

Le contrôle des sanctions prises par le Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999) et 1989 (2011) concernant Al-Qaida ainsi que les personnes et entités qui lui sont associées

Mémoire réalisé par  
**Violette Mouvet**

Promoteur  
**Oliver De Schutter**

Année académique 2014-2015  
**Master en droit**

## Plagiat et erreur méthodologique grave

---

Le plagiat entraîne l'application des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens de l'UCL.

Il y a lieu d'entendre par « plagiat », l'utilisation des idées et énonciations d'un tiers, fussent-elles paraphrasées et quelle qu'en soit l'ampleur, sans que leur source ne soit mentionnée explicitement et distinctement à l'endroit exact de l'utilisation.

La reproduction littérale du passage d'une oeuvre, même non soumise à droit d'auteur, requiert que l'extrait soit placé entre guillemets et que la citation soit immédiatement suivie de la référence exacte à la source consultée.\*.

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

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

## Table des matières

INTRODUCTION .....	7
Titre I. Informations générales sur le Comité des sanctions du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 et 1989.....	9
Chapitre 1 : Contexte factuel de la création du Comité.....	9
Chapitre 2: Contexte juridique de la création du Comité .....	12
Section 1 : Caractère subsidiaire du Comité.....	12
Section 2: Caractère politique du Comité.....	13
Chapitre 3: Objectifs poursuivis par le Comité.....	15
Chapitre 4: Composition du Comité .....	16
Titre II: Fonctionnement du Comité .....	18
Chapitre 1: Activités du Comité.....	18
Section 1: Désignation de personnes, entités et biens devant faire l'objet de sanctions.....	18
Section 2: Surveillance de la mise en œuvre des sanctions décidées par le Conseil de sécurité .	18
Section 3 : Clarification des modalités d'application des sanctions.....	19
Chapitre 2: Assistance de l'équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions .....	20
Titre III: Etablissement par le Comité d'une liste de personnes, groupes, entreprises et entités associés à Al-Qaida .....	22
Chapitre 1: Information préalable des Etats Membres et inscription sur la liste .....	22
Chapitre 2: Publication des motifs d'inscription sur la liste .....	24
Chapitre 4: Conséquences de l'inscription .....	26
Section 1: Principes .....	26
Section 2: Dérogations .....	28
Chapitre 5: Mises à jour de la liste et radiations.....	29
Section 1: Mises à jour .....	29
Section 2 : Radiations .....	30
Titre IV: L'articulation entre le régime du Comité des sanctions et les droits de l'homme.....	33
Chapitre 1 : Problèmes juridiques rencontrés au regard des droits de l'homme .....	34
Section 1 : Atteintes aux droits fondamentaux par la procédure d'inscription et de radiation ...	34
Section 2 : Atteintes aux droits fondamentaux par les sanctions elles-mêmes.....	38
Chapitre 2 : Procédures entreprises devant les juridictions et quasi-juridictions internationales...	41
Section 1 : Immunité juridictionnelle des décisions du Conseil de sécurité et moyens de contournement .....	41
Section 2 : Contrôle du respect des droits fondamentaux au fond : quelques applications .....	46
Chapitre 3 : Suites données aux critiques émises et procédures entreprises .....	54

Section 1 : Amélioration face au manque de transparence et d'équité dans la procédure .....	54
Section 2 : Respect des droits de l'homme sur le fond : instauration de dérogations humanitaires .....	59
Chapitre 4 : Propositions au regard des droits de l'homme et de l'efficacité des sanctions .....	61
CONCLUSION .....	67

## REMERCIEMENTS

Si ces quelques lignes marquent l'amorce de votre lecture, elles constituent pour moi le dénouement d'un travail de longue haleine qui n'aurait abouti sans l'aide précieuse de nombreuses personnes. Je saisis donc ici l'occasion de faire part de ma gratitude à tous ceux qui ont contribué, de près comme de loin, à la réalisation de ce mémoire.

Je tiens tout d'abord à adresser mes remerciements sincères à mon promoteur, le Professeur Olivier De Schutter, pour avoir fait naître mon intérêt pour la matière en m'aiguillant vers le régime analysé dans ce travail, ainsi que pour sa disponibilité et la rapidité de ses réponses.

Je tiens ensuite à remercier Messieurs Serge Deruette, professeur en sciences politiques à l'Université de Mons, Jean-Arthur Régibeau, directeur politique au Ministère des affaires étrangères, et particulièrement Frédéric De Coninck, attaché au sein du service Lutte contre le terrorisme à la direction générale des Affaires multilatérales et la mondialisation pour le temps et l'aide qu'ils ont accepté de me consacrer.

Enfin et surtout, il me faut remercier mes proches, ma famille, et plus particulièrement Nathalie Pêtre, ma mère. Son support inconditionnel et sa confiance tout au long de mes études m'amènent ici aujourd'hui et font naître en moi une reconnaissance que je sais inébranlable.

*Je dédie ce mémoire à mon grand-père, pour son soutien indéfectible durant toutes ces années.*



## INTRODUCTION

Le terrorisme fait indéniablement partie de notre Histoire et de notre actualité. En effet, depuis plusieurs années, la menace s'est amplifiée<sup>1</sup> et face à ce phénomène, les Nations Unies ont voulu réagir en adoptant des mesures de lutte antiterroriste.

Dans ce cadre, le 15 octobre 1999, le Conseil de sécurité, qui se destine au maintien de la paix et de la sécurité internationales, adopta la résolution 1267<sup>2</sup>. L'étude du présent mémoire portera sur ce régime.

Cette résolution mit en place un organe subsidiaire, dénommé « Comité des sanctions », investi de l'établissement d'une liste de personnes et entités suspectées d'être associées à Al-Qaida, mais également chargé de surveiller la mise en œuvre par les Etats des sanctions imposées aux terroristes suspectés. Nous verrons en effet que la simple inscription sur la liste consolidée provoque l'imposition de sanctions à l'encontre des présumés terroristes, à titre de mesures préventives.

Nous souhaitons nous interroger sur la compatibilité entre les sanctions instaurées par la Résolution 1267 du Conseil de sécurité et les droits fondamentaux des personnes et entités répertoriées.

Pour entreprendre ce travail, nous sommes partie du compte-rendu du 6 août 2010 du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte anti-terroriste, Martin Scheinin<sup>3</sup>, qui nous a éclairée sur les problématiques que pouvait poser le régime analysé. Intriguée par la question, nous avons étayé notre recherche en parcourant d'autres ouvrages de doctrine traitant du sujet tout en analysant, en parallèle, les résolutions formant la base légale du système critiqué. Les ouvrages parcourus nous ont souvent orientée vers la jurisprudence inhérente à notre question, ce qui constitua également une source pertinente dans l'élaboration de ce mémoire.

---

<sup>1</sup> F.I.D.H., « L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité », rapport d'analyse, n°429, 2005, p. 4.

<sup>2</sup> Doc. ONU, S/RES/1267.

<sup>3</sup> Doc. ONU, A/65/258.

Ainsi, après avoir fixé les balises de ce Comité en analysant le contexte de sa création, ses objectifs et sa composition, nous nous intéresserons plus en profondeur au fonctionnement concret de cet organe, et plus précisément à l'établissement et la mise à jour de la liste consolidée de personnes et organisations soupçonnées de liens avec Al-Qaida.

Nous aborderons ensuite l'étude fondamentale du sujet traité dans le cadre de ce mémoire, à savoir l'articulation entre le régime analysé dans les titres précédents et les droits de l'homme. Nous y traiterons de la manière dont le système porte atteinte aux droits fondamentaux, tant par sa procédure que par les sanctions elles-mêmes. Nous analyserons ensuite les procédures entreprises dans ce sens ainsi que les évolutions qui y ont fait suite.

Nous clôturerons enfin ce travail en tentant de déterminer si les améliorations apportées au régime suffisent à le conformer aux droits fondamentaux et en proposant quelques pistes pour que l'équilibre entre efficacité de la lutte antiterroriste et respect des droits fondamentaux individuels soit rencontré en l'espèce.

Le choix du sujet est motivé par l'actualité de la menace terroriste et permet, de manière plus fondamentale, de se demander si une démocratie ou, dans le cas d'espèce, une organisation mise en place à des fins pacifistes, a les moyens de lutter contre cette menace sans pour autant renier les principes et libertés que le terrorisme bafoue.

# **Titre I. Informations générales sur le Comité des sanctions du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 et 1989**

## **Chapitre 1 : Contexte factuel de la création du Comité**

C'est le Conseil de sécurité des Nations Unies qui a adopté les résolutions 1267 et 1989 établissant le Comité des sanctions. Le Conseil constitue l'une des six principales institutions établies par la Charte de l'organisation, aux côtés de l'Assemblée générale, du Conseil économique et social, du Conseil de tutelle, de la Cour internationale de Justice et du Secrétariat<sup>4</sup>.

La principale mission du Conseil est d'agir au nom de tous les membres de l'Organisation des Nations Unies afin de permettre une action rapide et efficace dans l'objectif du maintien de la paix et de la sécurité internationales, tout en agissant de manière conforme aux buts et principes de l'ONU<sup>5</sup>. Dans cette optique, le Chapitre VII de la Charte permet à cet organe de prendre des mesures contraignantes à l'égard des Etats. Ces mesures peuvent constituer des sanctions n'impliquant pas d'intervention militaire (telles que des sanctions économiques, par exemple) mais peuvent également engendrer l'emploi de la force armée<sup>6</sup>.

Ainsi, après la guerre froide, le Conseil de sécurité a développé sa politique de sanctions de manière plus rigoureuse en développant, après les effets dévastateurs des sanctions globales imposées à l'Iraq en 1990, le concept de sanctions individualisées<sup>7</sup>. En effet, comme le soulignait le secrétaire général Kofi Annan dans son rapport de 1997, les sanctions globales

---

<sup>4</sup> Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945, art. 7.

<sup>5</sup> Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945, article 24.

<sup>6</sup> Site officiel de l'O.N.U., page sur le Comité des sanctions du Conseil de sécurité :

<http://www.un.org/french/sc/committees/> - Dernière consultation le 30 juin 2015.

<sup>7</sup> L. VAN DEN HERIK, « The Security Council's targeted sanctions regimes: in need of better protection of the individual », *Leiden Journal of International Law*, 2007, p. 798.

contre un Etat ayant principalement un impact sur sa population civile<sup>8</sup>, il apparut nécessaire de développer un instrument plus efficace permettant de réduire les pertes humanitaires<sup>9</sup>.

Ce nouveau système de sanctions dites « intelligentes<sup>10</sup> » fut donc développé afin de parer aux conséquences négatives qu'endurait la population consécutivement aux sanctions globales, en visant directement certains leaders politiques ou segments de la société tout en réduisant les dommages collatéraux vis-à-vis de la population civile<sup>11</sup> et des maillons les plus faibles de la communauté<sup>12</sup>. Les sanctions individualisées peuvent inclure des embargos sur les armes, l'interdiction de voyager ou encore des sanctions financières comme le gel des avoirs des personnes concernées<sup>13</sup>.

C'est dans ce contexte que, lorsque le Conseil de sécurité a, le 15 octobre 1999, adopté la résolution 1267<sup>14</sup>, il a créé le Comité des sanctions contre Al-Qaida. Cet organe fut institué afin de surveiller l'application des sanctions infligées à l'Afghanistan suite à son soutien envers Oussama Ben Laden<sup>15</sup>, mais fut également investi de la tenue à jour d'une liste d'individus ou groupes associés à Ben Laden, aux Talibans ou à Al-Qaida, sur base d'informations pertinentes fournies par les Etats ou autres organisations<sup>16</sup>. D'autres Comités des sanctions ont vu le jour, combattant d'autres menaces, mais nous nous consacrerons ici uniquement au Comité des sanctions faisant suite à la résolution 1267.

