question doit transmettre sa demande au moyen d'un formulaire type et doit apporter un maximum de renseignements concernant l'identité de la cible¹³⁸. Il est également convié à recueillir des informations supplémentaires auprès notamment de l'Etat de nationalité ou de résidence de l'individu ou de l'entité¹³⁹.

L'Etat demandeur doit en outre rédiger un exposé détaillé des motifs sous-jacents à l'inscription¹⁴⁰. Les directives du comité 1267 énumèrent une liste non exhaustive de cinq éléments devant s'y trouver : il s'agit notamment de prouver que les critères d'inscription sont remplis, d'apporter des renseignements quant aux actes posés ou encore de révéler la source des différentes pièces justificatives¹⁴¹.

L'identité de l'Etat ayant procédé à la demande d'inscription sera dévoilée sauf si celui-ci spécifie qu'il veut garder cette information secrète et ce, depuis l'adoption de la résolution 2083 (2012)¹⁴². Cette identification de l'auteur peut être considérée comme une avancée vers une meilleure transparence de la procédure.

¹³⁶ Directives régissant la conduite des travaux du Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'EIL (Daech), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui lui sont associées, modifiées pour la dernière fois le 5 septembre 2018, section 1, a).

¹³⁷ Rés. 2253 du 17 décembre 2015, §43.

¹³⁸ Rés. 2253 du 17 décembre 2015, §45.

¹³⁹ Directives régissant la conduite des travaux du Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'EIL (Daech), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui lui sont associées, modifiées pour la dernière fois le 5 septembre 2018, section 6, c).

¹⁴⁰ Rés. 2253 du 17 décembre 2015, §45.

¹⁴¹ Directives régissant la conduite des travaux du Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'EIL (Daech), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui lui sont associées, modifiées pour la dernière fois le 5 septembre 2018, section 6, h).

¹⁴² P. EDEN, « United Nations targeted sanctions, human rights and the office of the ombudsperson » in *Economic sanctions and international law*, Oxford, Hart, 2016, pp. 161-162.

§2. Examen par le comité des sanctions

Une fois la demande en sa possession, le comité des sanctions dispose d'un délai de dix jours ouvrables pour l'analyser, l'inscription étant alors validée si aucun membre ne s'y est opposé endéans cette échéance¹⁴³. Afin d'étayer les informations dont il dispose, le comité peut consulter l'Equipe de surveillance et l'Etat demandeur qui devront alors lui fournir tout renseignement utile¹⁴⁴. L'Equipe de surveillance est un organe chargé d'assister le comité, son rôle étant principalement de se tenir informé quant à l'évolution de la menace terroriste et de contrôler la mise en œuvre des sanctions par les Etats¹⁴⁵.

Lorsqu'à l'issue de ce processus un nouveau nom est ajouté à la liste noire, le comité est tenu de publier, sur le site web de l'ONU, un résumé des motifs accompagné de toutes autres informations congruentes¹⁴⁶. À la suite de l'inscription, le Secrétariat doit informer l'Etat « où l'on est fondé à croire que la personne ou l'entité se trouve et, dans le cas d'une personne, l'État de nationalité de l'intéressé (pour autant qu'il soit connu) »¹⁴⁷.

Les autorités étatiques sont ensuite contraintes d'avertir l'individu ou l'entité de son *listing* et de lui fournir les informations suivantes : le résumé des motifs, les conséquences de l'inscription, l'explication du processus de radiation et des renseignements concernant la faculté d'obtenir une dérogation aux sanctions¹⁴⁸. Il incombe également aux Etats de diffuser la liste actualisée auprès des différents organes nationaux tels que les institutions financières, aéroports, douanes et services de renseignements¹⁴⁹. Ceux-ci ne sont pas habilités à remettre en cause le contenu de ladite liste et ne peuvent en aucun cas la modifier¹⁵⁰. Ils doivent la mettre en œuvre en vertu de l'article 25 de la Charte comme toute autre décision prise par le

¹⁴³ Directives régissant la conduite des travaux du Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'EIL (Daech), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui lui sont associées, modifiées pour la dernière fois le 5 septembre 2018, section 6, n).

¹⁴⁴ *Ibid.*, section 6, p).

¹⁴⁵ C.A. FEINÄUGLE, « The UN Security Council Al-Qaida and Taliban sanctions committee : emerging principles of international institutional law for the protection of individuals », *German Law Journal*, Vol. 9, No. 11, 2008, p. 1516.

¹⁴⁶ Rés. 2368 du 20 juillet 2017, §55.

¹⁴⁷ Rés. 2368 du 20 juillet 2017, §58.

¹⁴⁸ Rés. 2368 du 20 juillet 2017, §59.

¹⁴⁹ K. MUNSHANI, « The essence of terrorist finance : an empirical study of the U.N. sanctions committee and the U.N. consolidated list », *Michigan State University College of Law Journal of International Law*, Vol. 18, No. 2, 2010, p. 246.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 245.

Conseil de sécurité ou l'un de ses organes¹⁵¹. On observe donc dans le cas des sanctions ciblées que les Etats jouent toujours un rôle important d'intermédiaire puisque c'est à eux que revient *in fine* la tâche d'implémenter les mesures dans l'ordre interne¹⁵².

Sous-section 2. Le mécanisme de radiation

À l'origine, seuls les Etats avaient la possibilité d'introduire une demande auprès du comité des sanctions pour obtenir le retrait d'un nom figurant sur la liste noire¹⁵³. Avec le temps, une seconde voie a vu le jour, permettant aux personnes listées d'adresser directement une demande de radiation à des organes créés spécialement à cet effet : le point focal et le Bureau du Médiateur¹⁵⁴. Nous allons analyser ces différents scénarios ci-après.

§1. Demande soumise par des Etats

La première manière d'être radié de la liste découle de la demande d'un ou plusieurs Etat(s) membre(s) en ce sens¹⁵⁵. Cette requête est soumise à certaines formalités : elle se présente sous le modèle d'un formulaire type envoyé au comité des sanctions et doit contenir une justification adéquate des motifs pour lesquels l'individu ou l'entité ne satisfait plus aux critères d'inscription, des documents venant corroborer ces allégations pouvant y être annexés¹⁵⁶.

La procédure se poursuit ensuite au sein du comité des sanctions qui est alors chargé de prendre la décision finale quant à la radiation par voie de consensus, la demande étant acceptée si aucun membre ne s'y est opposé endéans le délai de dix jours ouvrables prévu¹⁵⁷. Il convient de souligner qu'une particularité est prévue lorsque l'Etat qui sollicite le retrait

¹⁵¹ C. A. FEINÄUGLE, « The UN Security Council Al-Qaida and Taliban sanctions committee : emerging principles of international institutional law for the protection of individuals », *op. cit.*, p. 1521.

¹⁵² *Ibid.*, p. 1520 ; M. KANETAKE, *The UN Security Council and domestic actors : distance in international law*, *loc. cit.*, p. 70.

¹⁵³ C. MICHAELSEN, « The Security Council's practice of blacklisting alleged terrorists and associates : rule of law concerns and prospects for reform », *New Zealand Journal of Public and International Law*, Vol. 8, No. 1, 2010, p. 74.

¹⁵⁴ *Ibid.*, pp. 75, 83.

¹⁵⁵ Directives régissant la conduite des travaux du Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'EIL (Daech), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui lui sont associées, modifiées pour la dernière fois le 5 septembre 2018, section 7, a).

¹⁵⁶ *Ibid.*, section 7, c), d).

¹⁵⁷ *Ibid.*, section 4, a) et section 7, f).

d'un nom est également celui qui avait demandé son inscription¹⁵⁸. Dans ce cas, la radiation prendra effet endéans 60 jours sauf si tous les membres du comité des sanctions s'y opposent ou si un membre du comité décide d'envoyer la demande de radiation au Conseil de sécurité pour qu'il se prononce sur celle-ci¹⁵⁹.

Il revient enfin au Secrétariat d'informer « *les Etats de résidence, de nationalité, d'établissement ou de constitution* » de l'individu ou de l'entité en cas d'acceptation de la radiation¹⁶⁰. Ceux-ci seront chargés de contacter le plus rapidement possible l'individu ou l'entité en question pour le mettre au courant de la décision¹⁶¹. Si la requête n'a en revanche pas abouti, le Secrétariat devra alors transmettre la décision à l'Etat ayant demandé la radiation¹⁶².

§2. Le point focal

Le point focal constitue l'une des tentatives du Conseil de sécurité de mettre en place une procédure de *delisting* plus équitable et respectueuse des droits procéduraux¹⁶³. Le système des listes noires est en effet très contesté à cause de l'absence d'un organe capable de décider d'une manière indépendante et impartiale si une personne doit voir son nom disparaître de ladite liste¹⁶⁴.

Le procédé dont il est ici question implique que toute personne physique ou morale ou toute entité peut envoyer une demande de radiation au point focal qui est alors chargé de la réceptionner puis de la communiquer à l'Etat ayant sollicité l'inscription sur la liste ainsi qu'aux Etats de nationalité et de résidence du requérant¹⁶⁵. Ces derniers doivent ensuite débattre de l'opportunité de la radiation entre eux et s'ils se prononcent en faveur du retrait du nom, ils transmettent leur recommandation au comité des sanctions qui prendra la décision finale¹⁶⁶. Dans ce processus, le point focal joue un rôle de courroie de transmission

¹⁵⁸ Rés. 1989 du 17 juin 2011, § 27.

¹⁵⁹ Rés. 1989 du 17 juin 2011, § 27.

¹⁶⁰ Rés. 2368 du 20 juillet 2017, § 79.

¹⁶¹ Rés. 2368 du 20 juillet 2017, § 79.

¹⁶² Directives régissant la conduite des travaux du Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'EIL (Daech), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui lui sont associées, modifiées pour la dernière fois le 5 septembre 2018, section 7, n).

¹⁶³ G. L. WILLIS, « Security Council targeted sanctions, due process and the 1267 ombudsperson », *Georgetown Journal of International Law*, Vol. 42, No. 3, 2011, p. 685.

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ Rés. 1730 du 19 décembre 2006, Annexe, §§ 1, 4, 5.

¹⁶⁶ Rés. 1730 du 19 décembre 2006, Annexe, §§ 5-6.

notamment entre les Etats concernés et le comité des sanctions ainsi qu'entre le requérant et le comité¹⁶⁷. Lorsque l'analyse de la demande de radiation a été menée à bien par le comité, il est chargé d'avertir le requérant de l'issue favorable ou non donnée à sa revendication¹⁶⁸.

Face à ces considérations, plusieurs lacunes peuvent être relevées, la plus prégnante étant l'absence d'un pouvoir d'analyse et de décision du point focal¹⁶⁹. Il ne peut effectivement rendre aucun avis sur la requête, ce rôle étant toujours dévolu au comité des sanctions¹⁷⁰. Le requérant ne dispose pas non plus de la possibilité d'être auditionné par cet organe ni de prendre part à la procédure de manière directe ou via l'intermédiaire d'un tiers tel qu'un avocat¹⁷¹. Sa fonction consistant exclusivement en un relais d'informations et de demandes, un tel mécanisme ne peut être qualifié de recours effectif pour les individus, toujours dépendants du bon vouloir des Etats membres¹⁷².

Actuellement, le point focal constitue hélas, dans presque tous les cas, le seul canal par lequel les personnes et entités inscrites sur une liste peuvent demander directement leur retrait de celle-ci, l'autre alternative étant de passer par l'intermédiaire d'un Etat membre¹⁷³. Cette procédure est donc de rigueur pour tous les régimes de sanctions, exception faite du régime 1267¹⁷⁴. Depuis 2009, l'institution du bureau du Médiateur a en effet remplacé la procédure du point focal en ce qui concerne ledit régime¹⁷⁵. C'est donc vers cet organe que nous allons à présent nous tourner.

¹⁶⁷ K. MUNSHANI, « The essence of terrorist finance : an empirical study of the U.N. sanctions committee and the U.N. consolidated list », *op. cit.*, p. 263 ; Rés. 1730 du 19 décembre 2006, Annexe, §§ 5-8.

¹⁶⁸ Rés. 1730 du 19 décembre 2006, Annexe, § 8.

¹⁶⁹ C. A. FEINÄUGLE, « The UN Security Council Al-Qaida and Taliban sanctions committee : emerging principles of international institutional law for the protection of individuals », *op. cit.*, pp. 1530-1531.

¹⁷⁰ K. MUNSHANI, « The essence of terrorist finance : an empirical study of the U.N. sanctions committee and the U.N. consolidated list », *op. cit.*, p. 263.

¹⁷¹ E. LOPEZ-JACOISTE, « The UN collective security system and its relationship with economic sanctions and human rights », *op. cit.*, pp. 313, 330.

¹⁷² G. L. WILLIS, « Security Council targeted sanctions, due process and the 1267 ombudsperson », *op. cit.*, p. 685.

¹⁷³ C. A. FEINÄUGLE, « The UN Security Council Al-Qaida and Taliban sanctions committee : emerging principles of international institutional law for the protection of individuals », *op. cit.*, p. 1529.

¹⁷⁴ C. MICHAELSEN, « The Security Council's practice of blacklisting alleged terrorists and associates : rule of law concerns and prospects for reform », *op. cit.*, p. 83.

¹⁷⁵ Rés. 1904 du 17 décembre 2009, § 21.

§3. Le bureau du Médiateur

A) Considérations préliminaires

La création du bureau du Médiateur s'est inscrite dans le contexte de la nécessité de plus en plus urgente d'assurer que le principe de la procédure équitable soit respecté dans le cadre de la mise en œuvre des listes noires¹⁷⁶. Cette exigence a été exprimée non seulement par les Etats membres mais également au sein de l'ONU, que ce soit par le Secrétaire Général ou par le Conseil de sécurité lui-même¹⁷⁷. Ce besoin de réforme s'est en outre fait ressentir d'une manière importante grâce à la pression exercée par les juridictions nationales et européennes qui étaient saisies par des individus listés en quête d'un recours contre les sanctions dont ils faisaient l'objet¹⁷⁸. Par le biais de leurs décisions, les différentes instances ont également mis en exergue les faiblesses du système mis en place au sein du Conseil de sécurité, poussant alors celui-ci à établir un procédé plus respectueux des droits procéduraux¹⁷⁹. Nous reviendrons sur la position de ces juridictions dans le cadre du chapitre 3.

C'est dans le cadre de l'adoption de la résolution 1904 (2009) que le Conseil a posé les bases du mandat que le Médiateur va devoir remplir et notamment le fait qu'il « *exercera ses fonctions en toute indépendance et impartialité et ne sollicitera ni ne recevra d'instructions d'aucun gouvernement* »¹⁸⁰. Comme nous l'avons évoqué plus haut, il n'a de compétence que pour connaître des demandes de radiations d'une liste, à savoir celle dressée par le comité 1267. Nous devons préciser à cet égard que le régime de sanctions original créé par la résolution 1267 (1999) s'est divisé en 2011¹⁸¹. Depuis lors, il existe d'une part le régime 1988, créé pour gérer les sanctions à l'encontre des Taliban et soumis à des règles différentes concernant les demandes de radiations des individus et entités, celles-ci devant être introduites auprès du point focal¹⁸². D'autre part, le régime 1267 concerne les sanctions prises à l'égard d'Al-Qaida et continue de bénéficier des services du Médiateur¹⁸³. Celui-ci a été

¹⁷⁶ J. I. GARVEY, « Targeted sanctions : resolving the international due process dilemma », *Texas International Law Journal*, Vol. 50, No. édition spéciale, 2016, pp. 557-559.

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ K. PROST, « Security Council sanctions and fair process », in *Research handbook on UN sanctions and international law*, Cheltenham, Elgar, 2017, pp. 220-223.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 223.

¹⁸⁰ Rés. 1904 du 17 décembre 2009, § 20.

¹⁸¹ Rés. 1989 du 17 juin 2011, §§ 1-2.

¹⁸² Rés. 1988 du 17 juin 2011, §§ 1, 20.

¹⁸³ Rés. 1989 du 17 juin 2011, § 21.

élargi au fil du temps et il englobe désormais « *l'Etat islamique d'Iraq et du Levant (Daech), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés* »¹⁸⁴.