---

<sup>8</sup> G. HUFBAUER, B. OEGG, « Targeted Sanctions: a policy alternative? », *Law & Pol'y Int'l Bus*, 2000-2001, p.11.

<sup>9</sup> Doc. ONU A/52/1, p. 89.

<sup>10</sup> G. HUFBAUER, B. OEGG, « Targeted Sanctions : a policy alternative? », *Law & Pol'y Int'l Bus*, 2000-2001, p.12.

<sup>11</sup> L. VAN DEN HERIK, « The Security Council's targeted sanctions regimes: in need of better protection of the individual », *Leiden Journal of International Law*, 2007, p. 798.

<sup>12</sup> A. REINISCH, « Developing Human rights and humanitarian law accountability on the Security Council for the imposition of economic sanctions », *The American journal of International Law*, 2001, p. 851.

<sup>13</sup> A. REINISCH, « Developing Human rights and humanitarian law accountability on the Security Council for the imposition of economic sanctions », *The American journal of International Law*, 2001, p. 851.

<sup>14</sup> Doc. ONU, S/RES/1267.

<sup>15</sup> E. ROSAND, « The Security Council's Efforts to Monitor the Implementation of Al Qaeda/Taliban Sanctions », *The American Journal of International Law*, 2004, p. 747.

<sup>16</sup> E. ROSAND, « The Security Council's Efforts to Monitor the Implementation of Al Qaeda/Taliban Sanctions », *The American Journal of International Law*, 2004, p. 748.

Dans un premier temps, les mesures étaient plutôt limitées, mais le Conseil a, au fil des années, renforcé ce régime de sanctions par le biais de nouvelles résolutions. Ainsi, le 19 décembre 2000, il adopta la résolution 1333<sup>17</sup> afin d'inclure aux sanctions un embargo sur les armes et d'élargir le système de gel des fonds<sup>18</sup>. Il continua d'étendre le régime via les résolutions 1390<sup>19</sup>, 1455<sup>20</sup>, 1526<sup>21</sup>, 1617<sup>22</sup>, 1735<sup>23</sup>, 1822<sup>24</sup> et 1904<sup>25</sup> de manière à ce que les sanctions s'appliquent désormais également aux personnes et entités associées à Al-Qaida, partout dans le monde<sup>26</sup>.

Enfin, en 2011, le Conseil a adopté deux nouvelles résolutions : 1988<sup>27</sup> et 1989<sup>28</sup>, afin de diviser en deux groupes distincts Al-Qaida et les Talibans. Le régime analysé dans ce travail se limite aux sanctions mises en place à l'encontre de personnes ou de groupes suspectés d'être en lien avec Al-Qaida, à savoir le régime faisant suite aux résolutions 1267 et 1989.

Toutes ces résolutions contraignent les Etats de geler les avoirs de toute personne ou association désignée par le Comité, d'en empêcher l'entrée ou le transit sur le territoire national et d'interdire le transfert d'armes ou matériels connexes à ces personnes ou organisations<sup>29</sup>.

---

<sup>17</sup> Doc. ONU, S/RES/1333.

<sup>18</sup> E. ROSAND, "The Security Council's Efforts to Monitor the Implementation of Al Qaeda/Taliban Sanctions", *The American Journal of International Law*, 2004, p. 747.

<sup>19</sup> Doc. ONU, S/RES/1390.

<sup>20</sup> Doc. ONU, S/RES/1455.

<sup>21</sup> Doc. ONU, S/RES/1526.

<sup>22</sup> Doc. ONU, S/RES/1617.

<sup>23</sup> Doc. ONU, S/RES/1735.

<sup>24</sup> Doc. ONU, S/RES/1822.

<sup>25</sup> Doc. ONU, S/RES/1904.

<sup>26</sup> E. ROSAND, "The Security Council's Efforts to Monitor the Implementation of Al Qaeda/Taliban Sanctions", *The American Journal of International Law*, 2004, p. 747.

<sup>27</sup> Doc. ONU, S/RES/1988.

<sup>28</sup> Doc. ONU, S/RES/1989.

<sup>29</sup> Site officiel de l'ONU, page sur le Comité 1267 et 1989 du Conseil de sécurité :

<http://www.un.org/french/sc/committees/1267/index.shtml> - Dernière consultation le 30 juin 2015.

L'imposition de ces sanctions permet d'exercer une pression suffisante -néanmoins sans recours à la force- sur une entité ou une personne afin qu'elle respecte les objectifs du Conseil de sécurité et constitue ainsi pour ce dernier un moyen efficace de faire respecter ses décisions<sup>30</sup>.

## Chapitre 2: Contexte juridique de la création du Comité

Tout comité est un organe subsidiaire et politique<sup>31</sup>.

### Section 1 : Caractère subsidiaire du Comité

Le Comité des sanctions est un organe subsidiaire car il résulte d'une décision du Conseil de sécurité<sup>32</sup>, en vertu de l'article 28 du règlement intérieur provisoire du Conseil<sup>33</sup>. De ce fait, il est susceptible d'être chargé de toutes fonctions concourant à celles du Conseil, l'organe principal, c'est-à-dire le maintien de la paix dans le respect des principes établis par la Charte, tout en restant soumis à la volonté du Conseil qui décide de l'étendue de son pouvoir et de son éventuelle dissolution<sup>34</sup>.

Le Comité des sanctions est, dans le cas d'espèce, investi de l'importante responsabilité du contrôle du respect des sanctions<sup>35</sup> mais reste subordonné à l'autorité du Conseil<sup>36</sup>.

---

<sup>30</sup> Site officiel de l'ONU, page sur le Comité 1267 et 1989 du Conseil de sécurité :

<http://www.un.org/french/sc/committees/1267/index.shtml> - Dernière consultation le 30 juin 2015.

<sup>31</sup> J. CHARPENTIER, « L'organisation du régime des sanctions au niveau universel », in *Les Nations Unies et les sanctions : quelle efficacité ?* (sous la dir. De M. ROSTANE) , Paris, Pedone, 2000, p. 49.

<sup>32</sup> F. ALABRUNE, « La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990 », *Annuaire français de droit international*, 1999, p. 228.

<sup>33</sup> Doc. ONU, S/96/Rev.7, art. 28.

<sup>34</sup> D. OLARTE, C. FOLSCHÉ, « L'efficacité des sanctions de l'Organisation des Nations Unies », *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 2004, p. 44.

<sup>35</sup> J. CHARPENTIER, « L'organisation du régime des sanctions au niveau universel », in *Les Nations Unies et les sanctions : quelle efficacité ?* (sous la dir. De M. ROSTANE) , Paris, Pedone, 2000 , p. 52.

<sup>36</sup> J. CHARPENTIER, « L'organisation du régime des sanctions au niveau universel », in *Les Nations Unies et les sanctions : quelle efficacité ?* (sous la dir. De M. ROSTANE) , Paris, Pedone, 2000, p. 49.

## Section 2: Caractère politique du Comité

Le Comité des sanctions est politique, outre de par sa composition<sup>37</sup>, qui sera examinée dans le chapitre suivant, ainsi qu'en vertu de son mode de décision, le consensus, mais également car il fut adopté sous le régime du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies qui autorise le Conseil à prendre des mesures coercitives en cas de « *menaces contre la paix, ruptures de la paix et actes d'agression*<sup>38</sup> ». Le Conseil de sécurité fixe les limites de ce pouvoir d'action.

En effet, en tant qu'organe de l'Organisation des Nations Unies, le Conseil de sécurité est tenu par son instrument constitutif : la Charte<sup>39</sup>. Le Conseil, lorsqu'il agit sous la coupe du chapitre VII de cet instrument, dispose de pouvoirs assez larges<sup>40</sup> : dès l'apparition d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, il peut imposer des sanctions<sup>41</sup>.

La résolution 1267 se réfère d'ailleurs implicitement, dans le huitième alinéa de son préambule, à l'article 39 de la Charte, nous indiquant le caractère politique de l'institution du Comité des sanctions: « *Considérant qu'en se refusant à satisfaire aux exigences formulées au paragraphe 13 de la résolution 1214 (1998), les autorités des Talibans font peser une menace sur la paix et la sécurité internationales*<sup>42</sup> ».

En principe, les mesures prises dans ce cadre doivent être adoptées, dans le respect du principe de proportionnalité, au cas par cas, et le Conseil doit utiliser ses pouvoirs exceptionnels pour ne prendre que des mesures jugées indispensables afin de combattre une situation particulière et concrète posant une menace contre la paix et la sécurité internationales<sup>43</sup>. En effet, comme l'indique la Charte des Nations Unies, l'imposition d'une sanction internationale n'est possible qu'en « *cas de menace contre la paix, de rupture de*

---

<sup>37</sup> F. ALABRUNE, « La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990 », *Annuaire français de droit international*, 1999, p. 230.

<sup>38</sup> Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945, Chap. VII.

<sup>39</sup> Doc. ONU, A/65/258, p.11.

<sup>40</sup> O. LUTZ, « A decade of sanctions against Iraq : Never again ! The end of unlimited sanctions in the recent practice of Security Council », *E.J.I.L.*, 2002, p. 96.

<sup>41</sup> Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945, art. 45.

<sup>42</sup> Doc. ONU, S/RES/1267, p. 2.

<sup>43</sup> Doc. ONU, A/65/258, 2010, pp. 11-12.

la paix et d'acte d'agression"<sup>44</sup>. Dans ce cadre, l'article 39 de la Charte confère au Conseil le monopole pour constater l'existence d'un tel contexte<sup>45</sup>.

### §1: Discussion sur la légalité du régime

Concernant le Comité des sanctions, le débat fait rage de savoir si, en adoptant les différentes résolutions précitées, le Conseil a bien agi conformément aux pouvoirs qui lui étaient conférés par la Charte<sup>46</sup>.

En effet, alors que certains auteurs estiment que le Conseil de sécurité, lorsqu'il agit dans le cadre du Chapitre VII, n'a pas de limite perceptible à sa discrétion<sup>47</sup>, d'autres auteurs, que nous rejoignons, allèguent le contraire en décrivant les régimes de sanctions sans limite de temps comme étant contraires aux principes de la Charte<sup>48</sup>.

Il est vrai que, comme le souligne le Rapporteur spécial pour la promotion et protection des droits de l'homme et libertés fondamentales dans le combat contre le terrorisme dans son rapport de 2010, ce problème de limite temporelle s'applique à tout le régime consécutif à la résolution 1267<sup>49</sup>. Ceci est notamment le cas, comme le rappelle le rapporteur, de la résolution 1390 adoptée en 2002 - pionnière des « *open-ended resolutions on sanctions* » - car même si cette dernière peut être vue comme une mesure d'urgence à l'encontre d'une menace spécifique contre la paix, ce régime n'est ni limité dans le temps ni dans l'espace<sup>50</sup>.

Or selon le Rapporteur Martin Scheinin, si le Conseil comptait, à travers l'adoption de cette résolution, combattre une situation concrète, son application ininterrompue après tant d'années ne peut plus être considérée comme répondant à une menace spécifique et concrète à

---

<sup>44</sup> Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945, art. 39.

<sup>45</sup> D. OLARTE, C. FOLSCHÉ, « L'efficacité des sanctions de l'Organisation des Nations Unies », *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 2004, p. 19.

<sup>46</sup> Doc. ONU, A/65/258, pp. 11-12.