B) Le déroulement de la procédure

La première démarche doit être exécutée par un individu, un groupe, une entreprise ou toute autre entité inscrit sur la liste et souhaitant en être radié¹⁸⁵. Le requérant doit envoyer la demande au bureau du Médiateur, celle-ci devant impérativement contenir les raisons pour lesquelles les critères d'inscription ne sont plus remplis dans son chef¹⁸⁶. La requête passe alors par le filtre du Médiateur qui décide de l'accepter ou non selon son contenu¹⁸⁷.

Ensuite, lorsque la demande est acceptée, celle-ci est transférée notamment au comité des sanctions, à d'autres organes de l'ONU et à l'Equipe de surveillance afin d'effectuer un échange de renseignements permettant de rassembler un maximum d'éléments venant éclaircir la situation du candidat à la radiation¹⁸⁸.

La phase suivante permet au Médiateur de s'entretenir directement avec le requérant pour lui demander de plus amples informations sur certains points et lui permettre de faire valoir son point de vue¹⁸⁹. Les Etats et le comité des sanctions peuvent également solliciter des renseignements supplémentaires auprès de l'individu ou l'entité par l'intermédiaire du Médiateur qui se chargera alors de transmettre les questions et réponses aux intéressés¹⁹⁰.

Au terme de ces consultations, l'ombudsman rédige un document appelé rapport d'ensemble dans lequel sont consignés tous les renseignements récoltés, une explication de son analyse de la demande ainsi qu'une recommandation quant au maintien ou non de l'inscription¹⁹¹. Il est important de relever que le Médiateur doit prendre en considération la situation actuelle du requérant pour apprécier si sa présence sur la liste se justifie toujours¹⁹². Le standard de son analyse consiste à se demander « *s'il existe suffisamment d'informations pour fournir un*

¹⁸⁴ Rés. 2253 du 17 décembre 2015, § 1.

¹⁸⁵ Rés. 2368 du 20 juillet 2017, § 60.

¹⁸⁶ Rés. 2368 du 20 juillet 2017, Annexe II, § 1, d).

¹⁸⁷ Rés. 2368 du 20 juillet 2017, Annexe II, § 1, d).

¹⁸⁸ Rés. 2368 du 20 juillet 2017, Annexe II, §§ 2, 4.

¹⁸⁹ Rés. 2368 du 20 juillet 2017, Annexe II, § 7, a), c).

¹⁹⁰ Rés. 2368 du 20 juillet 2017, Annexe II, § 7, a), d), e).

¹⁹¹ K. PROST, « Security Council sanctions and fair process », *op. cit.*, in *Research handbook on UN sanctions and international law*, *loc. cit.*, pp. 226-227.

¹⁹² *Ibid.*, p. 226.

motif raisonnable et crédible pour l'inscription sur la Liste »¹⁹³. La méthode utilisée par le Médiateur comprend notamment un examen de chaque information en sa possession afin d'en déterminer la fiabilité, une analyse de la véracité des dires du requérant ou encore l'évaluation d'éléments laissant penser que l'intéressé s'est dissocié de toute activité terroriste¹⁹⁴.

Une fois le rapport d'ensemble clôturé, celui-ci est transmis et présenté par le Médiateur lui-même au comité des sanctions qui est alors chargé d'en examiner le contenu et de prendre la décision finale concernant la radiation¹⁹⁵. Le requérant est donc toujours soumis à l'autorité suprême du comité. Néanmoins, le processus décisionnel a subi une modification notable depuis l'adoption de la résolution 1989 (2011), qui est venue renforcer le poids accordé à la recommandation de l'ombudsman¹⁹⁶. Ainsi, si le Médiateur se prononce en faveur du retrait de la liste, la radiation sera approuvée automatiquement sauf si l'ensemble du comité conteste la recommandation endéans 60 jours ou qu'un de ses membres décide de renvoyer la demande au Conseil de sécurité afin que ce soit lui qui prenne la décision définitive¹⁹⁷. En revanche, si le Médiateur estime que l'inscription est toujours justifiée, le comité suivra cet avis et la procédure prendra fin¹⁹⁸. Dans les deux scénarios, le requérant est informé de l'issue de sa requête et reçoit en outre un document retranscrivant les éléments essentiels du rapport d'ensemble¹⁹⁹.

Sous-section 3. La gestion des dérogations

À l'instar des sanctions économiques globales, les sanctions dirigées vers des individus et entités sont pourvues de dérogations visant à limiter autant que possible les atteintes

¹⁹³ « Modalités et normes pour l'analyse », disponible sur <https://www.un.org/securitycouncil/fr/ombudsperson/approach-and-standard> (dernière consultation le 7 février 2020).

¹⁹⁴ « Méthode du Médiateur en matière d'analyse, d'évaluation et d'utilisation de l'information », disponible sur <https://www.un.org/securitycouncil/fr/ombudsperson/assessment-information> (dernière consultation le 7 février 2020).

¹⁹⁵ Directives régissant la conduite des travaux du Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'EIL (Daech), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui lui sont associées, modifiées pour la dernière fois le 5 septembre 2018, section 7, dd).

¹⁹⁶ J. I. GARVEY, « Targeted sanctions : resolving the international due process dilemma », *op. cit.*, p. 564.

¹⁹⁷ *Ibid.*, pp. 564-565.

¹⁹⁸ Directives régissant la conduite des travaux du Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'EIL (Daech), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui lui sont associées, modifiées pour la dernière fois le 5 septembre 2018, section 7, ff).

¹⁹⁹ Rés. 2368 du 20 juillet 2017, Annexe II, § 16.

disproportionnées à leurs droits fondamentaux²⁰⁰.

Concernant le comité 1267, des dérogations au gel des avoirs peuvent être accordées dans deux situations : pour faire face à des dépenses de base telles que l'achat de denrées alimentaires ou de médicaments et également dans le cas de dépenses extraordinaires, regroupant tout ce qui n'entre pas dans la première catégorie²⁰¹. Dans certains cas, les interdictions de voyager peuvent également être suspendues notamment pour permettre à une personne ciblée de participer à une procédure judiciaire²⁰². Depuis la résolution 2083 (2012), un déplacement peut aussi être exceptionnellement autorisé pour qu'un requérant puisse s'entretenir avec le Médiateur²⁰³.

Les demandes de dérogation peuvent être introduites par des Etats membres directement auprès du comité ou par des individus, entreprises ou entités via le point focal²⁰⁴. Concernant cette seconde option, les Etats continuent néanmoins de jouer un rôle important puisque d'une part, dans le cas d'une dérogation au gel des avoirs, l'Etat de résidence de la cible doit également prendre connaissance de la requête et d'autre part, pour une dérogation à l'interdiction de voyager, les Etats de transit et de destination doivent marquer leur accord quant au déplacement souhaité²⁰⁵. Cette faculté de saisir le point focal existe également pour le régime de sanctions contre les Taliban selon des modalités similaires²⁰⁶.

Ce mécanisme possède hélas certaines faiblesses importantes. Premièrement, il existe des disparités entre les différents régimes de sanctions notamment au niveau de la possibilité donnée aux individus ou entités sanctionnés d'introduire eux-mêmes des demandes de dérogation, cette faculté n'étant en effet pas prévue de manière globale²⁰⁷. Une

²⁰⁰ Assemblée Générale de l'ONU et Conseil de sécurité, *Compendium de l'Examen de haut niveau des sanctions imposées par l'ONU*, Soixante-neuvième session, Suite donnée aux textes issus du Sommet du Millénaire, 12 juin 2015, A/69/941, S/2015/432, section IV.B.2., p. 36.

²⁰¹ E. LOPEZ-JACOISTE, « The UN collective security system and its relationship with economic sanctions and human rights », *op cit.*, p. 314.

²⁰² *Ibid.*, pp. 323-324.

²⁰³ P. EDEN, « United Nations targeted sanctions, human rights and the office of the ombudsperson », *op. cit.*, in *Economic sanctions and international law*, *loc. cit.*, p. 162.

²⁰⁴ Directives régissant la conduite des travaux du Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'EILL (Daech), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui lui sont associées, modifiées pour la dernière fois le 5 septembre 2018, section 11, a), b), c) et section 12, d), e).

²⁰⁵ *Ibid.*, section 11, c) et section 12, f).

²⁰⁶ Rés. 2255 du 21 décembre 2015, § 22.

²⁰⁷ Assemblée Générale de l'ONU et Conseil de sécurité, *Compendium de l'Examen de haut niveau des sanctions imposées par l'ONU*, Soixante-neuvième session, Suite donnée aux textes issus du Sommet du Millénaire, 12 juin 2015, A/69/941, S/2015/432, section IV.B.2., p. 36.

recommandation visant à généraliser cette capacité a par ailleurs été émise dans le cadre d'un compendium sur les sanctions onusiennes²⁰⁸. Deuxièmement, lorsque cela est prévu, les intéressés doivent passer par l'intermédiaire du point focal mais celui-ci n'examine pas la demande en tant que telle, le pouvoir de décision appartenant toujours au comité des sanctions²⁰⁹. Ce procédé est donc encore une fois sous l'emprise de l'organe subsidiaire en question.

²⁰⁸ Assemblée Générale de l'ONU et Conseil de sécurité, *Compendium de l'Examen de haut niveau des sanctions imposées par l'ONU*, Soixante-neuvième session, Suite donnée aux textes issus du Sommet du Millénaire, 12 juin 2015, A/69/941, S/2015/432, section IV.B.2., p. 37.

²⁰⁹ Directives régissant la conduite des travaux du Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'EIL (Daech), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui lui sont associées, modifiées pour la dernière fois le 5 septembre 2018, section 11, c) et section 12, e).

Chapitre III. Les résolutions imposant des sanctions aux individus : le cas des sanctions ciblées

Comme nous venons de le constater, le Conseil de sécurité a considérablement élargi sa pratique initiale, se rapprochant des acteurs non étatiques dans le cadre des mesures prises en vertu de l'article 41 de la Charte des Nations Unies. Bien que les Etats continuent d'être les interlocuteurs principaux de l'organe onusien, ce mouvement d'individualisation constitue un tournant majeur dans sa façon d'appréhender son rôle de gardien de la paix et de la sécurité internationales. Les personnes physiques, morales et autres entités ne sont désormais plus à considérer en tant que victimes collatérales d'actions globales du Conseil mais en tant que destinataires de mesures visant à influencer sur leurs agissements.

Ce chapitre sera donc consacré à l'analyse des sanctions ciblées et aux questions juridiques qu'elles suscitent. Tout d'abord, il s'agira de définir ce type de sanctions et d'en dégager les principales caractéristiques. Nous verrons ensuite les questions que celles-ci posent quant aux droits fondamentaux des individus ciblés. Cette analyse se déroulera en deux parties : nous exposerons dans un premier temps la problématique de l'absence d'un recours juridictionnel au niveau onusien puis dans un second temps, il sera question d'examiner la réplique de différentes juridictions nationales, régionales et internationales visant à pallier ce manque. Enfin, notre étude se clôturera par une mise en balance des solutions apportées afin de garantir aux individus et entités ciblés le respect de leurs droits fondamentaux ainsi que par une réflexion sur les aménagements qui pourraient encore être faits.

Section 1. Notion et mise en contexte

La pratique des sanctions ciblées, ou sanctions intelligentes, s'est développée dans le courant des années nonante, soutenue par plusieurs groupes d'étude menés par des Etats membres et également au sein du Conseil de sécurité²¹⁰. Celui-ci ayant tiré les leçons de ses erreurs passées, l'ambition première de ces nouvelles mesures est de préserver les populations civiles de toutes conséquences néfastes et de se focaliser sur ceux dont les agissements constituent

²¹⁰ Table ronde franco-russe avec l'Université d'Etat Lobatchevski de Nijni-Novgorod, « Les sanctions ciblées au carrefour des droits international et européen », Grenoble, 10 mai 2011, pp. 5-6.

une menace²¹¹.

À cet escient, l'organe onusien a donc commencé à imposer lesdites sanctions, celles-ci se divisant en différentes catégories, la première regroupant les mesures dirigées vers des individus ou groupes d'individus, des entreprises et entités diverses²¹². Elles prennent habituellement la forme d'un gel de leurs avoirs ou d'interdiction de voyager²¹³. Ensuite, ces sanctions peuvent viser certains biens et consiste alors en des embargos concernant d'une part, un secteur précis tel que les armes ou d'autre part, des marchandises comme les diamants, le bois, le charbon ou le pétrole²¹⁴. Dans ce cas, les mesures vont toucher indirectement les individus qui utilisaient ces ressources comme moyen de financement de leurs activités²¹⁵. Enfin, des sanctions diplomatiques peuvent également être imposées ainsi que des sanctions visant le secteur financier, notamment les investissements et services bancaires²¹⁶.

Dans le cadre de cette étude, nous concentrerons notre analyse sur la première catégorie de sanctions ciblées car ce sont celles qui touchent le plus directement les individus et entités auxquels elles s'appliquent et qui sont les plus controversées. Concernant le gel des avoirs, il s'agit de priver les cibles de tout accès à des fonds susceptibles d'être utilisés pour financer des activités illégales²¹⁷. L'interdiction de voyager vise quant à elle à empêcher les cibles de circuler à travers le monde, obligeant celles-ci à demeurer sur le territoire de l'Etat où elles se trouvent²¹⁸. Les modalités précises de ces mesures sont consignées dans le texte des résolutions pertinentes qui détaille alors le rôle des comités des sanctions et autres acteurs chargés de les mettre en œuvre selon les procédés détaillés au chapitre précédent. Ces sanctions sont qualifiées de préventives, ce qui les distinguent donc des mesures pénales même si en pratique, celles-ci peuvent entraîner des effets équivalents à ceux des sanctions

²¹¹ M. HAPPOLD, « Targeted sanctions and human rights », in *Economic sanctions and international law*, Oxford, Hart, 2016, pp. 88-89.

²¹² T. J. BIERSTEKER, M. TOURINHO et S. E. ECKERT, « Thinking about United Nations targeted sanctions », in *Targeted sanctions : the impacts and effectiveness of United Nations action*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, p. 25.

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ *Ibid.*, pp. 25-26.

²¹⁵ F. GIUMELLI, « Understanding United Nations targeted sanctions : an empirical analysis », *op. cit.*, pp. 1361-1362.

²¹⁶ T. J. BIERSTEKER, M. TOURINHO et S. E. ECKERT, « Thinking about United Nations targeted sanctions », *op. cit.*, in *Targeted sanctions : the impacts and effectiveness of United Nations action*, *loc. cit.*, pp. 25-26.

²¹⁷ M. HAPPOLD, « Targeted sanctions and human rights », *op. cit.*, in *Economic sanctions and international law*, *loc. cit.*, p. 89.

²¹⁸ *Ibid.*

criminelles²¹⁹.

La singularité de ces mesures réside dans le fait que le Conseil de sécurité, organisation internationale habituée à ne connaître que des relations entre Etats, s'est attribué la compétence de cibler des acteurs non étatiques sans pour autant apporter les changements institutionnels adéquats²²⁰. Le procédé de mise en œuvre des sanctions peut être défini comme suit : il s'agit « *d'une décision prise par un organe intergouvernemental en vertu de considérations politiques produisant des effets de droit* »²²¹. Les Etats sont en effet maîtres de cette procédure qui n'est par conséquent pas adaptée pour garantir aux individus et entités concernés le respect de leurs droits fondamentaux²²².

La question de l'impact des sanctions ciblées sur leurs destinataires s'est posée de manière plus prégnante au moment de l'essor du régime 1267, de nombreux noms étant venus allonger la liste en question à la suite des attentats du 11 septembre 2001²²³. Comme nous l'avons évoqué au chapitre précédent, les sanctions contre Al-Qaida et autres groupes terroristes sont celles qui visent le plus de catégories différentes d'individus puisqu'au fil du temps, ce ne sont plus seulement les membres bien connus de ces organisations qui se sont trouvés dans la ligne de mire du Conseil mais aussi des acteurs avec un rôle plus secondaire.