<sup>47</sup> H. OOSTHUIZEN, « Playing the Devil's Advocate: the United Nations Security Council is unbound by law », *Leiden Journal of International Law*, 1999, p. 549.

<sup>48</sup> O. LUTZ, « A decade of sanctions against Iraq : Never again ! The end of unlimited sanctions in the recent practice of Security Council », *E.J.I.L.*, 2002, p. 99.

<sup>49</sup> Doc. ONU, A/65/258, p. 16.

<sup>50</sup> Doc. ONU, A/65/258, 2010, p. 16.

la paix et la sécurité. Ainsi, l'application actuelle de cette résolution excèderait, selon certains, les pouvoirs conférés au Conseil de sécurité<sup>51</sup>.

Enfin, indépendamment des questions que pose la légalité du régime, les partisans d'une limite dans le temps soulignent qu'une date butoir forcerait le Conseil, au terme de la période fixée, à obtenir la majorité requise pour faire perdurer la sanction dans chacun des cas, ce qui assurerait au régime de sanctions le support constant de la majorité au sein du Conseil de sécurité, autrement dit, en assurerait la légitimité et l'adéquation aux éventuels changements<sup>52</sup>. La présence d'une limitation temporelle servirait ainsi de mécanisme d'autorégulation au Conseil de sécurité dans sa fonction d'imposition et de maintien des sanctions<sup>53</sup>.

### **Chapitre 3: Objectifs poursuivis par le Comité**

Le Comité a pour objectif principal de faire appliquer la résolution 1267 du Conseil de sécurité. Les résolutions 1267 et 1989 font obligation aux Etats d'empêcher l'entrée ou le transit sur leur territoire, de geler les avoirs et d'empêcher la vente ou le transfert d'armes et de matériels connexes à toute personne ou entité associée à Al-Qaida selon la désignation du Comité<sup>54</sup>.

Dans ce cadre, ce Comité est « *chargé du suivi des sanctions édictées par cette résolution et celles qui en découlent à l'encontre des personnes et entités liées à Al-Qaida et portées sur une liste spécifique* »<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> O. LUTZ, « A decade of sanctions against Iraq : Never again ! The end of unlimited sanctions in the recent practice of Security Council », *E.J.I.L.*, 2002 ,p. 99.

<sup>52</sup> O. LUTZ, « A decade of sanctions against Iraq : Never again ! The end of unlimited sanctions in the recent practice of Security Council », *E.J.I.L.*, 2002 ,p. 99.

<sup>53</sup> O. LUTZ, « A decade of sanctions against Iraq : Never again ! The end of unlimited sanctions in the recent practice of Security Council », *E.J.I.L.*, 2002 ,p. 99..

<sup>54</sup> Site officiel de l'ONU, page sur le Comité 1267 et 1989 du Conseil de sécurité :

<http://www.un.org/french/sc/committees/1267/index.shtml> - Dernière consultation le 30 juin 2015.

<sup>55</sup> M. BETTATI, *Le terrorisme, les voies de la coopération internationale*, Paris, Odile Jacob, 2013, p. 76.

Ainsi, le Comité des sanctions trouve son fondement principal au sein de la lutte contre le terrorisme dans laquelle s'est engagée l'ONU depuis plusieurs années.

## Chapitre 4: Composition du Comité

Le Comité des sanctions faisant suite aux résolutions 1267 et 1989 concernant Al-Qaida ainsi que les personnes et entités qui lui sont associées se compose de représentants de tous les membres du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies<sup>56</sup>.

Il se compose donc de quinze membres, à savoir les cinq membres permanents ainsi que dix membres élus par l'Assemblée générale pour un mandat de deux ans. Rappelons en effet que l'Assemblée générale élit annuellement cinq des dix membres non permanents du Conseil pour un mandat biennal. Les élus doivent être cinq parmi les Etats d'Afrique et d'Asie, un parmi les Etats d'Europe orientale, deux parmi les Etats d'Amérique latine et des Caraïbes et deux parmi les Etats d'Europe occidentale et les autres Etats.

Le Conseil - et de ce fait, le Comité - est actuellement composé de la Chine, la Fédération de Russie, la France, les Etats-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni, ainsi que l'Angola, le Chili, l'Espagne, la Jordanie, la Lituanie, la Malaisie, le Nigéria, la Nouvelle Zélande, le Tchad et le Venezuela<sup>57</sup>.

Le Président du Comité des sanctions est désigné par le Conseil de sécurité et préside les réunions de l'organe subsidiaire. Il est assisté dans sa tâche par deux vice-présidents élus par le même organe<sup>58</sup>.

Le Comité se réunit de manière formelle ou informelle dès que le Président l'estime nécessaire ou à la requête d'un de ses membres. Ceux-ci se rassemblent généralement au sein

---

<sup>56</sup> Doc. ONU, Manuel sur le rôle de la justice pénale dans la lutte contre le terrorisme, Série de Manuels sur la réforme de la justice pénale, New York, 2009, p.46.

<sup>57</sup> Site officiel de l'ONU, page sur les membres du Conseil de Sécurité : <http://www.un.org/fr/sc/members/> - Dernière consultation le 7 août 2015.

<sup>58</sup> Doc. ONU, Directives régissant la conduite des travaux du Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999) et 1989 (2011) concernant Al-Qaida et les personnes et entités qui lui sont associées, 15 avril 2013, section 1, c).

de sessions fermées et prennent leurs décisions par consensus. S'ils n'y parviennent pas, le Président peut soumettre la décision litigieuse au Conseil de sécurité<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Doc. ONU, Directives régissant la conduite des travaux du Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999) et 1989 (2011) concernant Al-Qaida et les personnes et entités qui lui sont associées, 15 avril 2013, section 4, a).

## **Titre II: Fonctionnement du Comité**

### **Chapitre 1: Activités du Comité**

Les activités du Comité des sanctions faisant suite aux résolutions 1267 et 1989 peuvent être résumées à trois fonctions centrales : la désignation de personnes, entités et biens devant faire l'objet de sanctions ; la surveillance de la mise en œuvre de ces mesures décidées par le Conseil ainsi que la clarification des modalités d'application de ces dernières<sup>60</sup>.

#### **Section 1: Désignation de personnes, entités et biens devant faire l'objet de sanctions**

Comme nous l'affirmions dans le titre précédent, l'un des principaux rôles du Comité des sanctions est l'élaboration d'une liste d'individus, groupes ou entités associés à Al-Qaida.

Le Comité dresse cette liste sur base d'informations pertinentes fournies par les Etats ou d'autres organisations<sup>61</sup>, la tient à jour et fait éventuellement droit, après examen, aux requêtes de radiation pouvant émaner des Etats<sup>62</sup>.

Nous procéderons dans le titre ultérieur à une analyse plus poussée de cette mission du Comité.

#### **Section 2: Surveillance de la mise en œuvre des sanctions décidées par le Conseil de sécurité**

Comme nous l'avons étudié précédemment, le Comité 1267 fut fondé afin de contrôler l'application étatique des sanctions imposées par le Conseil de sécurité à l'Afghanistan suite à

---

<sup>60</sup> Site officiel de la diplomatie française, page sur les sanctions aux Nations unies :

<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/la-france-a-l-onu-1032/domaines-d-action-de-l-onu/la-paix-et-la-securite/article/les-sanctions> - Dernière consultation le 23 février 2015.

<sup>61</sup> E. ROSAND, « The Security Council's Efforts to Monitor the Implementation of Al Qaeda/Taliban Sanctions », *The American Journal of International Law*, 2004, p. 748.

<sup>62</sup> Site officiel de l'ONU, page d'informations générales sur le Comité 1267 et 1989 du Conseil de sécurité : <http://www.un.org/french/sc/committees/1267/information.shtml> - Dernière consultation le 30 juin 2015.

son soutien à Osama Ben Laden et Al-Qaida, mais a rapidement vu son champ d'application s'étendre à tous les individus et entités associés d'une quelconque manière à ces derniers<sup>63</sup>.

Or, la Charte des Nations Unies prévoit en son article 41 que lorsque le Conseil décide de mesures n'impliquant pas l'emploi de la force, il peut faire appel aux Etats-Membres pour « *appliquer ces mesures* »<sup>64</sup>. Ainsi, la mise en œuvre des sanctions est décentralisée car les Etats eux-mêmes se chargent de leur exécution.

Le Comité des sanctions a donc été créé pour surveiller le respect du régime mis en place par le Conseil et adressé aux Etats<sup>65</sup>.

Afin d'accomplir cette mission, le Comité peut « *demande aux Etats des informations sur les mesures qu'ils ont prises pour l'application des sanctions* »<sup>66</sup>, examiner les pièces envoyées par les Etats et « *réagir aux informations qui leur parviennent sur des violations des sanctions* »<sup>67</sup>.

Sur base de ces informations, le Comité transmettra au Conseil un rapport sur les efforts étatiques quant à la mise en œuvre des sanctions<sup>68</sup>.

### **Section 3 : Clarification des modalités d'application des sanctions**

La dernière principale fonction du Comité des sanctions est de répondre aux interrogations des Etats sur l'exécution concrète des sanctions ou adresser, de sa propre initiative, des directives générales afin de clarifier l'interprétation des décisions du Conseil<sup>69</sup>.

---

<sup>63</sup> E. ROSAND, « The Security Council's Efforts to Monitor the Implementation of Al Qaeda/Taliban Sanctions », *The American Journal of International Law*, 2004, p. 747.

<sup>64</sup> Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945, art. 41.

<sup>65</sup> D. OLARTE, C. FOLSCHÉ, « L'efficacité des sanctions de l'Organisation des Nations Unies », *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 2004, p. 39.

<sup>66</sup> F. ALABRUNE, « La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990 », *Annuaire français de droit international*, 1999, p. 237.

<sup>67</sup> F. ALABRUNE, « La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990 », *Annuaire français de droit international*, 1999, p. 238.

<sup>68</sup> E. ROSAND, « The Security Council's Efforts to Monitor the Implementation of Al Qaeda/Taliban Sanctions », *The American Journal of International Law*, 2004, p. 748.

En effet, seul le Conseil de sécurité et les organes autorisés en ce sens par ce dernier peuvent éclairer les doutes sur le sens des décisions qu'il rend puisque, comme le rappelle la Cour, « *le droit d'interpréter authentiquement* » une règle légale appartient uniquement à la personne ou à l'organe ayant le pouvoir de la modifier ou supprimer<sup>70</sup>.

Ainsi, le « Comité 1267 », tout comme les autres Comités des sanctions des Nations Unies, interprète les résolutions du Conseil le concernant<sup>71</sup> afin d'éclairer les Etats sur les modalités d'application de ces dernières.

## **Chapitre 2: Assistance de l'équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions**

Dans l'exercice de ses fonctions, le Comité est assisté par une équipe d'experts indépendants nommés par le Secrétaire général, communément appelée « l'Equipe de surveillance ». Ces derniers sont spécialistes de questions juridiques liées au terrorisme et à la lutte anti-terroriste.

Concrètement, cette équipe coopère avec le Comité en appréciant l'application des sanctions par les Etats-Membres, mais également l'impact réel de ces mesures sur le terrain et juge enfin de la réalisation des objectifs recherchés<sup>72</sup>. L'équipe évalue aussi le degré de menace que présente Al-Qaida<sup>73</sup>.

---

<sup>69</sup> Site officiel de la diplomatie française, page sur les sanctions aux Nations Unies :

<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/la-france-a-l-onu-1032/domaines-d-action-de-l-onu/la-paix-et-la-securite/article/les-sanctions> - Dernière consultation le 23 février 2015.