Il n'a ainsi guère fallu de temps pour que certains individus visés n'introduisent des recours judiciaires, permettant alors de mettre en lumière les failles affectant la procédure de mise en œuvre des sanctions²²⁴. Ce qui pose le plus question est le non-respect de plusieurs de leurs droits fondamentaux et plus particulièrement des droits procéduraux tels que le droit d'accès à la justice, le droit à un procès équitable et le droit à un recours effectif²²⁵. Le Conseil de sécurité n'a en effet pas suffisamment anticipé les potentiels effets indésirables de cette individualisation de son action.

²¹⁹ Assemblée Générale de l'ONU, *Rapport du rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*, Ben Emmerson, Soixante-septième session, 26 septembre 2012, A/67/396, §§ 55, 58.

²²⁰ L. VAN DEN HERIK, « Peripheral hegemony in the quest to ensure Security Council accountability for its individualized UN sanctions regimes », *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 19, No. 3, 2014, p. 431.

²²¹ Table ronde franco-russe avec l'Université d'Etat Lobatchevski de Nijni-Novgorod, « Les sanctions ciblées au carrefour des droits international et européen », Grenoble, 10 mai 2011, p. 10.

²²² *Ibid.*, p. 8.

²²³ M. HAPPOLD, « Targeted sanctions and human rights », *op. cit.*, in *Economic sanctions and international law*, *loc. cit.*, pp. 91-92.

²²⁴ K. PROST, « Security Council sanctions and fair process », *op. cit.*, in *Research handbook on UN sanctions and international law*, *loc. cit.*, p. 223.

²²⁵ M. HAPPOLD, « Targeted sanctions and human rights », *op. cit.*, in *Economic sanctions and international law*, *loc. cit.*, p. 99.

Néanmoins, des améliorations importantes ont été apportées notamment, comme nous l'avons vu précédemment, par la création du bureau du Médiateur. Les impacts néfastes de ces mesures sont pourtant bien perceptibles, et même s'ils concernent cette fois un nombre plus réduits de personnes en comparaison avec les sanctions générales, ils ont hélas sensiblement altérés la légitimité de l'organe onusien²²⁶. Nous reviendrons sur ces considérations ultérieurement dans ce chapitre.

Section 2. La problématique du respect des droits fondamentaux

Sous-section 1. L'applicabilité du principe de la procédure équitable à la pratique du Conseil de sécurité

Tel que précédemment exposé, les pouvoirs du Conseil de sécurité ne sont pas illimités puisque celui-ci se doit de respecter le droit international lors de la mise en œuvre de chacune de ses mesures. Parmi les normes devant être observées, nous avons évoqué plusieurs droits fondamentaux remis en cause par les sanctions économiques globales. De manière similaire, les sanctions ciblées peuvent entraîner des violations des droits de l'homme mais d'une nature différente car ce sont principalement les droits procéduraux qui sont ici concernés.

Il est en tous les cas incontestable que, depuis un certain temps déjà, le principe de l'état de droit s'applique dans le cadre de l'action du Conseil de sécurité²²⁷. S'il n'existe pas de définition homogène au niveau du droit international, nous pouvons faire référence à la liste établie par Clemens Feinäugle et reprenant plusieurs éléments qui reviennent systématiquement tels que la transparence des procédures de décision, une application équitable de la loi, le principe de la procédure équitable et le principe de proportionnalité²²⁸.

Or concernant les sanctions ciblées, c'est précisément la question du respect de la procédure équitable qui est au centre des débats²²⁹. Etant donné que les mesures touchent directement les individus, ce principe fait partie du corpus de normes qui balise la pratique de l'organe

²²⁶ J. I. GARVEY, « Targeted sanctions : resolving the international due process dilemma », *op. cit.*, p. 555.

²²⁷ S. A. ELGEBEILY, *The rule of law in the United Nations Security Council decision-making process : turning the focus inwards*, New-York, Routledge, 2017, p. 9.

²²⁸ C. A. FEINÄUGLE, « UN smart sanctions and the UN Declaration on the rule of law », *in Economic sanctions and international law*, Oxford, Hart, 2016, p. 120.

²²⁹ *Ibid.*, p. 124.

onusien²³⁰. Cette règle se divise en quatre composantes : « *le droit d'une personne ou d'une entité à l'encontre de laquelle des mesures ont été prises d'être informé de ces mesures par le Conseil, dès que cela est possible sans contrecarrer leur objectif ; le droit d'une telle personne ou entité d'être entendue par le Conseil, ou un organe subsidiaire, endéans un délai raisonnable ; le droit d'une telle personne ou entité d'être conseillée et représentée dans ses entretiens avec le Conseil ; le droit d'une telle personne ou entité à un recours effectif contre une mesure individuelle devant une institution ou un organe précédemment établi(e) et impartial(e)* »²³¹. Le Conseil réaffirme d'ailleurs sa détermination à mettre en œuvre ce principe dans le texte de ses résolutions en demandant que les procédures d'inscription, de radiation et de mise en œuvre des dérogations soient équitables et transparentes²³². L'organe onusien s'est ainsi attelé à instaurer des mécanismes les plus respectueux possible de ces normes mais cela n'a pas toujours été jugé suffisant²³³.

Certains individus s'estimant lésés par les sanctions prises à leur encontre se sont par conséquent tournés vers diverses juridictions. Nous allons par la suite analyser la manière dont les instances saisies ont appréhendé ce type de mesures ciblées mais avant cela, il convient de se pencher sur la question du contrôle juridictionnel au sein même de l'ONU.

Sous-section 2. Absence d'un contrôle juridictionnel au niveau des Nations Unies

À l'aube de la création de l'ONU, la question de l'existence d'un contrôle juridictionnel des décisions prises par le Conseil de sécurité fut brièvement évoquée, la Cour internationale de justice ayant été proposée en tant que juridiction pouvant remplir ce rôle²³⁴. Cette suggestion

²³⁰ B. FASSBENDER, « Targeted sanctions and due process. The responsibility of the UN Security Council to ensure that fair and clear procedures are made available to individuals and entities targeted with sanctions under Chapter VII of the UN Charter », Humboldt-Universität zu Berlin, 20 mars 2006, section D, § 9, p. 27.

²³¹ *Ibid.*, section D, § 12. Traduction personnelle de la phrase originale : "(a) the right of a person or entity against whom measures have been taken to be informed about those measures by the Council, as soon as this is possible without thwarting their purpose ; (b) the right of such a person or entity to be heard by the Council, or a subsidiary body, within a reasonable time ; (c) the right of such a person or entity of being advised and represented in his or her dealings with the Council ; (d) the right of such a person or entity to an effective remedy against an individual measure before an impartial institution or body previously established".

²³² S. A. ELGEBEILY, *The rule of law in the United Nations Security Council decision-making process : turning the focus inwards*, loc. cit., p. 28.

²³³ *Ibid.*, pp. 120-121.

²³⁴ J. A. URIARTE, « The responsibility of international organizations and international and European courts and tribunals : judicial review of Security Council resolutions », in *Remedies and Responsibility for the Actions of*

fut cependant abandonnée, faute d'avoir recueilli l'aval de tous les Etats membres²³⁵. C'est ainsi que le texte de la Charte des Nations Unies est resté silencieux quant à la possibilité d'un contrôle des actes du Conseil²³⁶. Cela ne veut cependant pas dire qu'un tel mécanisme ne pourrait pas voir le jour en dehors des lignes du traité²³⁷.

En effet, la Cour internationale de justice a eu la possibilité de se prononcer à plusieurs reprises sur la légalité des résolutions, de manière incidente toutefois²³⁸. Ce fut notamment le cas dans le cadre de l'avis consultatif sur les *conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la Résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, affaire dans laquelle c'était une résolution qui donnait compétence à la Cour de rendre un avis et dont la légalité était remise en cause par l'Afrique du Sud²³⁹. La Cour a pu alors se prononcer sur la validité dudit acte en tant que question préliminaire²⁴⁰.

Ensuite, dans le cadre de sa compétence contentieuse, lui permettant de connaître uniquement de litiges entre Etats, la juridiction peut également se prononcer sur la légalité d'une résolution de manière incidente si celle-ci crée des effets pour les parties au différend²⁴¹. Dans les deux hypothèses, la Cour internationale de justice est donc liée par ses règles strictes de compétence et peut donc difficilement faire office de recours juridictionnel direct pour les résolutions du Conseil de sécurité²⁴². Dans le contexte des sanctions ciblées, la juridiction n'est donc *a fortiori* pas apte à régler le problème d'accès à la justice puisqu'elle ne peut être saisie par des acteurs non étatiques.

Par conséquent, les individus et entités désireux de voir leur cause défendue devant un organe

International Organizations / Mesures de réparation et responsabilité à raison des actes des organisations internationales (sous la dir. de D. SAROOSHI), Leiden, Brill Nijhoff, 2014, pp. 331-332.

²³⁵ *Ibid.*

²³⁶ S. G. ZAMANI et J. MAZAHERI, « The need for international judicial review of UN economic sanctions », in *Economic sanctions under international law. Unilateralism, multilateralism, legitimacy, and consequences* (sous la dir. de A. Z. MAROSSI et M. R. BASSETT), T.M.C Asser Press, La Haye, 2015, p. 227.

²³⁷ *Ibid.*, p. 228.

²³⁸ D. RICHTER, « Judicial review of Security Council decisions – a modern vision of the administration of justice », *Polish Yearbook of International Law*, Vol. 32, 2012, pp. 273-274.

²³⁹ *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la Résolution 276 (1970)*, Avis consultatif, *C.I.J. Recueil 1971*, §§ 19-20, pp. 21-22.

²⁴⁰ D. RICHTER, « Judicial review of Security Council decisions – a modern vision of the administration of justice », *op. cit.*, p. 276.

²⁴¹ I. GALEA, « Did the Court leave a door open : the possibility to review the legality of acts of UN organs by the International Court of Justice – case law and beyond », *Analele Universitatii din Bucuresti : Seria Drept*, Vol. 2014, No. 1, 2014, p. 52.

²⁴² *Ibid.*, p. 58.

juridictionnel n'ont eu d'autres choix que de se tourner vers les cours et tribunaux nationaux et régionaux²⁴³. Néanmoins, ces juridictions ne possèdent pas non plus le pouvoir de se prononcer directement sur la légalité des résolutions et leur examen est donc limité aux actes de mise en œuvre de celles-ci²⁴⁴. Ainsi, la problématique de l'absence d'une juridiction capable de contrôler les résolutions est toujours irrésolue à ce jour.

Sous-section 3. La réponse des juridictions nationales et régionales

Face aux lacunes du système onusien, les diverses instances saisies par des individus ciblés ont adoptés des raisonnements assez disparates mais qui semblent malgré tout, au fil du temps, s'être alignés sur certains points. Les juridictions ont parfois adoptés une attitude de déférence immodérée à l'égard du Conseil de sécurité mais ont ensuite adopté une position plus affirmée, ouvrant alors une brèche par laquelle la remise en cause des mécanismes mis en place par l'organe onusien devient possible. Les différents arrêts que nous allons analyser ci-après témoignent ainsi parfaitement de la complexité des questions soulevées par l'implémentation des sanctions ciblées.

§1. Les juridictions nationales

A) L'arrêt Nada du Tribunal fédéral suisse

La première affaire que nous allons exposer concerne une requête introduite par Youssef Moustafa Nada devant le Tribunal fédéral suisse visant à contester son inscription sur la liste créée par la résolution 1267 (1999)²⁴⁵. Son nom fut ajouté en 2001 par le comité des sanctions suite à des accusations alléguant qu'il soutiendrait financièrement des associés d'Oussama Ben Laden via sa société²⁴⁶. La Suisse mis ensuite en œuvre les mesures en adoptant une ordonnance qui retranscrivait ladite liste, soumettant ainsi M. Nada à une interdiction de

²⁴³ J. A. URIARTE, « The responsibility of international organizations and international and European courts and tribunals : judicial review of Security Council resolutions », *op. cit.*, in *Remedies and Responsibility for the Actions of International Organizations / Mesures de réparation et responsabilité à raison des actes des organisations internationales* (sous la dir. de D. SAROOSHI), *loc. cit.*, p. 346.

²⁴⁴ *Ibid.*

²⁴⁵ G. SULLIVAN et B. HAYES, « Blacklisted : targeted sanctions, preemptive security and fundamental rights », European Center for Constitutional and Human Rights, 2010, section 4.9, p. 61.

²⁴⁶ *Ibid.*

voyager et à un gel de ses avoirs²⁴⁷. Une enquête fut ouverte contre l'intéressé mais les autorités suisses abandonnèrent leurs investigations car aucun élément incriminant n'avait été découvert²⁴⁸.

Après cela, M. Nada introduit une demande de radiation de l'ordonnance auprès du Conseil fédéral suisse qui refusa sa requête et renvoya l'affaire au Tribunal fédéral²⁴⁹. Celui-ci affirma d'abord que les Etats membres de l'ONU sont liés par les résolutions du Conseil de sécurité et ont donc l'obligation de les mettre en œuvre²⁵⁰. Ensuite, il fit état d'un conflit entre les résolutions et les dispositions contenues dans la Convention européenne des droits de l'homme et dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques²⁵¹. La solution adoptée par le Tribunal fut d'appliquer l'article 103 de la Charte des Nations Unies²⁵². Cette disposition énonce 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* »²⁵³. La primauté des résolutions a donc été consacrée, avec toutefois un tempérament : si les normes qui entrent en contradiction avec la résolution font partie du *jus cogens*, alors celles-ci prendront le pas sur la décision onusienne²⁵⁴. En l'espèce, le Tribunal a jugé qu'aucune de ces normes n'étaient remise en cause par les mesures et qu'en outre, le droit à un procès équitable et le droit à un recours effectif ne rentraient pas dans la catégorie du *jus cogens*²⁵⁵.

Le Tribunal a poursuivi son raisonnement en se penchant sur la question d'une éventuelle marge de manœuvre de l'Etat dans son implémentation des sanctions et il a considéré à cet égard que la Suisse ne bénéficiait en aucun cas du pouvoir de modifier la liste en retirant le nom du demandeur, cette prérogative appartenant exclusivement au comité des sanctions²⁵⁶. Si cette position démontre certes une grande déférence par rapport au Conseil de sécurité, la

²⁴⁷ S. GUGGISBERG, « Nada case before the ECtHR : a new milestone in the European debate on Security Council targeted sanctions and human rights obligations », *The Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol. 8, 2012, p. 415.

²⁴⁸ *Ibid.*, p. 416.

²⁴⁹ Cour eur. D.H., arrêt Nada c. Suisse du 12 septembre 2012, §§ 33, 36, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-113121>

²⁵⁰ *Ibid.*, § 42.

²⁵¹ *Ibid.*, § 45.

²⁵² *Ibid.*

²⁵³ Charte des Nations Unies, art. 103.

²⁵⁴ S. GUGGISBERG, « Nada case before the ECtHR : a new milestone in the European debate on Security Council targeted sanctions and human rights obligations », *op. cit.*, p. 418.

²⁵⁵ Cour eur. D.H., arrêt Nada c. Suisse du 12 septembre 2012, § 47, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-113121>

²⁵⁶ *Ibid.*, § 50.

juridiction a tout de même tenu à exprimer sa désapprobation quant au système en place en condamnant la procédure de radiation qui selon elle, ne respecte pas le droit d'accès au juge et le droit à un recours effectif²⁵⁷. Le Tribunal se positionne donc en faveur d'une réforme de la procédure instituée par le Conseil²⁵⁸.

Ce jugement fait écho à celui rendu en 2005 par le Tribunal de première instance de l'Union européenne, à savoir l'affaire Yassin Abdullah Kadi c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes dans laquelle le Tribunal a adopté une position similaire que nous analyserons ci-après.

En conclusion, le requérant n'a donc pas obtenu gain de cause mais deux ans plus tard, il fut quand même finalement radié de la liste noire²⁵⁹. Cependant, estimant toujours que son droit à un procès équitable avait été violé, il introduit un recours devant la Cour européenne des droits de l'homme qui se prononça sur l'affaire en 2012²⁶⁰. Nous reviendrons sur cet arrêt par la suite.