<sup>70</sup> C.I.J., Affaire de Jaworzina (frontière polono-tchécoslovaque), avis consultatif du 6 décembre 1923, *C.I.J. Recueil*, 1923, p. 23.

<sup>71</sup> M.-P. SCHARF, J.-L. DORSIN, « Interpreting UN Sanctions: The Ruling and Role of the Yugoslavia Sanctions Committee », *Brook.J.Int'l L.*, 1993, pp. 73 et s.

<sup>72</sup> Site officiel de l'ONU, page d'informations générales sur le Comité des sanctions :

<http://www.un.org/french/sc/committees/1267/information.shtml> - Dernière consultation le 30 juin 2015.

<sup>73</sup> Doc. ONU, S/RES/2161.

Une fois ces données collectées, les experts adressent au Comité leurs observations sous forme de rapports et recommandations<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> E. ROSAND, « The Security Council's Efforts to Monitor the Implementation of Al Qaeda/Taliban Sanctions », *The American Journal of International Law*, 2004, p. 753.

## **Titre III: Etablissement par le Comité d'une liste de personnes, groupes, entreprises et entités associés à Al-Qaida**

Comme il l'a été précédemment signalé, l'une des tâches les plus importantes du Comité est la composition et la mise à jour d'une liste consolidée d'individus, groupes, entreprises et entités associés à Al-Qaida. Une fois sur cette liste, les personnes ou entités concernées seront sujettes aux sanctions précédemment évoquées de gel des avoirs, interdiction de voyage et embargo sur les armes de la part de tous les Etats-Membres<sup>75</sup>.

### **Chapitre 1: Information préalable des Etats Membres et inscription sur la liste**

La décision d'inscrire une personne, groupe ou entité en particulier sur la liste des terroristes suspectés appartient au Comité des sanctions<sup>76</sup>, mais les Etats-Membres jouent un rôle actif dans l'élaboration et la mise à jour de ce répertoire.

En effet, les directives régissant la conduite des travaux du Comité<sup>77</sup> spécifient clairement que ce dernier envisagera l'inscription de noms sur base des demandes des Etats-Membres. Les Etats sont quant à eux priés de coopérer puisque la résolution 2083 du Conseil de sécurité engage « *tous les Etats Membres à communiquer au Comité (...) les noms de personnes,*

---

<sup>75</sup> A. FEINÄUGLE, « The UN Security council Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee: Emerging Principles of International Institutional Law for the Protection of Individuals: The Exercise of Public Authority by International Institutions », *Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*, 2010, p. 110.

<sup>76</sup> A. FEINÄUGLE, « The UN Security council Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee: Emerging Principles of International Institutional Law for the Protection of Individuals: The Exercise of Public Authority by International Institutions », *Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*, 2010, p. 108.

<sup>77</sup> Doc. ONU, directives régissant la conduite des travaux du Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999) et 1989 (2011) concernant Al-Qaida et les personnes et entités qui lui sont associées, O.N.U., 15 avril 2013, section 6.

*groupes, entreprises et entités qui concourent (...) à financer ou soutenir des actes ou activités du réseau Al-Qaida, et de groupes, entreprises et entités associés à ce dernier*<sup>78</sup>.

Ainsi, les Etats-Membres sont invités à réaliser un certain nombre de démarches, parmi lesquelles il leur est recommandé d'établir un mécanisme national d'identification de candidats au listing, mais également de fournir un mémoire aussi détaillé que possible sur le lien qui existerait entre le terroriste potentiel et Al-Qaida, ainsi qu'à joindre certaines informations précises à leur dossier censées faciliter l'identification des personnes ou entités listées<sup>79</sup>. Le Conseil<sup>80</sup> prie également les Etats-Membres d'utiliser, lors de la soumission d'un nom, un formulaire-type d'inscription sur la liste des sanctions contre Al-Qaida<sup>81</sup>.

Une fois ces démarches réalisées, le Comité examine les noms proposés, depuis 2005<sup>82</sup> sur base de certains critères énoncés dans la résolution 2083<sup>83</sup>, procédé également connu sous le nom de « *associated with standard* ». Ces critères, censés établir l'existence d'une connexion entre le suspect et Al-Qaida, sont les suivants<sup>84</sup> :

- La participation au financement, l'organisation, la facilitation, la préparation ou l'exécution « *des actes ou activités du réseau, en association avec celui-ci, sous son nom ou pour son compte, ou le fait de les soutenir* »,
- La fourniture, vente ou transfert d' « *armements et matériels connexes à Al-Qaida,*
- *Le fait de recruter pour le compte d'Al-Qaida, ou de soutenir, de toute autre manière, des actes ou activités du réseau ou de toute cellule, filiale ou émanation ou tout groupe dissident de celui-ci*<sup>85</sup> ».

---

<sup>78</sup> Doc. ONU, S/RES/2083.

<sup>79</sup> A. FEINÄUGLE, « The UN Security council Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee: Emerging Principles of International Institutional Law for the Protection of Individuals: The Exercise of Public Authority by International Institutions », *Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*, 2010, p. 115.

<sup>80</sup> Doc. ONU, S/RES/2083, §13.

<sup>81</sup> Doc. ONU, S/RES/2161, §32.

<sup>82</sup> Doc. ONU, S/RES/1617, §2.

<sup>83</sup> Doc. ONU, S/RES/2083, §§2 et3.

<sup>84</sup> A. FEINÄUGLE, « The UN Security council Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee: Emerging Principles of International Institutional Law for the Protection of Individuals: The Exercise of Public Authority by International Institutions », *Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*, 2010, p. 116.

<sup>85</sup> Doc. ONU, S/RES/2083, §2.

Dans ce cadre, l'Etat-Membre doit justifier sa proposition, muni d'un éventail de preuves permettant au Comité des sanctions d'appliquer le standard précité<sup>86</sup>. Ceci constituera la base de la décision d'inscription ou non sur la liste consolidée.

Fort de toutes ces informations, le Comité tranche. Si l'organe subsidiaire concerné n'arrive pas à statuer, le Conseil de sécurité lui-même devra prendre une décision et, le cas échéant, mettre à jour la liste des sanctions<sup>87</sup>.

## **Chapitre 2: Publication des motifs d'inscription sur la liste**

Dès qu'un nom est ajouté sur la liste des sanctions, le Comité est chargé par le Conseil de sécurité<sup>88</sup> de publier sur son site internet le résumé des motifs de l'inscription. Cet exposé se base sur les informations fournies par les Etats-Membres ayant sollicité l'ajout, ainsi que sur tout autre document officiel pertinent remis au Comité. Un Etat-Membre peut cependant interdire la publication de certaines informations en invoquant le caractère confidentiel de ces dernières<sup>89</sup>.

La date de publication de l'exposé des motifs sera également indiquée dans la liste des sanctions afin de faciliter l'accès à ce dernier<sup>90</sup>.

## **Chapitre 3: Nature des décisions d'inscription sur la liste des sanctions**

---

<sup>86</sup> A. FEINÄUGLE, « The UN Security council Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee: Emerging Principles of International Institutional Law for the Protection of Individuals: The Exercise of Public Authority by International Institutions », *Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*, 2010, p. 117.

<sup>87</sup> TABLE RONDE FRANCO-RUSSE AVEC L'UNIVERSITÉ D'ETAT LOBATCHEVSKI DE NIJNI-NOVGOROD GRENOBLE, « Les sanctions ciblées au carrefour des droits international et européen », Grenoble, 2011, p.9.

<sup>88</sup> Doc. ONU, S/RES/2161, §36.

<sup>89</sup> Doc. ONU, S/RES/2161, §32.

<sup>90</sup> Site officiel de l'ONU, page sur les motifs d'inscription sur la liste récapitulative :

<http://www.un.org/french/sc/committees/1267/narrative.shtml> - dernière consultation le 5 juillet 2015.

Sur base des observations précédentes, il se déduit que l'inscription d'un nom sur la liste des sanctions constitue le résultat d'une décision d'un organe intergouvernemental, prise sur base d'observations politiques et entraînant des effets sur le plan juridique<sup>91</sup>.

En effet, l'accord nécessaire du Comité – voire du Conseil – à l'inscription démontre qu'il ne s'agit pas d'une procédure automatisée pour laquelle suffirait uniquement l'apport de certaines informations, mais que la modification de la liste requiert une décision à proprement parler<sup>92</sup>.

Il est légitime de s'interroger sur la véritable nature de cette décision.

Comme nous l'avons étudié, la résolution 1267, qui établit le Comité des sanctions et la liste consolidée, a force obligatoire pour les Etats-Membres en vertu de l'article 25 de la Charte des Nations Unies.

Or, le Conseil de sécurité a délégué ses pouvoirs au Comité des sanctions sur base des articles 28 et 29 de la même source. Ainsi, ce dernier constitue un organe subsidiaire du Conseil dont les décisions d'inscription sont contraignantes pour les Etats-Membres qui se doivent d'appliquer les sanctions aux personnes et entités concernées. L'Etat ne dispose de ce fait d'aucun pouvoir discrétionnaire concernant la mise en œuvre de la sanction ou les destinataires de cette dernière, toute information étant concise au sein de la liste consolidée. Le niveau national ne représente alors qu'un simple soldat exécutant les décisions du Comité<sup>93</sup>.

Pour ce faire, les Etats-Membres doivent prendre des mesures domestiques donnant effet au régime évoqué. Ils se voient ainsi contraints d'établir des listes de terroristes-suspects, ou idéalement, de recopier la liste mise en place par le Comité, ainsi que d'appliquer les

---

<sup>91</sup> TABLE RONDE FRANCO-RUSSE AVEC L'UNIVERSITÉ D'ETAT LOBATCHEVSKI DE NIJNI-NOVGOROD GRENOBLE, «Les sanctions ciblées au carrefour des droits international et européen », Grenoble, 2011, p.10.

<sup>92</sup> A. FEINÄUGLE, « The UN Security council Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee: Emerging Principles of International Institutional Law for the Protection of Individuals: The Exercise of Public Authority by International Institutions », *Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht* , 2010, p. 118.

<sup>93</sup> A. FEINÄUGLE, « The UN Security council Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee: Emerging Principles of International Institutional Law for the Protection of Individuals: The Exercise of Public Authority by International Institutions », *Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*, 2010, pp. 105 et 111.

sanctions établies aux personnes concernées se trouvant sur leur territoire<sup>94</sup>. Dans ce cadre, il est pertinent de mentionner l'application des sanctions onusiennes par l'Union Européenne. Même si la Communauté n'est pas membre des Nations Unies, elle a tout de même voulu mettre en œuvre les sanctions de l'Organisation en établissant une liste européenne comprenant, entre autres, les noms provenant de la liste des sanctions étudiée dans le cadre de travail<sup>95</sup>.

## Chapitre 4: Conséquences de l'inscription

### Section 1: Principes

L'inscription sur la liste entraîne évidemment avec elle des conséquences légales. En effet, chaque individu ou entité ajouté est soumis aux sanctions de gel des avoirs, interdiction de voyager et embargo sur les armes de la part des Etats-Membres<sup>96</sup>.

Afin de faciliter la mise en œuvre des mesures, le secrétariat informe les Etats reliés aux individus ou entités dans les deux semaines après l'inscription. Dès cet instant, les autorités nationales sont appelées à prendre des mesures adéquates pour informer les personnes ou organes listés des dispositions qui leur incombent puisqu'il relève de la compétence des Etats de mettre en œuvre le régime à travers leur droit national<sup>97</sup>.

Comme nous l'avons analysé dans le cadre du chapitre précédent, la nature de la décision du Comité ne laisse aucun choix à l'Etat en ce qui concerne l'application *sensu stricto* de la

---

<sup>94</sup>A. WILLEMS, « The European Court of Human Rights on the UN Individual Counter-terrorist Sanctions Regime: Safeguarding Convention Rights and Harmonizing Conflicting Norms in *Nada v. Switzerland* », *Nordic Journal of International Law*, 2014, p. 43.

<sup>95</sup>A. WILLEMS, « The European Court of Human Rights on the UN Individual Counter-terrorist Sanctions Regime: Safeguarding Convention Rights and Harmonizing Conflicting Norms in *Nada v. Switzerland* », *Nordic Journal of International Law*, 2014, p. 43.

<sup>96</sup>A. FEINÄUGLE, « The UN Security council Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee: Emerging Principles of International Institutional Law for the Protection of Individuals: The Exercise of Public Authority by International Institutions », *Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*, 2010, p. 110.

<sup>97</sup>A. FEINÄUGLE, « The UN Security council Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee: Emerging Principles of International Institutional Law for the Protection of Individuals: The Exercise of Public Authority by International Institutions », *Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*, 2010, p. 116.

sanction. Cependant, la question des modalités de la mise en œuvre reste quant à elle ouverte. C'est pourquoi, afin de restreindre la marge d'appréciation étatique, le Comité s'est évertué à définir le plus précisément possible les différentes sanctions<sup>98</sup>.

Ainsi, les trois sanctions ciblées sont définies en termes précis :

- L'embargo sur les armes impose aux Etats de prendre des mesures pour : « *Empêcher la fourniture, la vente ou le transfert directs ou indirects aux personnes, groupes, entreprises et entités [inscrits sur la Liste], de leur territoire ou par leurs ressortissants établis hors de leur territoire, ou au moyen de navires ou d'aéronefs battant leur pavillon, d'armements et de matériels connexes de tous types, y compris les armes et les munitions, les véhicules et le matériel militaires, l'équipement paramilitaire et les pièces de rechange des armes et matériels susmentionnés, ainsi que la fourniture de conseils techniques, d'assistance ou de formation en matière d'arts militaires* »<sup>99</sup>.

- L'interdiction de voyager impose aux Etats-Membres d' « *Empêcher l'entrée sur leur territoire ou le transit par leur territoire des personnes en question [inscrites sur la Liste relative aux sanctions contre Al-Qaida], étant entendu qu'aucune disposition du présent paragraphe n'oblige un État à refuser à ses propres ressortissants l'entrée ou le séjour sur son territoire, et que le présent paragraphe ne s'applique pas dans les cas où l'entrée ou le transit sont nécessaires aux fins d'une procédure judiciaire ni lorsque le Comité [des sanctions contre Al-Qaida] détermine au cas par cas uniquement que l'entrée ou le transit se justifient.* »<sup>100</sup>

- Le gel des avoirs oblige les Etats-Membres à : « *Bloquer sans retard les fonds et autres avoirs financiers ou ressources économiques des personnes, groupes, entreprises et entités en question, y compris les fonds provenant de biens leur appartenant ou contrôlés, directement ou indirectement, par eux ou par des personnes agissant pour leur compte ou sur leurs instructions, et veiller à ce que ni ces fonds, ni d'autres fonds, actifs ou ressources économiques ne soient mis à la disposition, directement ou indirectement, de ces personnes,*

---

<sup>98</sup> A. FEINÄUGLE, « The UN Security council Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee: Emerging Principles of International Institutional Law for the Protection of Individuals: The Exercise of Public Authority by International Institutions », *Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht* , 2010, p. 112.

<sup>99</sup> Doc. ONU, 15-01126 (F), p.1.

<sup>100</sup> Doc. ONU, 15-011221 (F), p.1.

*groupes, entreprises et entités par leurs ressortissants ou par des personnes établies sur leur territoire.»*<sup>101</sup>.

Ces sanctions constituent en principe une mesure préventive contre le terrorisme<sup>102</sup> et ne sont en aucun cas conditionnées à l'existence de charges criminelles<sup>103</sup>. Elles sont imposées afin d'altérer et d'exercer une influence sur le comportement de personnes ou entités suspectées d'être terroristes et de maintenir la paix et la sécurité internationales<sup>104</sup>.

## **Section 2: Dérogations**

Rappelons qu'en principe, les sanctions précitées s'appliquent à tous les individus et entités inscrits sur la liste des sanctions. Un système de dérogation a cependant été mis en place. En effet, bien que l'embargo sur les armes ne souffre, depuis l'adoption de la résolution 1390<sup>105</sup>, plus d'aucune dérogation<sup>106</sup>, un régime d'exemptions est prévu pour les deux autres types de sanctions.

Ainsi, la résolution 1989 prévoit trois réserves à l'interdiction de voyager : un Etat ne se verra jamais contraint de refuser l'entrée ou le séjour sur son territoire à ses propres ressortissants ; l'interdiction de voyager ne s'applique pas non plus dans le cadre de transits ou d'entrées qui seraient nécessaires à des fins de procédure judiciaire ; ni dans les cas où le Comité considère que le voyage se justifie *in concreto*<sup>107</sup>. Cette dernière exception peut par exemple être invoquée dans le cadre d'un déplacement pour un traitement médical ou encore pour l'exécution d'actes de culte à l'étranger.

La sanction de gel des avoirs souffre également d'exceptions puisque le Conseil estime que cette mesure ne s'attache pas, sous réserve d'une demande des personnes et entités concernées, aux fonds, actifs ou ressources considérés par les Etats compétents comme

---

<sup>101</sup> Doc. ONU, 15-01221 (F), p.1.

<sup>102</sup> Doc. ONU, S/RES/1617, préambule.

<sup>103</sup> J. REICH, « Due Process and Sanctions Targeted Against Individuals Pursuant to Resolution 1267 (1999) », *Yale Journal of International Law*, 2008, p.509.

<sup>104</sup> J. REICH, « Due Process and Sanctions Targeted Against Individuals Pursuant to Resolution 1267 (1999) », *Yale Journal of International Law*, 2008, p.506.

<sup>105</sup> Doc. ONU, S/RES/1390.

<sup>106</sup> Doc. ONU, 15-01126 (F), p.1, §9.

<sup>107</sup> Doc. ONU, S/RES/1989, §1, b).

étant nécessaires pour des dépenses de base ou certaines dépenses extraordinaires, à condition que les Etats aient signalé leur intention au Comité, et sous réserve d'approbation de ce dernier<sup>108</sup>.

Sur le plan régional, le règlement européen qui met en œuvre la résolution<sup>109</sup> prévoit que tout individu souhaitant bénéficier de l'exemption doit faire une demande auprès de l'Etat-Membre concerné qui décidera ensuite et relaiera son intention auprès du Comité. Le Comité disposera, pour prendre sa décision, d'un délai qui variera en fonction des dérogations sollicitées<sup>110</sup>.

Depuis 2006<sup>111</sup>, les demandes peuvent également être directement faites par la personne ou entité concernée auprès du point focal, bureau compétent des Nations Unies<sup>112</sup>.

## Chapitre 5: Mises à jour de la liste et radiations

### Section 1: Mises à jour

La section 8 des directives du Comité des sanctions nous indique que ce dernier se doit d'examiner sans délai toutes les informations dont il dispose sur les individus et entités présents sur la liste, et tenir « *notamment un état actualisé des activités (...) et informations actualisées sur les déplacements, l'incarcération ou le décès éventuels des personnes inscrites sur la liste et sur tous autres faits nouveaux importants (...), décisions et procédures*

---

<sup>108</sup> Doc. ONU, S/RES/1452 §1, a) et b), telle que modifiée par la résolution S/RES/1735.

<sup>109</sup> Règl. (CE) n° 561/2003 du Conseil du 27 mars 2003 modifiant, en ce qui concerne les exceptions au gel des fonds et des ressources économiques, le règlement (CE) n° 881/2002 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.U.E.*, L 82/1 du 29 mars 2003, pp. 0001-0002.

<sup>110</sup> Doc. ONU, directives régissant la conduite des travaux du Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999) et 1989 (2011) concernant Al-Qaida et les personnes et entités qui lui sont associées, O.N.U., 15 avril 2013, section 11.

<sup>111</sup> Doc. ONU, directives régissant la conduite des travaux du Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999) et 1989 (2011) concernant Al-Qaida et les personnes et entités qui lui sont associées, O.N.U., 15 avril 2013, section 9, c).

<sup>112</sup> TABLE RONDE FRANCO-RUSSE AVEC L'UNIVERSITÉ D'ÉTAT LOBATCHEVSKI DE NIJNI-NOVGOROD GRENOBLE, « *Les sanctions ciblées au carrefour des droits international et européen* », Grenoble, 2011, p.12.

*judiciaires pertinentes....»*<sup>113</sup>, ainsi que toute information complémentaire qui lui serait soumise.

En 2008, cette procédure fut renforcée par l'adoption de la Résolution 1822 qui prévoit notamment une mise à jour annuelle de tous les noms se trouvant sur la liste et n'ayant pas été examinés en trois ans ou plus<sup>114</sup>.

Pour ce faire, le Comité transmet les noms à l'Etat à l'origine de l'inscription, l'Etat de résidence et/ou l'Etat de nationalité, qui transmettent aux Nations Unies les informations qu'ils possèdent en donnant un avis sur le caractère approprié de l'inscription<sup>115</sup>.

Le Comité est, dans cette tâche, assisté de l'équipe de surveillance qui examine ces mêmes données afin d'éclairer ce dernier sur la véracité des informations, et fait savoir au comité si les renseignements peuvent être insérés dans la liste. Sur base de ce rapport, le Comité ajoute ou non les informations qui seront, en cas de refus, conservées dans une base de données utilisée par le Comité et l'Equipe de surveillance<sup>116</sup>.

## **Section 2 : Radiations**

Le Comité des sanctions a toujours entendu garantir le droit de solliciter la radiation d'un nom sur la liste. Ceci peut se faire à la demande des Etats, mais également à la requête des individus et entités concernés, selon les procédures établies par les directives régissant la conduite du Comité<sup>117</sup>.

---

<sup>113</sup> Doc. ONU, directives régissant la conduite des travaux du Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999) et 1989 (2011) concernant Al-Qaida et les personnes et entités qui lui sont associées, O.N.U., 15 avril 2013, section 8, a).

<sup>114</sup> Doc. ONU, S/RES/1822, §26.

<sup>115</sup> WASTON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES AT BROWN UNIVERSITY, « Adressing Challenges to targeted sanctions : An Update of the « Watson Report » », Report, 2009, p.16.

<sup>116</sup> Doc. ONU, 13-29674, directives régissant la conduite des travaux du Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999) et 1989 (2011) concernant Al-Qaida et les personnes et entités qui lui sont associées, O.N.U., 15 avril 2013, section 8, b),c),d),g).

<sup>117</sup> Doc. ONU, 13-29674, directives régissant la conduite des travaux du Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999) et 1989 (2011) concernant Al-Qaida et les personnes et entités qui lui sont associées, O.N.U., 15 avril 2013, section 7.

Dans cette optique, les Etats-Membres disposent à tout moment de l'opportunité de présenter leur demande de radiation auprès du Comité, le cas échéant après consultation avec l'Etat à l'origine de l'inscription, voire avec l'Etat de nationalité ou résidence<sup>118</sup>.