B) L'arrêt Abdelrazik de la Cour fédérale du Canada

Dans cette seconde affaire, la Cour fédérale canadienne adopte une approche diamétralement opposée. Les faits concernent Abousfian Abdelrazik, un ressortissant soudanais ayant migré au Canada, Etat dans lequel il a établi sa résidence et dont il a acquis la nationalité en plus de celle de son pays d'origine²⁶¹. En 2003, il entreprend un voyage au Soudan mais à son arrivée, celui-ci est arrêté et détenu par les autorités locales²⁶². Il est en outre ajouté à la liste du régime 1267 suite à des allégations l'accusant d'entretenir des liens avec Al-Qaida²⁶³. M. Abdelrazik sollicite alors la radiation de son nom ainsi que l'aide du Canada à de nombreuses reprises pour obtenir son retour au pays mais ses tentatives vont se révéler vaines dans les deux cas²⁶⁴.

Le Canada défend son manque de coopération en se retranchant derrière ses obligations issues

²⁵⁷ *Ibid.*

²⁵⁸ G. SULLIVAN et B. HAYES, « Blacklisted : targeted sanctions, preemptive security and fundamental rights », *op. cit.*, section 4.9., p. 62.

²⁵⁹ Cour eur. D.H., arrêt Nada c. Suisse du 12 septembre 2012, § 62, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-113121>

²⁶⁰ *Ibid.*, § 1.

²⁶¹ Cour fédérale du Canada, Abousfian Abdelrazik v. the Minister of Foreign Affairs and the Attorney General of Canada, 4 juin 2009, 2009 FC 580, §§ 9-10.

²⁶² *Ibid.*, §§ 12-13.

²⁶³ *Ibid.*, § 23.

²⁶⁴ *Ibid.*, §§ 28-41.

de la résolution 1822 (2008) applicable en l'espèce, avançant qu'elle ne peut garantir à M. Abdelrazik son retour sur le territoire, ce dernier étant inscrit sur la liste du comité des sanctions et donc soumis à une interdiction de voyager et à un gel de ses actifs²⁶⁵.

De son côté, la Cour fédérale va contrer cet argument en considérant d'une part, que la résolution ne vise pas à empêcher un Etat de laisser entrer ses propres ressortissants et d'autre part, en interprétant largement la dérogation aux sanctions permise en cas de procédure judiciaire²⁶⁶. Concernant ladite dérogation, le juge va en effet considérer qu'elle couvre les mesures d'exécution, or c'est précisément une telle mesure que la juridiction adopte en exigeant que le Canada organise le rapatriement de M. Abdelrazik²⁶⁷.

La Cour juge donc que les actes de mise en œuvre nationale de la résolution n'ont pas respectés la Charte canadienne des droits et des libertés en refusant le retour du requérant²⁶⁸. De cette manière, elle fait d'une pierre deux coups en ne remettant pas directement en cause la validité d'une décision du Conseil de sécurité mais en faisant néanmoins respecter les droits fondamentaux du demandeur²⁶⁹. Cependant, le fait d'exiger le transfert du requérant au Canada implique incidemment que l'Etat sera contraint de ne pas respecter ses obligations issues de la résolution 1822 lorsqu'il mettra en œuvre la demande de la Cour fédérale²⁷⁰.

Au-delà de ces considérations, le juge s'est également prononcé sur les lacunes que comporte le régime 1267 en matière de procédure équitable²⁷¹. Il a notamment mis en exergue l'absence d'une audition de l'individu ciblé et de la publication d'un résumé des motifs de son inscription²⁷². Le requérant n'a donc à aucun moment été informé des faits qui lui étaient reprochés et il ne pouvait par conséquent se défendre contre des accusations lui étant inconnues²⁷³.

De manière manifeste, les droits procéduraux du requérant ont donc été bafoués. À l'époque,

²⁶⁵ A. TZANAKOPOULOS, « United Nations sanctions in domestic courts », *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 8, No. 1, 2010, p. 252.

²⁶⁶ *Ibid.*, pp. 253-254.

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 254.

²⁶⁸ Cour fédérale du Canada, *Abousfian Abdelrazik v. the Minister of Foreign Affairs and the Attorney General of Canada*, 4 juin 2009, 2009 FC 580, § 153.

²⁶⁹ J. GENSER et K. BARTH, « Targeted sanctions and due process of law », in *The United Nations Security Council in the age of human rights*, New-York, Cambridge University Press, 2014, p. 213.

²⁷⁰ A. TZANAKOPOULOS, « United Nations sanctions in domestic courts », *op. cit.*, p. 261.

²⁷¹ Cour fédérale du Canada, *Abousfian Abdelrazik v. the Minister of Foreign Affairs and the Attorney General of Canada*, 4 juin 2009, 2009 FC 580, § 51.

²⁷² *Ibid.*, §§ 51-52.

²⁷³ *Ibid.*, § 53.

la protection des individus était en effet très sommaire et certains mécanismes, comme le bureau du Médiateur, n'avaient pas encore été institués.

Cet arrêt constitue un appel non dissimulé à un amendement du régime onusien des sanctions ciblées et fait partie du mouvement ayant appuyé les réformes subséquentes²⁷⁴. Il s'inscrit dans la lignée de l'arrêt Kadi et Al Barakaat Foundation c. Conseil et Commission, rendu l'année précédente par la Cour de justice de l'Union européenne, et remettant directement en doute l'hégémonie du Conseil de sécurité.

§2. La Cour de justice de l'Union européenne

La Cour de Luxembourg fait figure de pionnière du mouvement de contestation judiciaire des sanctions ciblées instaurées par le Conseil de sécurité, et plus précisément du régime 1267. C'est d'abord dans le cadre des célèbres arrêts Kadi que la juridiction s'est prononcée sur les mesures en question, ceux-ci se divisant en deux volets composé chacun d'arrêts rendu par le Tribunal et par la Cour.

A) Les arrêts Kadi I

Le premier volet de la saga s'ouvre avec un arrêt rendu par le Tribunal de première instance en 2005²⁷⁵. Le demandeur, Yassin Abdullah Kadi, fut inscrit en 2001 sur la liste dressée par le comité en charge de superviser le régime de sanctions contre les Taliban et Al-Qaida²⁷⁶. La résolution 1333 (2000) applicable en l'espèce, a ensuite été transposée par l'Union européenne dans un règlement auquel est annexée ladite liste²⁷⁷. M. Kadi saisi alors le Tribunal en vue de faire annuler l'acte européen, faisant valoir une violation des droits suivants : le droit d'être entendu, le droit au respect de la propriété et du principe de proportionnalité et le droit à un contrôle juridictionnel effectif²⁷⁸.

La juridiction se prononce d'abord en faveur de la prééminence des résolutions du Conseil de sécurité sur toute autre norme et fait donc application de l'article 103 de la Charte des Nations

²⁷⁴ A. TZANAKOPOULOS, « United Nations sanctions in domestic courts », *op. cit.*, p. 265.

²⁷⁵ T.P.I.C.E., 21 septembre 2005 (Yassin Abdullah Kadi c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes), T-315/01, *Rec. C.J.C.E.*, 2005, II, p. 3659.

²⁷⁶ *Ibid.*, § 23.

²⁷⁷ *Ibid.*, §§ 14, 21.

²⁷⁸ *Ibid.*, § 59.

Unies de manière stricte²⁷⁹. Les institutions européennes sont par conséquent obligées de mettre en œuvre les résolutions et le Tribunal ajoute ensuite que concernant cette tâche, elles n'ont aucun pouvoir discrétionnaire et ne peuvent donc exercer un quelconque contrôle sur leur contenu²⁸⁰. Une seule exception est permise et libellée comme suit : « *le Tribunal est néanmoins habilité à contrôler, de manière incidente, la légalité des résolutions en cause du Conseil de sécurité au regard du jus cogens* »²⁸¹.

L'analyse se poursuit par l'examen des griefs du requérant concernant ses droits fondamentaux et la juridiction finit par conclure qu'aucune norme de *jus cogens* n'a été violée²⁸². Le règlement en question ne doit donc pas faire l'objet d'une annulation pour ce qui concerne le demandeur²⁸³. Ce contrôle assez restreint illustre donc l'attitude de retenue adoptée par le Tribunal concernant toute remise en cause potentielle de la supériorité des résolutions onusiennes.

N'ayant pas obtenu gain de cause, M. Kadi interjeta appel de cette décision et cette fois, l'annulation du règlement litigieux fut prononcée²⁸⁴. La Cour de justice va en effet adopter un raisonnement divergeant totalement de celui du Tribunal.

Dans un premier temps, elle rappelle que tout acte communautaire doit respecter le traité européen et qu'il relève de sa compétence d'exercer un contrôle quant à cette conformité²⁸⁵. *In casu*, « *le contrôle de légalité devant ainsi être assuré par le juge communautaire porte sur l'acte communautaire visant à mettre en œuvre l'accord international en cause, et non sur ce dernier en tant que tel* »²⁸⁶. Elle précise en outre qu'en cas d'annulation de l'acte communautaire, cela « *n'impliquerait pas une remise en cause de la primauté de cette résolution au plan du droit international* »²⁸⁷. La Cour présente ensuite l'ordre juridique européen comme un « *système juridique autonome [auquel] un accord international ne*

²⁷⁹ *Ibid.*, § 183.

²⁸⁰ *Ibid.*, §§ 189, 214.

²⁸¹ *Ibid.*, § 226.

²⁸² *Ibid.*, § 238.

²⁸³ *Ibid.*, § 292.

²⁸⁴ C.J.U.E., 3 septembre 2008 (Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes), C-402/05 P et C-415/05 P, *Rec. C.J.C.E.*, 2008, I, p. 6351, § 372.

²⁸⁵ *Ibid.*, § 285.

²⁸⁶ *Ibid.*, § 286.

²⁸⁷ *Ibid.*, § 288.

saurait porter atteinte »²⁸⁸.

Le raisonnement se poursuit par l'analyse des procédures onusiennes de réexamen des listes noires qui ne constituent pas, selon les juges européens, l'équivalent d'un recours juridictionnel effectif²⁸⁹. Le Point focal, seul recours alors disponible pour les individus et entités souhaitant être radiés, ne permet pas au requérant de se défendre lui-même ni d'être entendu²⁹⁰. La protection effective des droits fondamentaux faisant donc défaut au niveau de l'ONU, la Cour s'est déclarée compétente pour « *assurer un contrôle, en principe complet, de la légalité de l'ensemble des actes communautaires au regard des droits fondamentaux faisant partie intégrante des principes généraux du droit communautaire* »²⁹¹.

À l'occasion dudit contrôle, les juges ont constatés une violation des droits de la défense des requérants car ceux-ci n'ont pas été informés des raisons de leur inscription et n'ont donc pu se défendre de manière adéquate²⁹². Le droit à un recours juridictionnel a également été bafoué, la Cour n'ayant pu se prononcer sur la légalité du règlement étant donné qu'elle ne pouvait contrôler les motifs sous-jacents au *listing* des demandeurs²⁹³.

Face à ces considérations, force est de constater que ce premier volet est caractérisé par un changement de cap radical de la part de la Cour de Luxembourg qui établit une véritable émancipation de l'ordre juridique européen. En séparant celui-ci de l'ordre juridique international, les considérant alors comme deux catégories distinctes, la juridiction évite subtilement de se prononcer sur le conflit existant entre les droits procéduraux européens et les résolutions onusiennes²⁹⁴. La tension existant entre les obligations issues de la Charte et du traité européen est pourtant indéniable et l'approche choisie par la Cour entraîne un problème conséquent pour les Etats membres de l'Union européenne qui risquent de ne pas pouvoir mettre en œuvre les sanctions étant donné que la juridiction a jugé qu'elles violaient le droit européen²⁹⁵. Cette distinction entre les deux ordres juridiques est en outre difficilement tenable si l'on prend en compte le fait que le contrôle des actes mettant en œuvre les résolutions issues du régime 1267 entraîne *ipso facto* le contrôle des résolutions en

²⁸⁸ *Ibid.*, §§ 299-305, 316.

²⁸⁹ *Ibid.*, § 322.

²⁹⁰ *Ibid.*, § 323-324.

²⁹¹ *Ibid.*, § 326.

²⁹² *Ibid.*, §§ 345-346, 348.

²⁹³ *Ibid.*, §§ 350-351.

²⁹⁴ J. I. GARVEY, « Targeted sanctions : resolving the international due process dilemma », *op. cit.*, p. 574.

²⁹⁵ P. NEVILL, « Interpretation and review of UN sanctions by European courts : comity and conflict », *in Research handbook on UN sanctions and international law*, Cheltenham, Elgar, 2017, p. 425.

question puisque les premiers ne sont qu'une retranscription des secondes²⁹⁶.

Néanmoins, cet arrêt a eu un effet relativement positif puisqu'il a participé au mouvement de réforme du régime de sanctions qui a permis la mise en place de procédures plus respectueuses des droits procéduraux, notamment via la création du Bureau du Médiateur²⁹⁷.

B) Les arrêts Kadi II

En réponse à la décision de la Cour, la Commission a subséquentement fait parvenir à M. Kadi le résumé des motifs de son inscription tel que publié par le comité des sanctions afin qu'il en prenne connaissance et qu'il puisse répondre aux allégations s'y trouvant²⁹⁸. Après analyse desdits motifs, l'intéressé a demandé que soit porté à sa connaissance les preuves sous-jacentes aux faits énoncés²⁹⁹. La Commission n'a cependant pas accédé à sa requête, concluant que son inscription sur la liste restait nécessaire³⁰⁰. Il se retrouva par conséquent inscrit dans le nouveau règlement n°1190/2008 adopté par l'institution, réitérant le gel de ses avoirs³⁰¹.

Ce fut donc par un recours introduit devant le Tribunal que s'est ouvert le second volet de la saga Kadi, le demandeur réclamant cette fois l'annulation du règlement précité³⁰². Au premier abord, le Tribunal semble amorcer un raisonnement divergent de celui de la Cour en déclarant de manière assez abrupte qu'« *il convient de souligner d'emblée que le Tribunal n'est pas lié [...] par les points de droits tranchés par l'arrêt Kadi de la Cour* »³⁰³ et en soulignant en outre la pertinence de certaines critiques formulées à l'encontre de l'arrêt³⁰⁴. Cependant, le Tribunal tempère rapidement ses propos et décide de suivre malgré tout la trace de la juridiction supérieure³⁰⁵.

²⁹⁶ M. STUBBS, « Human rights obligation as a collateral limit on the powers of the security council », in *Imagining law : essay in conversation with Judith Gardam*, Adelaide, University of Adelaide Press, 2016, p. 73.

²⁹⁷ P. NEVILL, « Interpretation and review of UN sanctions by European courts : comity and conflict », *op. cit.*, in *Research handbook on UN sanctions and international law*, *loc. cit.*, p. 429.

²⁹⁸ Trib. U.E., 30 septembre 2010 (Yassin Abdullah Kadi c. Commission européenne), T-85/09, *Rec. C.J.U.E.*, 2010, II, p. 5177, § 53.

²⁹⁹ *Ibid.*, § 55.

³⁰⁰ *Ibid.*, § 61.

³⁰¹ *Ibid.*, §§ 56-57.

³⁰² *Ibid.*, § 63.

³⁰³ *Ibid.*, § 112.

³⁰⁴ *Ibid.*, §§ 114-120.

³⁰⁵ *Ibid.*, § 121.

L'argumentaire de la juridiction va par conséquent être quasiment identique à celui de la Cour, rappelant l'obligation d'effectuer un contrôle en principe complet du règlement tant que la procédure au niveau de l'ONU n'est pas équivalente à un recours juridictionnel³⁰⁶. Au moment de l'examen de l'affaire, le bureau du Médiateur était cette fois opérationnel mais le Tribunal a considéré ce mécanisme comme insuffisant, au même titre que le Point focal³⁰⁷. En conclusion, il va également juger que les droits de la défense et le droit à un recours juridictionnel effectif du requérant ont été violés pour des raisons semblables à celles avancées dans l'arrêt Kadi I³⁰⁸. Il convient de préciser que même si M. Kadi a pu prendre connaissance du résumé des motifs de son inscription, les preuves sous-jacentes ne lui ont pas été communiquées³⁰⁹ et de plus le Tribunal a considéré que « *les quelques éléments d'information et les vagues allégations figurant dans le résumé des motifs apparaissent comme étant manifestement insuffisants pour permettre au requérant de réfuter de façon efficace les accusations dont il fait l'objet* »³¹⁰. Suite à une nouvelle annulation du règlement litigieux, la Commission, le Conseil de l'Union européenne et le Royaume-Uni vont interjeter appel devant la Cour de justice³¹¹.

Dans un premier temps, la Cour va confirmer sa jurisprudence précédente en rappelant que les actes européens qui mettent en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité ne bénéficient pas d'une immunité juridictionnelle³¹².

Ensuite, elle va préciser la portée du contrôle complet que les juridictions européennes doivent réaliser, celui-ci pouvant être résumé comme suit : « *le respect des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective exige, d'une part, de l'autorité compétente de l'Union qu'elle communique à la personne concernée l'exposé des motifs fourni par le comité des sanctions [...], qu'elle lui permette de faire connaître utilement ses observations à ce sujet et qu'elle examine, avec soin et impartialité, le bien-fondé des motifs allégués à la lumière des observations formulées et des éventuels éléments de preuve à décharge produits par cette personne* »³¹³. Concernant le contrôle exercé par le juge, celui-ci

³⁰⁶ *Ibid.*, §§ 126-127.

³⁰⁷ *Ibid.*, § 128.

³⁰⁸ *Ibid.*, §§ 171-184.

³⁰⁹ *Ibid.*, § 173.

³¹⁰ *Ibid.*, § 174.

³¹¹ C.J.U.E., 18 juillet 2013 (Commission européenne e.a. c. Yassin Abdullah Kadi), Affaires jointes C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, publié au Recueil numérique, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-584/10&language=FR>, § 1.

³¹² *Ibid.*, §§ 66-67.

³¹³ *Ibid.*, § 135.

doit vérifier « *le caractère suffisamment précis et concret des motifs invoqués [et] le caractère établi de la matérialité des faits correspondant au motif concerné* »³¹⁴. La Cour rajoute en outre que l'acte doit être « *éliminé rétroactivement de l'ordre juridique et est censé n'avoir jamais existé* »³¹⁵.

Forte de ces considérations, la Cour va juger que le Tribunal a commis une première erreur de droit en considérant le fait que M. Kadi n'ait pas reçu les preuves sous-jacentes aux motifs de son inscription comme une violation de ses droits de la défense et de son droit à une protection juridictionnelle effective³¹⁶. En effet, la juridiction savait que ces preuves n'étaient pas en la possession de la Commission et partant, elle n'aurait donc pu les transmettre à l'intéressé³¹⁷. Une seconde erreur de droit est épinglée par la Cour concernant la qualification par le Tribunal des renseignements inscrits dans l'exposé des motifs qu'il a considéré comme manquant de précision alors que selon la Cour, seul le dernier motif peut être qualifié d'imprécis³¹⁸.

La juridiction va néanmoins conclure que les accusations qui composent l'exposé des motifs ne sont pas « *de nature à justifier l'adoption, au niveau de l'Union, de mesures restrictives à l'encontre de celui-ci, et ce en raison soit d'une insuffisance de motivation, soit de l'absence d'éléments d'information ou de preuve qui viennent étayer le motif concerné face aux dénégations circonstanciées de l'intéressé* »³¹⁹. Le pourvoi sera donc rejeté et il sera procédé à l'annulation du règlement en ce qui concerne M. Kadi³²⁰.

Ainsi, la saga judiciaire se termine par un entérinement de l'autonomie de l'ordre juridique européen, la Cour réitérant la nécessité d'assurer un contrôle complet du règlement litigieux mais dans ce second volet, celui-ci se révèle encore plus étendu car il englobe non seulement les éléments procéduraux mais aussi le fond de l'affaire puisque le juge doit analyser les motifs.

Depuis son prononcé, cet arrêt a fait l'objet de critiques au sein de la doctrine dont nous partageons, pour certaines d'entre elles, la teneur. Tout d'abord, le fait que la Cour ait passé sous silence les améliorations apportées par la création du bureau du Médiateur constitue une

³¹⁴ *Ibid.*, § 136.

³¹⁵ *Ibid.*, § 134.

³¹⁶ *Ibid.*, § 138.

³¹⁷ *Ibid.*

³¹⁸ *Ibid.*, §§ 140-142.

³¹⁹ *Ibid.*, § 163.

³²⁰ *Ibid.*, § 165.

faiblesse important étant donné que c'est précisément grâce à ce mécanisme que M. Kadi fut radié de la liste du comité des sanctions peu de temps avant le prononcé de l'arrêt³²¹. Cette omission a un impact négatif car elle peut freiner toute tentative ultérieure d'améliorer la procédure de l'ombudsman puisque la Cour considère qu'il ne peut constituer l'équivalent d'un recours juridictionnel selon sa propre définition de celui-ci³²². On assiste par conséquent à un conflit majeur entre le contrôle judiciaire prôné par la Cour de Luxembourg et celui applicable au niveau du Conseil de sécurité³²³.

En outre, dans ses conclusions rendues antérieurement à l'arrêt, l'Avocat général avait insisté sur le fait de ne pas transformer l'Union européenne en « *une instance d'appel ou de réexamen des décisions prises par le comité des sanctions* »³²⁴ et que le rôle du maintien de la paix et de la sécurité internationales appartenant au Conseil de sécurité, cela empêchait « *en principe, les institutions et le juge de l'Union de substituer leur propre appréciation quant au bien-fondé des mesures restrictives décidées au sein de cette instance* »³²⁵. Ces conclusions ayant été rejetées par la Cour, le juge européen a comme nous l'avons vu opté pour un contrôle étendu de l'acte et partant, a endossé un rôle similaire à celui d'une juridiction d'appel. Cet arrêt a par conséquent contribué à la perte de légitimité du Conseil de sécurité et de son système de sanctions ciblées étant donné que les Etats de l'Union européenne sont contraints de respecter d'abord leurs obligations issues du droit européen au mépris de leurs obligations internationales³²⁶.

§3. La Cour européenne des droits de l'homme

À l'instar de la Cour de justice de l'Union européenne, la Cour de Strasbourg fut confrontée à la question du respect des droits fondamentaux des individus dans le cadre de la mise en œuvre des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité. C'est cependant selon une approche sensiblement différente que la juridiction a choisi d'aborder cette problématique,

³²¹ L. VAN DEN HERIK, « Peripheral hegemony in the quest to ensure Security Council accountability for its individualized UN sanctions regimes », *op. cit.*, p. 443.

³²² K. PROST, « Security Council sanctions and fair process », *op. cit.*, in *Research handbook on UN sanctions and international law*, *loc. cit.*, pp. 223-224.

³²³ *Ibid.*, p. 224.

³²⁴ C.J.U.E., 18 juillet 2013 (Commission européenne e.a. c. Yassin Abdullah Kadi), Affaires jointes C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, publié au Recueil numérique, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-584/10&language=FR>, concl. Av. gén. Y. BOT, § 71.

³²⁵ *Ibid.*

³²⁶ J. I. GARVEY, « Targeted sanctions : resolving the international due process dilemma », *op. cit.*, p. 576.

comme nous allons le voir dans les arrêts suivants.

A) L'arrêt Nada

Tel que précédemment évoqué, suite à l'échec de son recours devant le Tribunal fédéral suisse, M. Nada décida de saisir la Cour européenne des droits de l'homme. Les griefs invoqués comprenaient notamment la violation du droit au respect de sa vie privée et familiale et de son droit à un recours effectif³²⁷.

Dans un premier temps, la Cour va effectivement considérer que le droit au respect de la vie privée et familiale du requérant a été atteint en ce que l'interdiction de voyager dont il faisait l'objet l'empêchait de quitter sa ville de résidence, située en Italie mais enclavée dans le territoire suisse³²⁸. M. Nada étant obligé de passer par la Suisse pour se rendre ailleurs en Italie, il se retrouvait donc particulièrement isolé car dans l'impossibilité de se déplacer en dehors de son domicile³²⁹.

Une fois ce constat dressé, la juridiction devait vérifier si l'ingérence respectait les conditions cumulatives énoncées dans l'article 8, §2 de la CEDH et en l'espèce, elle a estimé que les deux premières conditions, à savoir l'exigence d'une base légale et la poursuite d'un but légitime étaient bien remplies³³⁰. Concernant la troisième branche, qui se rapportait à la question de savoir si l'ingérence était nécessaire dans une société démocratique, les juges ont conclu que la Suisse n'avait pas assez considéré la situation particulière de M. Nada³³¹. De plus, étant donné que la juridiction a jugé que les autorités bénéficiaient d'une certaine latitude dans l'implémentation des résolutions³³², les autorités devaient faire en sorte que la mise en œuvre des sanctions respecte les droits de l'intéressé³³³. Par ce raisonnement, la juridiction évite ainsi soigneusement de se positionner sur le conflit entre les obligations issues de la Convention européenne des droits de l'homme et les résolutions du Conseil de sécurité et éloigne donc également toute application de l'article 103 de la Charte des Nations

³²⁷ Cour eur. D.H., arrêt Nada c. Suisse du 12 septembre 2012, § 3, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-113121>

³²⁸ *Ibid.*, §§ 165-166.

³²⁹ *Ibid.*, § 189.

³³⁰ *Ibid.*, §§ 167, 173-174.

³³¹ *Ibid.*, §§ 181, 195.

³³² *Ibid.*, §§ 176-180.

³³³ *Ibid.*, § 195.

Unies³³⁴.

En outre, la juridiction s'est référée à un arrêt Al-Jedda rendu antérieurement dans lequel elle avait érigé une présomption de conformité des résolutions du Conseil de sécurité avec les droits fondamentaux pouvant uniquement être renversée si le texte demande dans « *un langage clair et explicite* »³³⁵ que « *les Etats prennent des mesures particulières susceptibles d'entrer en conflit avec leurs obligations découlant des règles internationales de protection des droits de l'homme* »³³⁶. *In casu*, la Cour a considéré que la résolution 1390 (2002) exigeait que les Etats prennent de telles mesures et que la présomption était donc renversée³³⁷.

Dans un deuxième temps, les juges vont également conclure que le droit à un recours effectif de M. Nada a été bafoué³³⁸. La Cour a fait référence au principe contenu dans l'arrêt Kadi I de la Cour de justice, selon lequel les actes de mise en œuvre des résolutions peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, et a jugé qu'il s'appliquait également *in casu*³³⁹. En l'occurrence, la Suisse était donc tenue de vérifier si l'ordonnance mettant en œuvre les résolutions applicables du Conseil de sécurité respectait bien les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme³⁴⁰.

À l'image de la Cour de Luxembourg, la juridiction de Strasbourg fait donc passer le respect des droits fondamentaux avant celui des obligations onusiennes³⁴¹. La méthode employée est cependant distincte car elle utilise ici l'interprétation conciliante, c'est-à-dire qu'elle cherche à harmoniser les obligations issues des deux systèmes légaux³⁴². Une partie du raisonnement de la Cour pose néanmoins question et nous rejoignons les critiques formulées à cet égard. La marge de manœuvre que les Etats posséderaient provient en effet exclusivement d'une lecture très extensive du texte de la résolution 1390 (2002) applicable en l'espèce³⁴³. Le Conseil de

³³⁴ A. WILLEMS, « The European Court of Human Rights on the UN individual counter-terrorist sanctions regime : safeguarding Convention rights and harmonising conflicting norms in *Nada v. Switzerland* », *Nordic Journal of International Law*, Vol. 83, No. 1, 2014, pp. 55-56.

³³⁵ Cour eur. D.H., arrêt *Nada c. Suisse* du 12 septembre 2012, § 171, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-113121>

³³⁶ *Ibid.*

³³⁷ *Ibid.*, § 172.

³³⁸ *Ibid.*, § 214.

³³⁹ *Ibid.*, § 212.

³⁴⁰ *Ibid.*

³⁴¹ E. DE WET, « From Kadi to Nada : judicial techniques favouring human rights over United Nations Security Council sanctions », *Chinese Journal of International Law*, Vol. 12, No. 4, 2013, p. 790.

³⁴² *Ibid.*, pp. 792-793.

³⁴³ Cour eur. D.H., arrêt *Nada c. Suisse* du 12 septembre 2012, §§ 177-179, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-113121>

sécurité laisse certes aux Etats la possibilité de choisir le type de mesures adoptées, à savoir des actes législatifs ou administratifs, mais cela ne signifie pas qu'ils disposent d'une marge d'appréciation quant au contenu de ces actes³⁴⁴. Tel qu'exprimé par le juge Malinverni dans son opinion séparée, une telle latitude est donc difficilement défendable « *compte tenu des termes très clairs et impératifs des résolutions [...] ainsi que du fait que les sanctions sont décrites de manière détaillée et que les noms de leurs destinataires figurent sur des listes exhaustives* »³⁴⁵. En l'espèce, l'interprétation conciliante n'a donc pas été utilisée d'une manière effective car son application mène à une déformation du contenu de la résolution³⁴⁶.

B) Les arrêts Al-Dulimi

L'affaire que nous allons à présent analyser concerne M. Khalaf M. Al-Dulimi et sa société Montana Management qui ont tous deux fait l'objet d'un gel de leurs avoirs suite à l'adoption des résolutions 1483 (2003) et 1518 (2003)³⁴⁷. Celles-ci ont été adoptées dans le cadre du régime de sanctions contre l'Irak et visent notamment à dresser la liste des membres de l'ancien gouvernement irakien et de tout individu ou entité qui y serait lié³⁴⁸. Les intéressés ont été inscrits sur la liste noire du comité des sanctions compétent en 2004³⁴⁹. Par la suite, la Suisse a également ajouté leurs noms à l'ordonnance sur l'Irak, chargée de mettre en œuvre les mesures onusiennes au niveau national³⁵⁰. M. Al-Dulimi et sa société ont alors introduit une demande de radiation au comité 1518 ainsi que divers recours auprès du Tribunal fédéral suisse mais leurs tentatives se sont toutes révélées infructueuses³⁵¹. Ils se sont donc tournés vers la Cour européenne des droits de l'homme qui rendit un premier arrêt en 2013³⁵².

Le grief invoqué par les requérants reposait sur une violation de l'article 6, § 1 de la CEDH, soit une violation de leur droit d'accès à un tribunal³⁵³. Dans cet arrêt, la Cour va appréhender

³⁴⁴ Cour eur. D.H., arrêt Nada c. Suisse du 12 septembre 2012, opinion concordante du juge Malinverni, § 4, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-113121>

³⁴⁵ *Ibid.*, § 10.

³⁴⁶ E. DE WET, « From Kadi to Nada : judicial techniques favouring human rights over United Nations Security Council sanctions », *op. cit.*, p. 806.

³⁴⁷ Cour eur. D.H., arrêt Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse du 26 novembre 2013, §§ 1, 14, 16, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-138563>

³⁴⁸ *Ibid.*, §§ 14-16.

³⁴⁹ *Ibid.*, § 17.

³⁵⁰ *Ibid.*, §§ 15, 18.

³⁵¹ *Ibid.*, §§ 21, 25, 32-33, 38.

³⁵² *Ibid.*, § 1.

³⁵³ *Ibid.*, §§ 77-79.

le rapport entre les droits garantis par la Convention et les obligations dérivant des résolutions en appliquant le critère de la protection équivalente³⁵⁴. Ce principe, employé notamment dans l'arrêt Bosphorus rendu antérieurement par la Cour, énonce que lorsqu'un Etat est membre d'une organisation internationale et que celle-ci respecte les droits fondamentaux d'une manière équivalente à la CEDH³⁵⁵, il existe une présomption selon laquelle cet Etat « *respecte les exigences de la Convention lorsqu'il ne fait qu'exécuter des obligations juridiques résultant de son adhésion à l'organisation* »³⁵⁶. En outre, cette présomption est renversée « *si l'on estime que la protection des droits garantis par la Convention était entachée d'une insuffisance manifeste* »³⁵⁷. La Cour justifie l'application de cette théorie au cas d'espèce du fait de l'absence totale d'un pouvoir discrétionnaire dans le chef des Etats chargés d'implémenter les sanctions³⁵⁸. La juridiction a néanmoins considéré qu'une protection équivalente n'existait ni au niveau du Conseil de sécurité, où le Point focal est en l'occurrence le seul recours disponible, ni à l'échelle nationale où le Tribunal fédéral suisse s'est abstenu de tout examen des mesures internes prises à l'encontre des requérants³⁵⁹.