De leur côté, les requérants désireux de voir leur nom radié ne disposaient pendant longtemps que d'une procédure consistant à adresser leur demande au Comité par l'intermédiaire du gouvernement national ou de résidence, considéré comme « *relais naturel de la demande de radiation*<sup>119</sup> ». Cependant, depuis peu, ils peuvent également présenter leur requête auprès du « Bureau du Médiateur »<sup>120</sup>, expert en principe indépendant et impartial désigné par le Secrétaire général<sup>121</sup>.

Ce bureau, institué par la résolution 1904<sup>122</sup> suite à l'arrêt Kadi<sup>123</sup> qui sera analysé ultérieurement, reçoit les requêtes des demandeurs, les aide à travers les différentes étapes de la procédure de radiation et facilite la communication entre tous les acteurs impliqués (requérant, Etat à l'origine de l'inscription, Etat de citoyenneté, de résidence, Comité des sanctions)<sup>124</sup>. Le Médiateur, qui peut, en vertu d'accords, disposer de certaines informations confidentielles mises à sa disposition par les Etats qui en conviennent<sup>125</sup>, rend ensuite compte de son analyse au Comité des sanctions. Ce rapport contient l'opinion du Médiateur sur la demande de radiation. Lorsque ce dernier recommande le retrait de la liste, la personne ou entité sera radiée à moins que le Comité ne décide du contraire par consensus dans les 60 jours<sup>126</sup>.

---

<sup>118</sup> Site officiel de l'ONU, page sur la radiation de la liste des sanctions du Comité

[http://www.un.org/french/sc/committees/1267/delisting\\_factsheet.shtml](http://www.un.org/french/sc/committees/1267/delisting_factsheet.shtml) - Dernière consultation le 29 juin 2015.

<sup>119</sup> TABLE RONDE FRANCO-RUSSE AVEC L'UNIVERSITÉ D'ETAT LOBATCHEVSKI DE NIJNI-NOVGOROD GRENOBLE, « Les sanctions ciblées au carrefour des droits international et européen », Grenoble, 2011, p.12.

<sup>120</sup> Doc. ONU, S/RES/2161, §41.

<sup>121</sup> Doc. ONU, S/RES/1904, §20.

<sup>122</sup> Doc. ONU, S/RES/1904.

<sup>123</sup> C.J.U.E., 3 septembre 2008 (Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission), C-402/05 P et C-415/05 P, *Rec. C.J.U.E.*, 2008, I, p. 6351.

<sup>124</sup> M. HEUPEL, « With power comes responsibility : Human rights protection in United Nations sanctions policy », *European Journal of International Relations*, 2013, p.785.

<sup>125</sup> Doc. ONU, S/2014/286, p.6.

<sup>126</sup> Site officiel de l'ONU, page sur le Bureau du Médiateur :

<http://www.un.org/fr/sc/ombudsperson/> - Dernière consultation le 5 juillet 2015.

Une fois ces démarches effectuées, le Comité examine les demandes portées devant lui et accorde en toute hypothèse, avant de rendre une décision prise par consensus, une importance particulière à la position de l'Etat ayant requis l'inscription, ainsi qu'à celle des Etats de résidence ou de nationalité<sup>127</sup>.

---

<sup>127</sup> Doc. ONU, S/RES/2161, §58.

## **Titre IV: L'articulation entre le régime du Comité des sanctions et les droits de l'homme**

Au cours de la rédaction de ce titre, nous nous efforcerons de dépeindre les différents aspects de la relation entre les sanctions imposées par le Comité (la désignation de leurs destinataires, leur mise en œuvre, ...) et la protection des droits fondamentaux.

En effet, bien que la Charte onusienne ne soumette pas le Comité à l'obligation de respecter les Conventions internationales de respect des droits de l'homme<sup>128</sup> et accorde priorité à la mise en œuvre des résolutions du Conseil sur un quelconque autre engagement contractuel<sup>129</sup>, la réalité n'est pas si dichotomique<sup>130</sup>.

Assurément, la défense des droits fondamentaux n'a jamais constitué l'objectif principal de cet organe de l'ONU mais ce facteur, qui fut l'objet de nombreuses critiques de la part de la doctrine comme des juridictions nationales et régionales<sup>131</sup>, n'est pas pour autant synonyme d'ignorance totale du Comité. Ainsi, il semble exister un accord largement partagé considérant le Conseil et ses organes comme au moins tenus au respect de normes *de jus cogens*<sup>132</sup>. Cette limite au pouvoir discrétionnaire de l'organe onusien découle en réalité de l'existence d'un principe fondamental de l'ordre international : l'Etat de Droit<sup>133</sup>, rappelé notamment par la Cour de Justice, déclarant de telles organisations comme sujets de droit soumis aux règles générales de droit international<sup>134</sup>.

---

<sup>128</sup> Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945, Chap. VII.

<sup>129</sup> Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945, art. 103.

<sup>130</sup> TABLE RONDE FRANCO-RUSSE AVEC L'UNIVERSITÉ D'ETAT LOBATCHEVSKI DE NIJNI-NOVGOROD GRENOBLE, « Les sanctions ciblées au carrefour des droits international et européen », Grenoble, 2011, p.19.

<sup>131</sup> TABLE RONDE FRANCO-RUSSE AVEC L'UNIVERSITÉ D'ETAT LOBATCHEVSKI DE NIJNI-NOVGOROD GRENOBLE, « Les sanctions ciblées au carrefour des droits international et européen », Grenoble, 2011, p.18.

<sup>132</sup> V. GOWWLAND-DEBBAS, « The relationship between the International Court of Justice and the Security Council in the Light of the Lockerbie Case », *A.J.I.L.*, 1994, p. 667.

<sup>133</sup> 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*, 2005, p. 173.

<sup>134</sup> C.I.J., Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Egypte, avis consultatif, arrêt du 21 mai 1980, *C.I.J. Recueil*, 1980, pp. 89-90.

De plus, la prise en considération des droits de l'homme s'observe également au sein de la pratique même du Conseil, dont le passage des sanctions globales aux sanctions ciblées constitue un exemple de prise en compte des libertés fondamentales<sup>135</sup>.

Cependant, beaucoup d'auteurs continuent de penser que l'exigence du respect des droits de l'homme n'est actuellement pas suffisamment rencontrée.

Nous tâcherons dans ce titre d'analyser cette question et d'en tirer une analyse critique.

## **Chapitre 1 : Problèmes juridiques rencontrés au regard des droits de l'homme**

De tous milieux, les critiques émanent concernant l'incompatibilité de certains aspects du régime des résolutions 1267 et 1989 avec les droits fondamentaux, tant au point de vue de la procédure d'inscription et de radiation des noms sur la liste des sanctions qu'au niveau des mesures elles-mêmes.

### **Section 1 : Atteintes aux droits fondamentaux par la procédure d'inscription et de radiation**

Comme nous l'avons étudié, les décisions d'inscription et de radiation de la liste consolidée émanent du Comité des sanctions, organe politique subsidiaire du Conseil de sécurité de l'ONU.

Or, comme nous allons le voir, ce régime porte atteinte au droit à un procès équitable, pourtant garanti par certains instruments onusiens.

En effet, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme elle-même déclare que « *Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle* »<sup>136</sup>,

---

<sup>135</sup> O. LUTZ, « A decade of sanctions against Iraq : Never again ! The end of unlimited sanctions in the recent practice of Security Council », *E.J.I.L.*, 2002 ,p. 98.

<sup>136</sup> Déclaration universelle des droits de l'homme signée le 10 décembre 1948 à Paris, art 10.

mais donne également le « *droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi* »<sup>137</sup>.

Le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques consacre quant à lui dans son article 14 le droit qu'à toute personne « *à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle* »<sup>138</sup>.

Enfin, le même pacte engage les Etats à garantir que toute personne dont les droits et libertés ont été violés dispose d'un recours utile<sup>139</sup>.

En principe, les sanctions établies par le Comité constituent uniquement des mesures préventives destinées à lutter contre le terrorisme<sup>140</sup>. Cependant, au vu des effets punitifs de l'inscription, on peut considérer que les personnes suspectées d'être terroristes et inscrites sur la liste connaissent ce qui s'apparente à une « *accusation en matière pénale* », et que les sanctions qu'elles subissent, constituant des mesures coercitives individuelles, portent atteinte à leurs droits civils<sup>141</sup>. En effet, certains auteurs considèrent que ce régime constitue en réalité une alternative aux procès criminels, cachée sous l'apparence de mesures administratives et que, consécutivement, le droit à un procès équitable est mis en cause<sup>142</sup>.

En effet, concernant le droit d'être entendu par un tribunal, il est évident que les procédures d'inscription et de radiation d'un nom ne sont ni l'une ni l'autre de nature juridictionnelle, puisqu'elles sont tranchées par le Comité des sanctions lui-même.

De plus, dans le cadre du mécanisme d'inscription et même si les personnes et entités dont le nom est ajouté sur la liste sont censées en être avisées par une notification munie des motifs

---

<sup>137</sup> Déclaration universelle des droits de l'homme signée le 10 décembre 1948 à Paris, art 8.

<sup>138</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, signé le 16 décembre 1966 à New York, art. 14§1.

<sup>139</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, signé le 16 décembre 1966 à New York, art. 2.3.a).

<sup>140</sup> J. REICH, « Due Process and Sanctions Targeted Against Individuals Pursuant to Resolution 1267 (1999) », *Yale Journal of International Law*, 2008, p.509.

<sup>141</sup> 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. 121.

<sup>142</sup> 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. 121.

de la décision<sup>143</sup>, l'information n'est que postérieure à l'inscription, privant les éventuels contestataires de l'opportunité d'empêcher l'action du Comité en démontrant son caractère injustifié<sup>144</sup>. De plus, un Etat peut toujours refuser la publication de certaines informations sur base de leur caractère confidentiel<sup>145</sup>.

Les critiques à cet égard furent nombreuses, tant de la part de la doctrine que de la jurisprudence<sup>146</sup>. Ainsi, en juin 2009, la Cour fédérale canadienne compara ce régime à l'œuvre de Kafka «Le Procès», dans lequel le personnage se trouve un jour arrêté et poursuivi pour des raisons qu'il ignore<sup>147</sup>. En effet, non seulement le résumé des motifs, quand il est reçu, n'est accessible que postérieurement à la décision<sup>148</sup>, mais l'obligation de notification n'est pas absolue, les Etats-Membres devant uniquement, en vertu de la résolution 1989, «prendre toutes les mesures possibles pour avertir» les concernés<sup>149</sup>. Ceci relève du fait que les éléments de preuve qui permettent d'inscrire une personne sur la liste des sanctions sont bien souvent confidentiels, de telle sorte que leur contestation ne s'en trouve pas facilitée<sup>150</sup>.

Concernant les demandes de radiation, elles relèvent également du Comité des sanctions, malgré l'instauration en 2009 du Bureau du Médiateur, facilitant certes l'accessibilité des requêtes de radiation pour les individus et adressant des recommandations au Comité, mais ne constituant pas pour autant une instance de décision à proprement parler puisque le Comité n'est pas tenu de respecter les rapports émanant de ce bureau<sup>151</sup>.

---

<sup>143</sup> Doc. ONU, S/RES/1989, §20.

<sup>144</sup> G. WILLIS, « Security Council Targeted Sanctions, Due Process and the 1267 Ombudsperson », *Georgetown Journal of International Law*, 2011, p. 686.

<sup>145</sup> Doc. ONU, S/RES/2161, §32.

<sup>146</sup> G. WILLIS, « Security Council Targeted Sanctions, Due Process and the 1267 Ombudsperson », *Georgetown Journal of International Law*, 2011, p. 691.

<sup>147</sup> Cour Fédérale Canadienne, *Aboufian Abdelrazik v. the Minister of Foreign Affairs and the Attorney General of Canada*, arrêt du 4 juin 2009, FC 580, § 53.