Après ce constat, la Cour s'est attelée à l'examen de la violation alléguée du droit d'accès à un tribunal et à cet égard, elle a effectivement constaté une ingérence dans ce droit et a jugé que celle-ci n'était pas proportionnelle notamment car la confiscation des avoirs des requérants présentait une durée excessive et qu'ils n'ont pu se défendre contre ladite mesure³⁶⁰.

Dans cet arrêt, la Cour de Strasbourg n'a donc pas tenté, comme dans l'affaire Nada, de concilier les normes applicables mais elle a fait usage du principe de la protection équivalente³⁶¹. Cela lui a permis d'écarter à nouveau l'article 103 de la Charte des Nations Unies mais cette approche n'a cependant pas recueilli l'approbation de tous les juges, certains d'entre eux défendant l'emploi de la règle de primauté³⁶². Si cette théorie est à première vue

³⁵⁴ *Ibid.*, § 117.

³⁵⁵ Cour eur. D.H., arrêt Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande du 30 juin 2005, §§ 154-155, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-69565>

³⁵⁶ *Ibid.*, § 156.

³⁵⁷ *Ibid.*

³⁵⁸ Cour eur. D.H., arrêt Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse du 26 novembre 2013, § 117, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-138563>

³⁵⁹ *Ibid.*, §§ 118, 120-121.

³⁶⁰ *Ibid.*, §§ 126, 131, 134.

³⁶¹ M. STUBBS, « Human rights obligation as a collateral limit on the powers of the security council », *op. cit.*, in *Imagining law : essay in conversation with Judith Gardam*, *loc. cit.*, p. 88.

³⁶² *Ibid.*

une meilleure solution que de déclarer la prééminence pure et simple des résolutions, elle présente une certaine faiblesse car les droits de l'homme ne sont pas protégés avec une égale intensité du côté des Nations Unies et les obligations pesant sur le Conseil de sécurité ne sont pas aussi clairement énoncées³⁶³. Cet arrêt ne permet donc pas de trouver un équilibre entre les deux tendances mais amène la Cour à exposer une nouvelle fois les lacunes du système des sanctions ciblées.

Après le prononcé dudit arrêt, la Suisse a demandé à ce que l'affaire soit renvoyée devant la Grande Chambre qui se prononça alors sur le cas de M. Al-Dulimi en 2016³⁶⁴. Si le début de son raisonnement est identique à son arrêt antérieur, à savoir le constat que le droit d'accès à un tribunal a effectivement été atteint et que cette ingérence est légitime, c'est au moment d'analyser la proportionnalité de cette limitation que la Grande Chambre s'engage alors sur une toute autre voie³⁶⁵.

Ainsi, à l'instar de l'arrêt Nada rendu précédemment, la Cour fait application de l'interprétation conciliante en déclarant que les obligations issues des résolutions et de la Convention doivent être harmonisées³⁶⁶. Elle réitère ensuite la présomption de conformité de l'arrêt Al-Jedda et *in casu*, la Cour considère que le texte des résolutions applicables ne prohibe pas un examen des mesures d'implémentation par les juridictions nationales et partant, un contrôle judiciaire doit donc toujours pouvoir être opéré afin de vérifier si les individus et entités listés n'ont pas fait l'objet d'une inscription arbitraire³⁶⁷.

Poursuivant toujours son raisonnement dans le sillage de l'affaire Nada, la Grande Chambre élude à nouveau toute mise en œuvre de l'article 103, considérant qu'il n'existe pas de conflit entre les obligations pesant sur la Suisse et qu'*ipso facto*, il n'y a pas lieu de se prononcer sur la prévalence de la Charte ou de la Convention³⁶⁸. Cela signifie en outre que le principe de la protection équivalente doit être mis de côté en l'espèce³⁶⁹.

Concernant le droit d'accès à un tribunal, la Cour considère que les requérants ont été privés

³⁶³ M. MARCHEGIANI, « Le principe de la protection équivalente dans l'articulation des rapports entre ordre juridique des NU et CEDH après l'arrêt Al-Dulimi », *Questions of International Law Journal*, Vol. 1, 2014, pp. 13-14.

³⁶⁴ Cour eur. D.H., arrêt Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse du 21 juin 2016, § 7, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-164448>

³⁶⁵ *Ibid.*, §§ 131, 133.

³⁶⁶ *Ibid.*, § 138.

³⁶⁷ *Ibid.*, §§ 140, 146-147.

³⁶⁸ *Ibid.*, § 149.

³⁶⁹ *Ibid.*

de la possibilité de contester leur inscription tant au niveau national qu'au niveau du Conseil de sécurité³⁷⁰. En effet, le système du Point focal « *n'offre pas une protection satisfaisante* »³⁷¹ et en aucun cas il n'est susceptible de « *remplacer un contrôle juridictionnel approprié au niveau de l'Etat défendeur ni même compenser en partie son absence* »³⁷².

Force est de constater que la Grande Chambre consacre à nouveau la prévalence des droits fondamentaux mais en utilisant cette fois un raisonnement qui se caractérise par une certaine dissonance entre les arguments avancés. Nous rejoignons certaines critiques émises à cet égard notamment concernant l'usage de l'interprétation conciliante qui a entraîné une déformation du texte de la résolution 1483 (2003)³⁷³. En effet, la Cour juge que la Suisse disposait d'une marge d'appréciation lui permettant d'effectuer un contrôle juridictionnel alors que les termes employés dans la résolution laissent peu de place à une telle interprétation³⁷⁴. En outre, alors qu'elle avait jugé que le critère de la protection équivalente ne trouvait pas à s'appliquer, celui-ci réapparaît malgré tout de manière déguisée lorsque la Cour procède à l'évaluation du mécanisme de radiation et considère qu'il ne permet pas de sauvegarder les droits fondamentaux des individus et entités listés³⁷⁵. Or, étant donné que la juridiction avait considéré qu'il n'existait aucun conflit en l'espèce, ce critère ne devait en principe pas être utilisé puisque celui-ci ne s'applique qu'en cas d'opposition entre plusieurs obligations³⁷⁶.

On peut donc regretter ce raisonnement assez alambiqué au terme duquel de nombreuses questions restent en suspens. Tel qu'exprimé par la juge Keller dans son opinion séparée, le problème majeur de cet arrêt réside dans le fait que la juridiction « *a manqué l'occasion de préciser aux États ce qu'elle attend d'eux lorsqu'ils n'ont aucune latitude dans l'application d'une résolution du Conseil de sécurité incompatible avec le système de la Convention [et que] en contournant la question, elle n'a au contraire donné aux Etats aucune indication*

³⁷⁰ *Ibid.*, §§ 151, 153.

³⁷¹ *Ibid.*, § 153.

³⁷² *Ibid.*

³⁷³ Cour eur. D.H., arrêt Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse du 21 juin 2016, opinion concordante de la juge Keller, §§ 4, 6-7, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-164448>

³⁷⁴ *Ibid.*, § 6.

³⁷⁵ D. APPANAH, « La négation du conflit entre les obligations internationales de l'État par la Cour européenne des droits de l'homme », obs. sous Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt Al-Dulimi et Montana Management c. Suisse, 21 juin 2016, *Rev. Trim. D.H.*, No. 111, 2017, pp. 615-616.

³⁷⁶ *Ibid.*, p. 615.

supplémentaire »³⁷⁷.

§4. Evaluation et conséquences des divers recours

Les différentes affaires dont nous avons traités ci-dessus ont entraîné diverses conséquences. D'une part, ces contestations ont eu des effets positifs car elles ont permis aux individus visés d'avoir leurs causes entendues par une juridiction et elles ont également participé à l'amélioration des mécanismes onusiens. D'autre part, ces arrêts ont aussi engendré certaines répercussions négatives pour le Conseil de sécurité.

En effet, lorsqu'une juridiction déclare que les droits fondamentaux du requérant ont été violés, les résolutions ne sont alors pas mises en œuvre et les sanctions ne s'appliquent donc pas à l'intéressé³⁷⁸. Néanmoins, comme nous l'avons constaté précédemment, l'individu reste toujours inscrit sur la liste du comité des sanctions ce qui crée donc une situation extrêmement problématique. Ces recours présentent également le risque que les différentes instances régionales et nationales rendent des décisions divergentes, ce qui nuirait à une application homogène des sanctions³⁷⁹.

De plus, la position de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme vis-à-vis du bureau du Médiateur risque de réduire à néant toute réflexion sur la possibilité qu'un organe extrajudiciaire puisse sauvegarder les droits de l'homme d'une manière équivalente à une juridiction³⁸⁰. Cette attitude fermée n'est donc pas de nature à augmenter la légitimité des procédures onusiennes.

Les diverses sagas judiciaires ont donc contribué à éroder la légitimité du système des sanctions ciblées et ont renforcé l'image négative du Conseil de sécurité en tant qu'organe agissant en dehors de tout cadre légal. En outre, une conséquence importante de ces contestations est le risque que les personnes et entités ciblées soient transformés en victimes

³⁷⁷ Cour eur. D.H., arrêt *Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse* du 21 juin 2016, opinion concordante de la juge Keller, § 27, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-164448>

³⁷⁸ Assemblée Générale de l'ONU, *Rapport du rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*, Ben Emmerson, Soixante-septième session, 26 septembre 2012, A/67/396, § 23.

³⁷⁹ C. MICHAELSEN, « The Security Council's practice of blacklisting alleged terrorists and associates : rule of law concerns and prospects for reform », *op. cit.*, p. 87.

³⁸⁰ P. NEVILL, « Interpretation and review of UN sanctions by European courts : comity and conflict », *op. cit.*, in *Research handbook on UN sanctions and international law*, *loc. cit.*, p. 436.

d'un système bafouant les droits de l'homme³⁸¹. Des individus présentant une menace pour la paix et la sécurité internationales pourraient utiliser cette faille à leur avantage en gagnant la sympathie de l'opinion publique³⁸². Il est par conséquent essentiel qu'une réponse ferme soit apportée au problème de la procédure équitable.

Sous-section 4. L'exigence du respect de la procédure équitable : entre progrès et inertie

§1. L'inscription sur les listes : la nécessité d'une transparence accrue

Afin de garantir la légitimité de ses mesures, le Conseil de sécurité doit tout d'abord s'assurer de l'efficacité de la procédure d'inscription. Il importe en effet que la liste dressée par le comité des sanctions désigne des cibles sur lesquelles lesdites mesures auront un véritable impact et permettront de remplir l'objectif visé par l'organe onusien. De surcroît, étant donné les effets extrêmement dommageables que peuvent entraîner le gel des avoirs d'un individu ou une interdiction de voyager, il importe d'éviter toute désignation arbitraire³⁸³.

À l'origine, les exigences concernant la procédure d'inscription étaient cependant peu contraignantes notamment au sein du comité 1267 qui a inscrit sur sa liste un nombre important d'individus et d'entités suite aux attentats du 11 septembre bien souvent sans que des raisons valables ne puissent être avancées³⁸⁴. Cela a bien sûr mené à de nombreuses contestations de tous côtés et à des recours devant les juridictions nationales et régionales tels que ceux précédemment analysés³⁸⁵.

Au fil du temps, la procédure s'est néanmoins améliorée et le Conseil de sécurité rappelle d'ailleurs l'importance de prévoir des procédures équitables et transparentes aussi bien au moment de l'inscription que de la radiation³⁸⁶. À cet égard, tel que nous l'avons détaillé au chapitre précédent, les Etats doivent à présent remplir un formulaire détaillant les raisons

³⁸¹ J. GENSER et K. BARTH, « Targeted sanctions and due process of law », *op. cit.*, in *The United Nations Security Council in the age of human rights*, *loc. cit.*, p. 226.

³⁸² *Ibid.*

³⁸³ L. VAN DEN HERIK, « Peripheral hegemony in the quest to ensure Security Council accountability for its individualized UN sanctions regimes », *op. cit.*, p. 449.

³⁸⁴ M. HEUPEL, « With power comes responsibility : human rights protection in United Nations sanctions policy », *op. cit.*, p. 786.

³⁸⁵ *Ibid.*, p. 787.

³⁸⁶ Rés. 2368 du 20 juillet 2017, § 45.

sous-jacentes à la désignation, accompagné entre autres de preuves et de toutes informations nécessaires. Toute personne ou entité inscrite doit en outre être informé des mesures prises à son encontre. Les critères d'inscription sont également plus précis et certains termes sont explicités, notamment ce qui est entendu par « financement » ou « soutien »³⁸⁷. Néanmoins, un problème persiste concernant certaines informations sensibles que les Etats ne sont pas enclins à partager et qui pourtant constituent des éléments qui sous-tendent l'inscription³⁸⁸. Cela entrave donc la transparence de la procédure notamment vis-à-vis de la cible qui n'a pas accès à toutes les raisons de sa désignation³⁸⁹.

Il importe cependant que le Conseil de sécurité continue les améliorations de ses procédures afin d'asseoir la légitimité de son action mais surtout que celles-ci concernent tous les régimes de sanctions afin que les modalités d'inscription possèdent un degré d'exigence égal. Plusieurs régimes ont calqué leurs procédures sur celle du comité 1267 et imposent donc des conditions similaires³⁹⁰. En revanche, d'autres régimes sont encore assez loin de garantir une procédure d'inscription équitable et transparente notamment le régime 1518 concernant la situation entre l'Irak et le Koweït qui exige uniquement qu'un simple résumé des renseignements qui sous-tendent l'inscription soit fourni et qui ne requiert pas que les individus ou entités listés soient mis au courant de leur désignation³⁹¹.

§2. L'alternative d'un recours extrajudiciaire : mirage ou consécration ?

En ce qui concerne les recours, il apparaît évident que le meilleur moyen de faire taire les critiques et d'assurer une procédure équitable serait la création d'une juridiction indépendante au sein des Nations Unies³⁹². Hélas, l'avènement d'une telle instance semble peu probable à l'heure actuelle, étant donné la crainte de certains Etats de voir leurs pouvoirs considérablement restreints par un contrôle judiciaire³⁹³.

Le Conseil de sécurité s'est par conséquent tourné vers un mécanisme extrajudiciaire en

³⁸⁷ Rés. 2368 du 20 juillet 2017, §§ 2-8.

³⁸⁸ J. I. GARVEY, « Targeted sanctions : resolving the international due process dilemma », *op. cit.*, p. 557.

³⁸⁹ *Ibid.*

³⁹⁰ M. HEUPEL, « With power comes responsibility : human rights protection in United Nations sanctions policy », *op. cit.*, p. 784, 786.

³⁹¹ C. A. FEINÄUGLE, « UN smart sanctions and the UN Declaration on the rule of law », *op. cit.*, in *Economic sanctions and international law*, *loc. cit.*, pp. 130-131.

³⁹² G. SULLIVAN et B. HAYES, « Blacklisted : targeted sanctions, preemptive security and fundamental rights », *op. cit.*, section 6.4.1., pp. 112-113.

³⁹³ Assemblée Générale de l'ONU, *Rapport du rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*, Ben Emmerson, Soixante-septième session, 26 septembre 2012, A/67/396, § 16.

instaurant le bureau du Médiateur dans le cadre du régime 1267. Une question se pose donc : un tel organe peut-il constituer une alternative efficace à un recours juridictionnel ?

Tout d'abord, force est de constater que le mécanisme souffre d'une faiblesse importante au niveau de son pouvoir de décision car la recommandation émise par le Médiateur ne lie pas le comité des sanctions, celui-ci ayant toujours le dernier mot quant à la radiation³⁹⁴. Cette lacune doit néanmoins être tempérée car dans les faits, l'organe subsidiaire n'a encore jamais remis en cause l'avis rendu par l'ombudsman³⁹⁵. Nous rejoignons cependant la proposition avancée par le rapporteur spécial Ben Emmerson selon laquelle ladite recommandation devrait être contraignante³⁹⁶. Cela permettrait d'entériner de manière officielle une pratique qui semble déjà adoptée *de facto*, ce qui renforcerait la légitimité du Médiateur.