<sup>148</sup> G. WILLIS, « Security Council Targeted Sanctions, Due Process and the 1267 Ombudsperson », *Georgetown Journal of International Law*, 2011, p. 691.

<sup>149</sup> Doc. ONU, S/RES/1989, §20.

<sup>150</sup> F.I.D.H., « L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité », rapport d'analyse, n°429, 2005, p. 39.

<sup>151</sup> WASTON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES AT BROWN UNIVERSITY, « Due Process and Targeted Sanctions : An Update of the « Watson Report » », Report, 2012, p.7.

Il n'existe pas, dans la pratique, d'organe indépendant de révision des décisions d'inscription et, en vertu des articles 25 et 103 de la Charte des Nations Unies qui contraignent les Etats-Membres d'appliquer et de faire prévaloir les résolutions du Conseil, les individus préjudiciés se trouvent dans l'impossibilité de contester la décision onusienne devant une juridiction nationale<sup>152</sup>. C'est donc conformément à la procédure précédemment étudiée que les concernés demanderont la radiation de leur nom devant le Comité des sanctions qui prendra sa décision par consensus et de manière confidentielle<sup>153</sup>. L'on assiste ainsi à une ignorance totale du principe fondamental *ubi jus ibi remedium* au sein du régime établi par la résolution 1267<sup>154</sup>.

De plus, puisque l'accès du Médiateur aux informations continue de dépendre du bon-vouloir des Etats, autorisés à garder confidentielles les informations qui pourraient atteindre à leur sécurité nationale, le système continue de manquer de transparence, d'autant plus que le rapport du Médiateur n'est pas forcément communiqué entièrement au requérant<sup>155</sup>.

Enfin, l'on peut également pointer du doigt le fait que, si l'on considère que les mesures prises s'inscrivent dans un cadre pénal, ce régime se construit à l'inverse du principe de présomption d'innocence, qui requiert normalement que toute personne qui se voit accusée de la commission d'une infraction soit réputée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été prouvée. Le principe est atteint tant au stade de l'inscription qu'à celui de la radiation puisque dans le cadre de ce système, les sanctions sont appliquées uniquement sur base de suspicions sans que le concerné n'ait pu contester la décision<sup>156</sup> et que, au stade de la radiation, les requérants doivent eux-mêmes, informations probantes à l'appui, démontrer le manque de pertinence de leur inscription<sup>157</sup>.

---

<sup>152</sup> G. WILLIS, « Security Council Targeted Sanctions, Due Process and the 1267 Ombudsperson », *Georgetown Journal of International Law*, 2011, p. 688.

<sup>153</sup> Doc. ONU, A/65/258, p.18.

<sup>154</sup> K. TUNDE HUBER et A. RODILES, « An ombudsperson in the United Nations Security Council : a Paradigm Shift ? », *A.M.D.I.*, 2012, p.118.

<sup>155</sup> Doc. ONU, A/65/258, p.18.

<sup>156</sup> M. WINKLER, «When legal system collide: The Judicial Review of Freezing Measures In The Fight Against International Terrorism », *Student Scholarship Papers*, 2007, p. 18.

<sup>157</sup> A. FEINÄUGLE., «The UN Security council Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee: Emerging Principles of International Institutional Law for the Protection of Individuals: The Exercise of Public Authority by International Institutions», *Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht* , 2010, p. 123.

## **Section 2 : Atteintes aux droits fondamentaux par les sanctions elles-mêmes**

Les sanctions, qu'il s'agisse du gel des avoirs, de l'embargo sur les armes ou de l'interdiction de voyager, entrent en contradiction avec certains droits fondamentaux des présumés terroristes.

Nous analyserons dans le chapitre ultérieur l'articulation concrète du régime avec ces libertés tandis que nous nous évertuerons ici à mettre en exergue les différents droits concernés.

D'ores et déjà, il peut être déduit que trois grandes libertés sont mises en péril face au régime des sanctions : la protection du droit à un niveau de vie suffisant et du droit de propriété, la liberté de mouvement ainsi que la protection de la vie privée et familiale.

### **§1 : Droit à un niveau de vie suffisant et droit de propriété**

On perçoit aisément qu'un blocage de l'accès aux ressources personnelles du terroriste potentiel puisse porter atteinte à son droit à un niveau de vie suffisant ainsi qu'à son droit de propriété.

Le droit à un niveau de vie suffisant est consacré par l'article 25 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme qui déclare que : « *Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté* »<sup>158</sup>. Ce droit, qui entre en contradiction avec la perte d'accès de la personne suspectée à ses ressources, est également consacré par le Pacte International relatif aux Droits Économiques, Sociaux et Culturels<sup>159</sup>.

Concernant la protection du droit de propriété, il est également assez clair que son exercice se trouve atteint par l'inscription sur la liste des sanctions et le gel des avoirs qui en découle<sup>160</sup>.

---

<sup>158</sup> Déclaration universelle des droits de l'homme signée le 10 décembre 1948 à Paris, art 25 §1.

<sup>159</sup> Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, signé le 16 décembre 1966 à New York, art. 11.

<sup>160</sup> L. DUMOULIN, « Droits fondamentaux et mesures antiterroristes : l'exemple du gel des avoirs des présumés terroristes », *L.G.D.J.*, 2013, p.101.

Bénéficiaire de ressources financières constituant une condition primordiale à la perpétration d'actes terroristes, le gel des avoirs des personnes suspectées s'avère être une mesure extrêmement efficace<sup>161</sup> mais, privant la personne concernée de l'accès à son patrimoine, s'oppose nettement à son droit de disposer de ses biens.

La protection de la propriété n'est pas incluse dans le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques, mais figure, à l'échelle européenne, dans le premier protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme. Il y est prescrit que « *Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes* »<sup>162</sup>. La jouissance de ce droit peut donc être soumise à des restrictions étatiques à certaines conditions particulières : la conformité à la loi et la condition d'intérêt public<sup>163</sup>.

## **§2 : Liberté de Mouvement**

La liberté de circulation est le droit qu'a tout individu de se déplacer librement dans un certain pays, de s'y établir, de le quitter et d'y revenir. La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme ainsi que le Pacte relatif aux Droits Civils et Politiques consacrent ce droit fondamental<sup>164</sup>.

Il va sans dire que la liberté de mouvement est entravée par les mesures imposées par le Comité, en particulier la sanction de prohibition de voyage, l'individu soumis au régime se voyant interdit de quitter le territoire de l'Etat sur lequel il se trouve.

---

<sup>161</sup> F.I.D.H., « L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité », rapport d'analyse, n°429, 2005, p. 39.

<sup>162</sup> Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, signé à Paris le 20 mars 1952, art. 1.

<sup>163</sup> F.I.D.H., « L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité », rapport d'analyse, n°429, 2005, p. 39.

<sup>164</sup> Déclaration universelle des droits de l'homme signée le 10 décembre 1948 à Paris, art 13 ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, signé le 16 décembre 1966 à New York, art. 12.

### §3 : Protection de la vie privée et familiale

Le droit au respect de la vie privée et familiale est consacré par l'ensemble des instruments protecteurs des droits de l'homme.

La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme régit notamment ce principe dans son article 12, en déclarant « *Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile et sa correspondance, ni d'atteinte à son honneur et à sa réputation* »<sup>165</sup>.

Le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques reprendra cette formule dans son article 17/1<sup>166</sup>.

La Convention européenne des Droits de l'Homme consacre également ce droit tout en y prévoyant certaines ingérences. Elle déclare que « *Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* »<sup>167</sup>.

Certains éléments de ce droit fondamental pourraient se trouver atteints lors de l'inscription sur la liste, comme le droit à l'honneur et à la réputation<sup>168</sup>. De plus, une prohibition de voyager, si elle empêche une personne de retrouver sa famille, peut également entraîner une violation du droit à la vie privée<sup>169</sup>.

---

<sup>165</sup> F.I.D.H., « L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité », rapport d'analyse, n°429, 2005, p. 34.

<sup>166</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, signé le 16 décembre 1966 à New York, art. 17.1.

<sup>167</sup> Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, art.8.

<sup>168</sup> S.J. HOLLENBERG, « Challenges and opportunities for judicial protection of human rights against decisions of the United Nations Security Council », *Amsterdam Center for International Law*, 2013, p. 62.

<sup>169</sup> 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. 121.

## **Chapitre 2 : Procédures entreprises devant les juridictions et quasi-juridictions internationales**

Que se passe-t-il quand les droits de l'homme sont violés par une décision du Comité des sanctions ? Comment les victimes peuvent-elles contester l'inscription sur la liste et obtenir son réexamen en cas d'éventuelles erreurs <sup>170</sup>?

Avant de nous pencher sur les différentes procédures entreprises devant les juridictions et quasi-juridictions internationales, il convient d'abord de nous intéresser au problème de l'immunité juridictionnelle des décisions du Conseil de sécurité de l'ONU, consacrée par la Charte des Nations Unies ainsi que par d'autres instruments <sup>171</sup>.

### **Section 1 : Immunité juridictionnelle des décisions du Conseil de sécurité et moyens de contournement**

L'article 105 de la Charte dispose que « *l'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts* <sup>172</sup> ». Ainsi, le Comité, puisqu'il agit sous la coupe du chapitre VII de la Charte, dispose d'une immunité de juridiction <sup>173</sup>.

Au vu de cela, vers quel juge un individu peut-il se tourner face à une violation de ses droits fondamentaux par une mesure anti-terroriste? Cette question est, encore aujourd'hui, controversée <sup>174</sup>.

En effet, d'après le Rapporteur Spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte anti-terroriste, tant qu'il n'y aura pas

---

<sup>170</sup> M. WINKLER, « When Legal System Collide : The Judicial Review of Freezing Measures In The Fight Against International Terrorism », *Yale Law Student Scholarship Series*, 2007, p. 9.

<sup>171</sup> Doc. ONU, A/RES/1/22.

<sup>172</sup> Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945, art. 105.

<sup>173</sup> R. FREEDMAN, « UN Immunity of Impunity : A Human Rights Based Challenge », *The European Journal of International Law*, 2014, p. 239.

<sup>174</sup> A. FEINÄUGLE., « The UN Security council Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee: Emerging Principles of International Institutional Law for the Protection of Individuals: The Exercise of Public Authority by International Institutions », *Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*, 2010, p. 122.

d'instance indépendante de contrôle des décisions d'inscription au niveau onusien, il est essentiel que les personnes et entités concernées puissent avoir accès à un examen judiciaire national ou régional de toute mesure qui met en œuvre les sanctions imposées par le Comité<sup>175</sup>.

Dans ce cadre, la jurisprudence a su dessiner, au fil du temps, une ébauche de solution.

Ainsi, la Cour de Justice de l'Union européenne, juridiction chargée de l'examen de la conformité des régulations européennes avec les Traités<sup>176</sup>, a été confrontée à des demandes d'annulation de décisions d'inscription sur la liste des suspects. L'un des cas les plus pertinents dans ce contexte est probablement le célèbre arrêt « *Kadi et Al Barakaat International Foundation contre Conseil et Commission* »<sup>177</sup>, communément connu sous le nom « *Kadi I* ».

Yassin Abdullah Kadi est un homme d'affaire saoudien qui, n'ayant jamais été condamné pour une quelconque activité terroriste, a vu en 2001 l'ensemble de ses fonds gelés après son inscription sur la liste consolidée du Comité des sanctions, liste qui fut reprise dans le règlement européen n°2062/2001<sup>178</sup>.