Une autre problématique substantielle concerne les informations sur base desquelles le Médiateur rend sa décision. Certains Etats chargés de lui fournir des renseignements sont en effet réticents à partager des données jugées confidentielles, ce qui réduit la quantité d'éléments disponibles et peut donc entraîner une radiation trop hâtive d'individus liés à des activités terroristes³⁹⁷. En effet, lorsque trop peu de renseignements sont à sa disposition, le Médiateur doit se prononcer en faveur d'un retrait de la liste³⁹⁸. Une amélioration a cependant été observée grâce à l'élaboration d'accords entre le Médiateur et plusieurs Etats par lesquels ils acceptent de divulguer des informations moyennant le respect de certaines conditions³⁹⁹. Une généralisation de cette pratique serait souhaitable, un groupe d'Etats ayant d'ailleurs émis des recommandations à cet égard pour une meilleure coopération concernant l'échange de renseignements⁴⁰⁰.

³⁹⁴ J. GENSER et K. BARTH, « Targeted sanctions and due process of law », *op. cit.*, in *The United Nations Security Council in the age of human rights*, *loc. cit.*, p. 227.

³⁹⁵ Présentation du Médiateur Daniel Kipfer Fasciati au Ministère des Armées à Paris, 6 juin 2019, disponible sur <https://www.un.org/securitycouncil/fr/ombudsperson/selected-presentations> (dernière consultation le 26 avril 2020).

³⁹⁶ Assemblée Générale de l'ONU, *Rapport du rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*, Ben Emmerson, Soixante-septième session, 26 septembre 2012, A/67/396, § 59, a).

³⁹⁷ J. GENSER et K. BARTH, « Targeted sanctions and due process of law », *op. cit.*, in *The United Nations Security Council in the age of human rights*, *loc. cit.*, pp. 224, 235.

³⁹⁸ *Rapport du Bureau du Médiateur établi en application de la résolution du Conseil de sécurité 2368 (2017)*, 6 février 2019, S/2019/112, § 29.

³⁹⁹ *Ibid.*, § 30.

⁴⁰⁰ *Proposition du groupe des États de même avis sur les sanctions ciblées en vue de l'adoption de procédures équitables et transparentes pour améliorer l'efficacité des régimes de sanctions des Nations Unies*, 11 décembre 2018, S/2018/1094, §§ 22-24.

Du point de vue du requérant, la confidentialité de certaines informations peut également lui être préjudiciable car il n'a alors pas connaissance de toutes les preuves retenues à son encontre et cela devient relativement compliqué pour celui-ci de se défendre adéquatement⁴⁰¹. La procédure est également défailante en ce qu'elle ne permet pas au Médiateur de transmettre l'entièreté de son rapport d'ensemble au demandeur mais un résumé de celui-ci, ce qui ne lui permet donc pas de disposer de toutes les raisons qui sous-tendent la recommandation⁴⁰². Afin d'améliorer la transparence de la procédure, il serait donc important, comme l'a souligné l'ancienne Médiatrice Kimberly Prost, que le rapport soit porté à la connaissance du requérant, le cas échéant en soustrayant les éléments confidentiels dont la divulgation s'avèrerait dangereuse⁴⁰³.

D'un autre côté, le Médiateur respecte plusieurs caractéristiques de la procédure équitable telles que le droit d'être informé, le droit à une audition et le droit à un recours effectif par un organe impartial⁴⁰⁴. De plus, le requérant peut solliciter les conseils d'un avocat afin de l'aider dans sa compréhension de l'affaire, le Médiateur soutenant d'ailleurs l'idée de mettre en place une aide juridique *pro bono* lorsque cela s'avère nécessaire⁴⁰⁵. D'autres avantages de ce mécanisme peuvent être également soulignés, notamment la prise en compte dans son analyse de nouveaux éléments permettant d'apprécier un éventuel changement d'attitude de l'individu, l'absence de frais, le respect de délais précis ou encore l'introduction de la demande qui peut se faire par l'envoi d'un simple e-mail⁴⁰⁶.

Certes, le bureau du Médiateur ne constitue donc pas une véritable juridiction répondant aux exigences des cours européennes⁴⁰⁷. Néanmoins, selon une idée soutenue dans un rapport réalisé par l'institut Watson de l'université de Brown, l'organe extrajudiciaire pourrait être considéré comme un recours juridictionnel de fait, étant donné les garanties équivalentes qu'il

⁴⁰¹ J. GENSER et K. BARTH, « Targeted sanctions and due process of law », *op. cit.*, in *The United Nations Security Council in the age of human rights*, *loc. cit.*, pp. 225-226.

⁴⁰² K. PROST, « Security Council sanctions and fair process », *op. cit.*, in *Research handbook on UN sanctions and international law*, *loc. cit.*, pp. 228-229.

⁴⁰³ *Ibid.*, p. 229.

⁴⁰⁴ Watson Institute for International Studies at Brown University, « Due process and targeted sanctions : an update of the "Watson Report" », Décembre 2012, p. 36.

⁴⁰⁵ *Rapport du Bureau du Médiateur présenté en application de la résolution 2368 (2017) du Conseil de sécurité*, 1^{er} août 2019, S/2019/621, § 26.

⁴⁰⁶ K. PROST, « Security Council sanctions and fair process », *op. cit.*, in *Research handbook on UN sanctions and international law*, *loc. cit.*, p. 225 ; Watson Institute for International Studies at Brown University, « Due process and targeted sanctions : an update of the "Watson Report" », Décembre 2012, p. 37.

⁴⁰⁷ C. A. FEINÄUGLE, « UN smart sanctions and the UN Declaration on the rule of law », *op. cit.*, in *Economic sanctions and international law*, *loc. cit.*, p. 128.

confère aux personnes ciblées⁴⁰⁸. Nous rejoignons cette thèse car bien que son analyse se heurte encore à certains écueils, il semble que le Médiateur soit effectivement apte à assurer le respect des droits procéduraux. En outre, la procédure semble assez performante en pratique car les trois quarts des demandes de radiation ont reçus une issue favorable⁴⁰⁹. Le renforcement de ce mécanisme doit donc être encouragé afin d'assurer l'efficacité et la légitimité des mesures prises par le Conseil de sécurité. Cela fait écho à l'engagement de l'organe onusien de respecter le principe de l'état de droit que nous avons exposé précédemment.

Enfin, il nous paraît primordial que les autres régimes de sanctions puissent également bénéficier des services du Médiateur. La justification principale de cette différence de traitement prend sa source dans le fait que le régime 1267 a pour cible des individus et entités extrêmement dispersés à travers le monde tandis que dans les autres cas, les cibles sont bien moins nombreuses et restreintes au territoire d'un Etat⁴¹⁰. Cependant, cet argument ne tient guère la route car les individus visés par d'autres mesures risquent de la même manière d'être privés de leurs droits fondamentaux, en témoigne l'affaire Al-Dulimi où il était question du régime 1518 concernant la situation entre l'Irak et le Koweït. Il n'y a en effet aucune raison suffisante qui puisse justifier une telle différence de traitement⁴¹¹. Diverses propositions d'expansion du bureau du Médiateur ont été énoncées et il faut espérer que celles-ci porteront leurs fruits dans les années à venir⁴¹². Il en va ainsi de la légitimité des sanctions ciblées et du Conseil de sécurité lui-même qui se doit de respecter les principes qu'il a pour mission de promouvoir.

⁴⁰⁸ Watson Institute for International Studies at Brown University, « Due process and targeted sanctions : an update of the "Watson Report" », Décembre 2012, p. 37.

⁴⁰⁹ Présentation du Médiateur Daniel Kipfer Fasciati au Ministère des Armées à Paris, 6 juin 2019, disponible sur <https://www.un.org/securitycouncil/fr/ombudsperson/selected-presentations> (dernière consultation le 26 avril 2020).

⁴¹⁰ C. A. FEINÄUGLE, « UN smart sanctions and the UN Declaration on the rule of law », *op. cit.*, in *Economic sanctions and international law*, *loc. cit.*, p. 132.

⁴¹¹ Watson Institute for International Studies at Brown University, « Due process and targeted sanctions : an update of the "Watson Report" », Décembre 2012, p. 39.

⁴¹² Assemblée Générale de l'ONU et Conseil de sécurité, *Compendium de l'Examen de haut niveau des sanctions imposées par l'ONU*, Soixante-neuvième session, Suite donnée aux textes issus du Sommet du Millénaire, 12 juin 2015, A/69/941, S/2015/432, section IV, B.1., p. 36 ; K. PROST, « Security Council sanctions and fair process », *op. cit.*, in *Research handbook on UN sanctions and international law*, *loc. cit.*, pp. 233-234 ; C. A. FEINÄUGLE, « UN smart sanctions and the UN Declaration on the rule of law », *op. cit.*, in *Economic sanctions and international law*, *loc. cit.*, p. 132.

Conclusion

Au cours de notre analyse, nous avons pu observer l'évolution de la position de l'individu dans les mesures adoptées par le Conseil de sécurité. Lors de l'adoption des sanctions économiques générales, ceux-ci se retrouvaient indirectement impactés en subissant des atteintes à leurs droits fondamentaux. En effet, malgré l'obligation de respecter le droit international pesant sur l'organe onusien, les répercussions de ces mesures se sont rapidement trouvées hors de contrôle. L'utilisation des dérogations humanitaires s'est également révélée insuffisante pour protéger les populations civiles touchées.

Fort heureusement, le Conseil a pris en compte ces conséquences délétères afin d'amorcer un changement radical et de se focaliser sur des cibles plus précises. Dans ce contexte, les individus se retrouvent au cœur des mesures adoptées puisqu'il s'agit cette fois de personnes présentant une menace pour la paix et la sécurité internationales. Comme nous l'avons vu, les Etats jouent cependant encore un rôle important d'intermédiaire dans la mise en œuvre de ces sanctions. Or c'est précisément cette procédure qui est le centre de tous les débats puisque l'individualisation des mesures onusiennes a débuté sans une réelle prise en compte des droits devant être garantis à ces nouvelles cibles.

Cette carence a entraîné un certain nombre de contestations judiciaires introduites par des individus s'estimant lésés. Si les premiers arrêts s'inscrivaient dans un schéma de déférence envers les résolutions, nous avons vu que la Cour de justice de l'Union européenne a renversé cette situation pour faire primer l'obligation de respect des droits de l'homme. Cette jurisprudence a eu des impacts positifs pour les individus car ceux-ci ont pu faire entendre leurs réclamations devant un organe juridictionnel et en outre, ces recours ont poussés le Conseil de sécurité à réformer ses procédures. Cependant, ces améliorations n'ont pas fait l'objet d'une réelle reconnaissance par les juridictions dans leurs arrêts ultérieurs, ce qui a entraîné une perte de confiance dans l'action de l'organe onusien. Il n'est donc pas souhaitable que de nouvelles sagas judiciaires viennent encore fragiliser ce système et par conséquent, le Conseil n'a pas d'autres choix que de continuer ses efforts dans la mise en œuvre de procédures transparentes et équitables.

Ces considérations montrent que les mesures prises par le Conseil à l'encontre d'individus, et plus largement d'acteurs non étatiques, ne pourront être perçues comme efficaces et légitimes que dans la mesure où leurs droits sont pris en compte lors de chaque étape du processus.

À cet égard, nous avons mis en lumière les forces et faiblesses des mécanismes actuels et le bilan que l'on peut dresser est en demi-teinte. En effet, une première difficulté que nous avons soulignée concerne l'échange d'informations entre les différents acteurs, que ce soit au moment de la désignation ou de la radiation. Une coopération accrue doit être encouragée afin de s'assurer de la fiabilité des renseignements mais également que ces éléments soient transmis aux cibles afin qu'ils puissent avoir connaissance des faits leur étant reprochés.

La seconde problématique la plus prégnante concerne le mécanisme de recours contre les sanctions ciblées. À cet égard, nous avons avancé que l'institution du bureau du Médiateur devait être consolidée et étendue à tous les régimes de sanctions. Même si ce mécanisme est imparfait, nous pensons en effet que son renforcement est primordial pour la légitimité des mesures onusiennes. En outre, les améliorations apportées pourraient peut-être ouvrir la voie à des réformes plus poussées dans le futur.

Pour conclure, le défi auquel doit faire face le Conseil de sécurité consiste à mettre en balance sa mission de maintien de la paix et de la sécurité internationales avec celle du respect du droit international et donc des droits fondamentaux. Dans le cadre des mesures adoptées sur base de l'article 41 de la Charte, un déséquilibre entre ces obligations amènerait soit à une négligence des droits des individus impactés, soit à un trop grand laxisme qui se révélerait alors préjudiciable pour la menace que peuvent constituer certains individus. Loin d'être antagoniques⁴¹³, ces deux engagements doivent donc impérativement s'appliquer de manière conjointe afin de permettre au Conseil d'exercer ses pouvoirs de manière légitime.

⁴¹³ Assemblée Générale de l'ONU, *Rapport du rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*, Ben Emmerson, Soixante-septième session, 26 septembre 2012, A/67/396, § 18.

Bibliographie

Législation

- Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945.
- Déclaration universelle des droits de l'homme, signée à Paris le 10 décembre 1948.
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques, signé à New-York le 16 décembre 1966.
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, signé à New-York le 16 décembre 1966.
- Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950.
- Résolution 864 du 15 septembre 1993.
- Résolution 1267 du 15 octobre 1999.
- Résolution 1333 du 19 décembre 2000.
- Résolution 1373 du 28 septembre 2001.
- Résolution 1390 du 16 janvier 2002.
- Résolution 1483 du 23 mai 2003.
- Résolution 1518 du 24 novembre 2003.
- Résolution 1617 du 29 juillet 2005.
- Résolution 1730 du 19 décembre 2006.
- Résolution 1822 du 30 juin 2008.
- Résolution 1904 du 17 décembre 2009.
- Résolution 1988 du 17 juin 2011.
- Résolution 1989 du 17 juin 2011.
- Résolution 2082 du 17 décembre 2012.
- Résolution 2161 du 17 juin 2014.
- Résolution 2255 du 21 décembre 2015.
- Résolution 2253 du 17 décembre 2015.
- Résolution 2368 du 20 juillet 2017.
- Règlement (CE) n° 1190/2008 de la Commission du 28 novembre 2008 modifiant pour la cent et unième fois le règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban, *J.O.*, L 322 du 2 décembre 2008, pp. 25-26.

Jurisprudence

- Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l’Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la Résolution 276 (1970), Avis consultatif, *C.I.J. Recueil 1971*, p. 16.
- Cour eur. D.H., arrêt Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande du 30 juin 2005, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-69565>
- Cour eur. D.H., arrêt Al-Jedda c. Royaume-Uni du 7 juillet 2011, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-105613>
- Cour eur. D.H., arrêt Nada c. Suisse du 12 septembre 2012, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-113121>
- Cour eur. D.H., arrêt Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse du 26 novembre 2013, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-138563>
- Cour eur. D.H., arrêt Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse du 21 juin 2016, disponible sur <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-164448>
- T.P.I.C.E., 21 septembre 2005 (Yassin Abdullah Kadi c. Conseil de l’Union européenne et Commission des Communautés européennes), T-315/01, *Rec. C.J.C.E.*, 2005, II, p. 3659.
- C.J.U.E., 3 septembre 2008 (Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil de l’Union européenne et Commission des Communautés européennes), C-402/05 P et C-415/05 P, *Rec. C.J.C.E.*, 2008, I, p. 6351.
- Trib. U.E., 30 septembre 2010 (Yassin Abdullah Kadi c. Commission européenne), T-85/09, *Rec. C.J.U.E.*, 2010, II, p. 5177.
- C.J.U.E., 18 juillet 2013 (Commission européenne e.a. c. Yassin Abdullah Kadi), Affaires jointes C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, publié au Recueil numérique, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-584/10&language=FR>, concl. Av. gén. Y. BOT.
- C.J.U.E., 18 juillet 2013 (Commission européenne e.a. c. Yassin Abdullah Kadi), Affaires jointes C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, publié au Recueil numérique, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-584/10&language=FR>,
- Tribunal fédéral suisse, Youssef Mustapha Nada c. Secrétariat d’État pour l’économie, 14 novembre 2007, affaire 1A.45/2007.
- Cour fédérale du Canada, Abousfian Abdelrazik v. the Minister of Foreign Affairs and the Attorney General of Canada, 4 juin 2009, 2009 FC 580.

Doctrine

- AMIR AL-ANBARI A., « The impact of United Nations sanctions on economic development, human rights and civil society » in *United Nations sanctions and international law*, The Hague, Kluwer law international, 2001, pp. 371-372.

- APPANAH D., « La négation du conflit entre les obligations internationales de l'État par la Cour européenne des droits de l'homme », obs. sous Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt Al-Dulimi et Montana Management c. Suisse, 21 juin 2016, *Rev. Trim. D.H.*, No. 111, 2017, pp. 615-616.
- BIERSTEKER T.J., TOURINHO M. et ECKERT S.E., « Thinking about United Nations targeted sanctions », in *Targeted sanctions : the impacts and effectiveness of United Nations action*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, pp. 25-26.
- BISHARAT G.E., « Sanctions as genocide », *Transnational Law & Contemporary Problems*, Vol. 11, No. 2, 2001, pp. 381, 409-410.
- BOLANI M.-L., « Security Council sanctions on non-state entities and individuals », *Revue hellénique de droit international*, Vol. 56, No. 2, 2003, pp. 402-404, 412-413, 418, 421-422, 430-432, 434, 436.
- CONLON P., « The humanitarian mitigation of UN sanctions », *German Yearbook of International Law*, Vol. 39, 1996, pp. 256, 258-259, 264-266.
- COUZIGOU I., « Le Conseil de sécurité doit-il respecter les droits de l'homme dans son action coercitive de maintien de la paix ? », *Revue québécoise de droit international*, 2007, pp. 111-112, 117, 119, 124-127.
- DAHMANE F.W., « Les mesures prises par le Conseil de sécurité contre les entités non-étatiques », *African Journal of International and Comparative Law*, Vol. 11, No. 2, 1999, p. 243.
- DE WET E., *The chapter VII powers of the United Nations Security Council*, Oxford, Hart, 2004, pp. 217, 220-221, 227-228, 234-235, 240-241, 245.
- DE WET E., « From Kadi to Nada : judicial techniques favouring human rights over United Nations Security Council sanctions », *Chinese Journal of International Law*, Vol. 12, No. 4, 2013, pp. 790, 792-793, 806.
- EDEN P., « United Nations targeted sanctions, human rights and the office of the ombudsperson », in *Economic sanctions and international law*, Oxford, Hart, 2016, pp. 161-162.
- ELGEBEILY S. A., *The rule of law in the United Nations Security Council decision-making process : turning the focus inwards*, New-York, Routledge, 2017, pp. 9, 28, 120-121.
- FARRALL J. M., *United Nations sanctions and the rule of law*, New-York, Cambridge University Press, 2007, pp. 63-65, 107, 147, 268-270.
- FAUSEY J.K., « Does the United Nations' use of collective sanctions to protect human rights violate its own human rights standards ? », *Connecticut Journal of International Law*, Vol. 10, No. 1, 1994, pp. 200, 214.

- FEINÄUGLE C.A., « The UN Security Council Al-Qaida and Taliban sanctions committee : emerging principles of international institutional law for the protection of individuals », *German Law Journal*, Vol. 9, No. 11, 2008, pp. 1516, 1520-1521, 1529-1531,
- FEINÄUGLE C.A., « UN smart sanctions and the UN Declaration on the rule of law », in *Economic sanctions and international law*, Oxford, Hart, 2016, pp. 120, 124, 128, 130-132.
- FROWEIN J. A. et KRISCH N., « Introduction to Chapter VII », in *The Charter of the United Nations : a commentary* (sous la dir. de B. SIMMA), 2nd éd., Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 710.
- FROWEIN J. A. et KRISCH N., « Article 41 », in *The Charter of the United Nations : a commentary* (sous la dir. de B. SIMMA), 2nd éd., Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 740.
- GALEA I., « Did the Court leave a door open : the possibility to review the legality of acts of UN organs by the International Court of Justice – case law and beyond », *Analele Universitatii din Bucuresti : Seria Drept*, Vol. 2014, No. 1, 2014, pp. 52, 58.
- GARVEY J.I., « Targeted sanctions : resolving the international due process dilemma », *Texas International Law Journal*, Vol. 50, No. édition spéciale, 2016, pp. 555, 557-559, 564-565, 574, 576.
- GEISS R., « Humanitarian safeguards in economic sanctions regimes : a call for automatic suspension clauses, periodic monitoring and follow-up assessment of long-term effects », *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 18, 2005, pp. 187-189.
- GENSER J. et BARTH K., « Targeted sanctions and due process of law », in *The United Nations Security Council in the age of human rights*, New-York, Cambridge University Press, 2014, pp. 213, 224-227, 235.
- GIBBONS E. et GARFIELD R., « The impact of economic sanctions on health and human rights in Haiti, 1991–1994 », *American Journal of Public Health*, Vol. 89, No. 10, 1999, p. 1501.
- GIUMELLI F., « Understanding United Nations targeted sanctions : an empirical analysis », *International Affairs*, Vol. 91, No. 6, 2015, pp. 1352, 1359-1362.
- GUGGISBERG S., « Nada case before the ECtHR : a new milestone in the European debate on Security Council targeted sanctions and human rights obligations », *The Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol. 8, 2012, pp. 415-416, 418.
- HAPPOLD M., « Targeted sanctions and human rights », in *Economic sanctions and international law*, Oxford, Hart, 2016, pp. 88-89, 91-92, 99.
- HEUPEL M., « With power comes responsibility : human rights protection in United Nations sanctions policy », *European Journal of International Relations*, Vol. 19, No. 4,

2013, pp. 781, 784, 786-787.

- HOTTON C., « Targeted sanctions : providing a solution to the issue of general sanctions », *Creighton International and Comparative Law Journal*, Vol. 7, No. 1, 2016, pp. 90, 97, 102.
- JOYNER C. C., « United Nations sanctions after Iraq : looking back to see ahead », *Chicago Journal of International Law*, Vol. 4, No. 2, 2003, pp. 330-331, 339, 344.
- KALALA T., *Les résolutions de l'ONU et les destinataires non étatiques*, Bruxelles, Larcier, 2009, pp. 95, 97, 121-122, 127, 131-132, 135-136.
- KANETAKE M., *The UN Security Council and domestic actors : distance in international law*, New-York, Routledge, 2018, pp. 42, 44, 50-51, 54-55, 70, 100-101.
- KOLLIPOULOS A., « Les comités des sanctions de l'Organisation des Nations Unies », in *Sanctions économiques en droit international* (sous la dir. de L. PICCHIO FORLATI et L.-A. SICILIANOS), La Haye, Martinus Nijhoff, 2004, pp. 568, 579, 580, 587, 589.
- KOOIJMANS P.H., « The Security Council and non-state entities as parties to conflicts », in *International law : theory and practice : essays in honour of Eric Suy*, The Hague / Boston / London, Martinus Nijhoff, 1998, pp. 333, 339.
- LOPEZ-JACOISTE E., « The UN collective security system and its relationship with economic sanctions and human rights », *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 14, No. 1, 2010, pp. 281, 284, 291, 313-314, 323-324, 330.
- MARAUHN T. et STEGMILLER I., « Sanctions and the protection of human rights : the role of sanctions committees », in *Coercive diplomacy, sanctions and international law* (sous la dir. de N. RONZITTI), Leiden, Brill Nijhoff, 2016, pp. 163, 167.
- MARCHEGIANI M., « Le principe de la protection équivalente dans l'articulation des rapports entre ordre juridique des NU et CEDH après l'arrêt Al-Dulimi », *Questions of International Law Journal*, Vol. 1, 2014, pp. 13-14.
- MICHAELSEN C., « The Security Council's practice of blacklisting alleged terrorists and associates : rule of law concerns and prospects for reform », *New Zealand Journal of Public and International Law*, Vol. 8, No. 1, 2010, pp. 74-75, 83, 87.
- MICHAELSEN C., « Human rights as limits for the Security Council : a matter of substantive law or defining the application of proportionality », *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 19, No. 3, 2014, pp. 457-458.
- MUNSHANI K., « The essence of terrorist finance : an empirical study of the U.N. sanctions committee and the U.N. consolidated list », *Michigan State University College of Law Journal of International Law*, Vol. 18, No. 2, 2010, pp. 245-246, 263.
- NEVILL P., « Interpretation and review of UN sanctions by European courts : comity and

conflict », in *Research handbook on UN sanctions and international law*, Cheltenham, Elgar, 2017, pp. 425, 429, 436.

- PROST K., « Security Council sanctions and fair process », in *Research handbook on UN sanctions and international law*, Cheltenham, Elgar, 2017, pp. 220-229.
- REINISCH A., « Developing human rights and humanitarian law accountability of the Security Council for the imposition of economic sanctions », *American Journal of International Law*, Vol. 95, No. 4, 2001, pp. 851-852, 857, 859.
- REISMAN W. M. et STEVICK D. L., « The applicability of international law standards to United Nations economic sanctions programmes », *European Journal of International Law*, Vol. 9, No. 86, 1998, pp. 103-104, 116-117, 120.
- RICHTER D., « Judicial review of Security Council decisions – a modern vision of the administration of justice », *Polish Yearbook of International Law*, Vol. 32, 2012, pp. 273-274, 276.
- SHAYGAN F., *La compatibilité des sanctions économiques du Conseil de sécurité avec les droits de l'homme et le droit international humanitaire*, Bruxelles, Bruylant, 2008, pp. 175, 180, 222-224, 242-243.
- STUBBS M., « Human rights obligation as a collateral limit on the powers of the security council », in *Imagining law : essay in conversation with Judith Gardam*, Adelaide, University of Adelaide Press, 2016, pp. 73, 88.
- SWINDELLS F., « U.N. sanctions in Haiti : a contradiction under articles 41 and 55 of the U.N. Charter », *Fordham International Law Journal*, Vol. 20, No. 5, 1997, pp. 1934, 1942, 1944.
- TEHINDRAZANARIVELO D. L., « Le droit des Nations Unies et les limites au pouvoir de sanction du Conseil de sécurité », in *Sanctions économiques en droit international* (sous la dir. de L. PICCHIO FORLATI et L.-A. SICILIANOS), La Haye, Martinus Nijhoff, 2004, pp. 259-260.
- TOURINHO M., « Towards a world police ? The implications of individual UN targeted sanctions », *International Affairs*, Vol. 91, No. 6, 2015, pp. 1403, 1405.
- TZANAKOPOULOS A., « United Nations sanctions in domestic courts », *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 8, No. 1, 2010, pp. 252-254, 261, 265.
- URIARTE J.A., « The responsibility of international organizations and international and European courts and tribunals : judicial review of Security Council resolutions », in *Remedies and Responsibility for the Actions of International Organizations / Mesures de réparation et responsabilité à raison des actes des organisations internationales* (sous la dir. de D. SAROOSHI), Leiden, Brill Nijhoff, 2014, pp. 331-332, 346.
- VAN DEN HERIK L., « Peripheral hegemony in the quest to ensure Security Council accountability for its individualized UN sanctions regimes », *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 19, No. 3, 2014, pp. 431, 443, 449.

- WHITE N.D., « Sanctions against Non-State actors », in *Coercive diplomacy, sanctions and international law* (sous la dir. de N. RONZITTI), Leiden, Brill Nijhoff, 2016, pp. 132, 148-150, 154-155.
- WILLEMS A., « The European Court of Human Rights on the UN individual counter-terrorist sanctions regime : safeguarding Convention rights and harmonising conflicting norms in *Nada v. Switzerland* », *Nordic Journal of International Law*, Vol. 83, No. 1, 2014, pp. 55-56.
- WILLIS G.L., « Security Council targeted sanctions, due process and the 1267 ombudsperson », *Georgetown Journal of International Law*, Vol. 42, No. 3, 2011, p. 685.
- WORSTER W.T., « Relative international legal personality of non-state actors », *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 42, No. 1, 2017, pp. 230-231, 269-271.
- ZAMANI S.G. et MAZAHERI J., « The need for international judicial review of UN economic sanctions », in *Economic sanctions under international law. Unilateralism, multilateralism, legitimacy, and consequences* (sous la dir. de A. Z. MAROSSI et M. R. BASSETT), T.M.C. Asser Press, La Haye, 2015, pp. 227-228.

Divers

Documents de l'ONU

- Assemblée Générale de l'ONU et Conseil de sécurité, *Supplément à l'agenda pour la paix : rapport de situation présenté par le Secrétaire Général à l'occasion du cinquantième de l'Organisation des Nations Unies*, Cinquantième session, Rapport du Secrétaire Général sur l'activité de l'organisation, 25 janvier 1995, A/50/60, S/1995/1.
- Assemblée Générale de l'ONU, *Supplément à l'agenda pour la paix*, Cinquante et unième session, 26 septembre 1997, A/RES/51/242, Annexe II.
- Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°8 : Relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels*, 12 décembre 1997, E/C.12/1997/8.
- *Rapport de la deuxième commission d'évaluation créée en application de la note du président du Conseil de sécurité en date du 30 janvier 1999 (S/1999/100) concernant la situation humanitaire actuelle en Iraq*, 30 mars 1999, S/1999/356, Annexe II.
- *Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'homme, document de travail établi par Marc Bossuyt pour la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme (52^e session)*, 21 juin 2000, E/CN.4/Sub.2/2000/33.
- Assemblée Générale de l'ONU, *Rapport du rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*,

Ben Emmerson, Soixante-septième session, 26 septembre 2012, A/67/396.

- Assemblée Générale de l'ONU et Conseil de sécurité, *Compendium de l'Examen de haut niveau des sanctions imposées par l'ONU*, Soixante-neuvième session, Suite donnée aux textes issus du Sommet du Millénaire, 12 juin 2015, A/69/941, S/2015/432.
- *Proposition du groupe des États de même avis sur les sanctions ciblées en vue de l'adoption de procédures équitables et transparentes pour améliorer l'efficacité des régimes de sanctions des Nations Unies*, 11 décembre 2018, S/2018/1094.
- *Rapport du Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'État islamique d'Iraq et du Levant (Daech), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés*, 31 décembre 2018, S/2018/1128.
- *Rapport du Bureau du Médiateur établi en application de la résolution du Conseil de sécurité 2368 (2017)*, 6 février 2019, S/2019/112.
- *Rapport du Bureau du Médiateur présenté en application de la résolution 2368 (2017) du Conseil de sécurité, 1er août 2019*, S/2019/621.

Etudes et rapports

- FASSBENDER B., « Targeted sanctions and due process. The responsibility of the UN Security Council to ensure that fair and clear procedures are made available to individuals and entities targeted with sanctions under Chapter VII of the UN Charter », Humboldt-Universität zu Berlin, 20 mars 2006.
- SULLIVAN G. et HAYES B., « Blacklisted : targeted sanctions, preemptive security and fundamental rights », European Center for Constitutional and Human Rights, 2010.
- Table ronde franco-russe avec l'Université d'Etat Lobatchevski de Nijni-Novgorod, « Les sanctions ciblées au carrefour des droits international et européen », Grenoble, 10 mai 2011.
- Watson Institute for International Studies at Brown University, « Due process and targeted sanctions : an update of the "Watson Report" », Décembre 2012.

Ressources électroniques

- Site officiel de l'ONU, <https://www.un.org/securitycouncil/fr/sanctions/information> (dernière consultation le 29 novembre 2019).
- « Modalités et normes pour l'analyse », disponible sur <https://www.un.org/securitycouncil/fr/ombudsperson/approach-and-standard> (dernière consultation le 7 février 2020).
- « Méthode du Médiateur en matière d'analyse, d'évaluation et d'utilisation de

l'information », disponible sur <https://www.un.org/securitycouncil/fr/ombudsperson/assessment-information> (dernière consultation le 7 février 2020).

- Présentation du Médiateur au Ministère des Armées à Paris, 6 juin 2019, disponible sur <https://www.un.org/securitycouncil/fr/ombudsperson/selected-presentations> (dernière consultation le 26 avril 2020).