Soutenant la violation de ses droits fondamentaux, Monsieur Kadi saisit le Tribunal de l'Union Européenne afin d'obtenir l'annulation du règlement, invoquant l'atteinte portée par ce dernier au droit de propriété, au droit d'être entendu ainsi qu'au droit à une protection juridictionnelle effective du concerné<sup>179</sup>.

Le Tribunal rejeta le recours<sup>180</sup>, déclarant que le règlement concerné, puisqu'il mettait en œuvre une résolution du Conseil de sécurité, faisait l'objet d'une immunité juridictionnelle et

---

<sup>175</sup> Doc. ONU, A/65/258, p.18.

<sup>176</sup> M. WINKLER, « When Legal System Collide : The Judicial Review of Freezing Measures In The Fight Against International Terrorism », *Yale Law Student Scholarship Series*, 2007, p. 18.

<sup>177</sup> C.J.U.E., 3 septembre 2008 (*Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*), C-402/05 P et C-415/05 P, *Rec. C.J.U.E.*, 2008, I, p. 6351.

<sup>178</sup> Règlement (CE) n° 467/2001 du Conseil du 6 mars 2001 interdisant l'exportation de certaines marchandises et de certains services vers l'Afghanistan, renforçant l'interdiction des vols et étendant le gel des fonds et autres ressources financières décidés à l'encontre des Taliban d'Afghanistan, et abrogeant le règlement (CE) n° 337/2000, *J.O.U.E.*, L 67 du 9 mars 2001, pp. 1-23.

<sup>179</sup> C.J.U.E., 3 septembre 2008 (*Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*), C-402/05 P et C-415/05 P, *Rec. C.J.U.E.*, 2008, I, p. 6351.

<sup>180</sup> T.P.I.U.E., 21 septembre 2005 (*Kadi c. Conseil et Commission*), T-315/01, *Rec. C.J.U.E.*, 2005, II, p. 3649.

que les autorités judiciaires ne pouvaient donc pas examiner la légalité interne de ces résolutions, exception faite du respect des règles de *jus cogens*<sup>181</sup>. En l'espèce, il fut considéré qu'aucune norme de telle nature n'avait été violée puisque le droit à un examen judiciaire peut souffrir d'exceptions pour des raisons de paix et de sécurité internationales<sup>182</sup>.

Par ailleurs, au même moment, Al Barakaat Foundation International, entité établie en Suède, avait été incluse sur la liste consolidée. Suite à cette décision, l'association avait introduit un recours devant le Tribunal de première instance qui rendit, le même jour, un raisonnement similaire à celui de l'arrêt Kadi<sup>183</sup>.

Monsieur Kadi et Al Barakaat Foundation interjetèrent appel contre les décisions du Tribunal de première instance.

Dans ce contexte, en 2008, la Cour de Justice de l'Union européenne opéra un revirement de jurisprudence et annula les jugements du Tribunal du 21 septembre 2005<sup>184</sup>, affirmant que même s'il n'appartient pas au juge européen de contrôler la légalité d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU, il lui incombe en revanche de contrôler celle d'un règlement communautaire qui mettrait cet acte en œuvre<sup>185</sup>.

Ainsi, l'arrêt « *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation* » détermine le « *principe du contrôle juridictionnel de la légalité des mesures antiterroristes onusiennes relayées par un acte communautaire* »<sup>186</sup>. Cette décision a confirmé les thèses de tous les

---

<sup>181</sup> L. DUMOULIN, « Droits fondamentaux et mesures antiterroristes : l'exemple du gel des avoirs des présumés terroristes », *L.G.D.J.*, 2013, p.97.

<sup>182</sup> M. WINKLER, « When Legal System Collide : The Judicial Review of Freezing Measures In The Fight Against International Terrorism », *Yale Law Student Scholarship Series*, 2007, p. 3.

<sup>183</sup> T.P.I.U.E., 21 septembre 2005 (*Yusuf et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*), T-306/01, *Rec. C.J.U.E.*, 2005, II, p. 3533.

<sup>184</sup> C.J.U.E., 3 septembre 2008 (*Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*), C-402/05 P et C-415/05 P, *Rec. C.J.U.E.*, 2008, I, p. 6351.

<sup>185</sup> C.J.U.E., 3 septembre 2008 (*Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*), C-402/05 P et C-415/05 P, *Rec. C.J.U.E.*, 2008, I, p. 6351 ; L. DUMOULIN, « Droits fondamentaux et mesures antiterroristes : l'exemple du gel des avoirs des présumés terroristes », *L.G.D.J.*, 2013, p.98.

<sup>186</sup> L. DUMOULIN, « Droits fondamentaux et mesures antiterroristes : l'exemple du gel des avoirs des présumés terroristes », *L.G.D.J.*, 2013, p.98.

auteurs, tant au sein du milieu académique que politique, qui luttèrent contre le manque de transparence et d'équité du « régime 1267 »<sup>187</sup>.

La Cour affirme par ailleurs à propos de l'examen qu'elle permet qu'il revient au juge d'effectuer un contrôle « *en principe complet* » de la légalité des normes européennes au regard des droits fondamentaux<sup>188</sup>. En l'espèce, la Cour a conclu à la violation des droits de la défense, mais également à la violation d'une protection judiciaire efficace des appelants ainsi qu'à une atteinte à leur droit de propriété.

Le Comité des droits de l'homme a pour sa part également été confronté à la question du contrôle des décisions onusiennes. À ce propos, l'arrêt « *Sayadi et Vincke contre Belgique*<sup>189</sup> » aborde la question de la responsabilité nationale pour les actes d'exécution des décisions du Comité<sup>190</sup> et nous semble pertinent dans le cadre de cette section.

Cette affaire concerne Nabil Sayadi, ressortissant libanais naturalisé belge, et sa compagne Patricia Vincke, Belge convertie à l'Islam. Ce couple, suspecté en raison de son rôle au sein de l'association Fondation Secours International (branche européenne d'une association présumée en lien avec Al-Qaida), fut inscrit sur la liste consolidée en 2003 sur proposition de l'Etat belge<sup>191</sup>, nonobstant l'absence d'une quelconque condamnation pénale à son égard. Cette inscription fut également mise en œuvre aux niveaux européen<sup>192</sup> et belge<sup>193</sup>.

---

<sup>187</sup> L. DUMOULIN, « Droits fondamentaux et mesures antiterroristes : l'exemple du gel des avoirs des présumés terroristes », *L.G.D.J.*, 2013, p.107.

<sup>188</sup> L. DUMOULIN, « Droits fondamentaux et mesures antiterroristes : l'exemple du gel des avoirs des présumés terroristes », *L.G.D.J.*, 2013, p.98.

<sup>189</sup> Doc. ONU, CCPR/C/94/D/1472/2006.

<sup>190</sup> Y. KERBRAT, « Aspects de droit international général dans la pratique des Comités institués par les Nations Unies dans le domaine des Droits de l'Homme (2008-2009) », *Annuaire français de droit international*, 2009, p. 567.

<sup>191</sup> G. WILLIS, « Security Council Targeted Sanctions, Due Process and the 1267 Ombudsperson », *Georgetown Journal of International Law*, 2011, p. 692.

<sup>192</sup> Règlement (CE) no 145/2003 de la Commission du 27 janvier 2003 (CE) modifiant pour la neuvième fois le Règlement (CE) no 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, et abrogeant le règlement (CE) n° 467/2001 du Conseil, *J.O.U.E.*, L 23, 28 janvier 2003, pp. 22-23.

<sup>193</sup> A.M. du 31 janvier 2003 modifiant l'arrêté ministériel du 15 juin 2000 d'exécution de l'arrêté royal du 17 février 2000 relatif aux mesures restrictives à l'encontre des Taliban d'Afghanistan, *M.B.*, 19 févr. 2003, p.8024.

Le couple, privé de l'accès à l'intégralité de ses avoirs financiers, saisit en 2003 le Tribunal de première instance de Bruxelles qui condamna l'Etat belge à déclencher la procédure de radiation auprès du Comité des sanctions<sup>194</sup>. Devant l'absence de réaction du Comité, Monsieur Sayadi et Madame Vincke saisirent le Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies<sup>195</sup>, invoquant la violation de droits garantis par le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques.

Dans le cadre de sa défense, la Belgique alléguait son incompétence, les mesures mises en cause ne constituant que de simples mises en œuvre des sanctions onusiennes (prises sur base du Chapitre VII de la Charte) ou encore la simple application des règlements européens<sup>196</sup>. Le Comité des Droits de l'Homme se considéra, pour sa part, compétent pour juger des actes nationaux supposés violer le Pacte qu'il protège. Ainsi, il souligne que « *les restrictions aux droits des individus décidées par le Conseil de sécurité n'échappent aucunement à son contrôle dès lors que la communication a pour cible les mesures nationales prises pour l'exécution (de ces) décisions* »<sup>197</sup>.

Ainsi, pour la première fois, le Comité accepta également de remettre en cause de manière indirecte les sanctions relevant de la résolution 1267, au travers des actes d'exécution de l'Etat belge<sup>198</sup>.

Cette jurisprudence fut confirmée, au niveau de la Cour européenne des Droits de l'Homme, par l'arrêt « Nada » sur lequel nous reviendrons ultérieurement. En effet, la Cour y a admis qu'un Etat voie sa responsabilité engagée pour des actes d'exécution provenant d'une initiative onusienne<sup>199</sup>.

Ainsi, sur le plan procédural, la conclusion principale à tirer de ces décisions est l'enseignement que la légalité des sanctions établies sur base de la résolution 1267 n'est

---

<sup>194</sup> Civ. Bruxelles (4<sup>e</sup> ch.), 11 février 2005, *Reflets*, 2005/2, pp. 10-11.

<sup>195</sup> Doc. ONU, CCPR/C/94/D/1472/2006 du 9 décembre 2008.

<sup>196</sup> Doc. ONU, CCPR/C/94/D/1472/2006 du 9 décembre 2008.

<sup>197</sup> Y. KEBRAT, « Aspects de droit international général dans la pratique des comités institués par les Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme (2008-2009) », *Ann. Fr. fr. intern.*, 2009, p. 568.

<sup>198</sup> Y. KEBRAT, « Aspects de droit international général dans la pratique des comités institués par les Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme (2008-2009) », *Ann. Fr. fr. intern.*, 2009, p. 569.

<sup>199</sup> Cour eur. D.H. (Grande chambre), arrêt Nada c. Suisse du 12 septembre 2012, *J.D.E.*, 2012, p. 260.

désormais plus à prendre pour acquise<sup>200</sup> puisque même si la jurisprudence n'inscrit ses décisions que dans les limites d'un examen de la réglementation interne, l'applicabilité du régime onusien lui-même est directement exposée<sup>201</sup>.

Les principes du contrôle juridictionnel étant posés, nous tenterons dans la section suivante de nous pencher sur les droits fondamentaux dont la protection a désormais été reconnue aux juges européens<sup>202</sup>.

## **Section 2 : Contrôle du respect des droits fondamentaux au fond : quelques applications**

Différentes instances ont été amenées à se prononcer sur la compatibilité entre les sanctions onusiennes et les droits fondamentaux précédemment évoqués.

Nous tâcherons, dans cette section, d'analyser certaines décisions de la Cour européenne des Droits de l'Homme, du Comité des Droits de l'Homme et de la Cour de Justice de l'Union européenne, en lien avec cette question de l'atteinte aux droits fondamentaux par l'application des sanctions du Comité.

### **§1 : Sur le droit à un procès équitable**

Nous l'avons constaté, le droit à un procès équitable est mis à l'épreuve par les mesures onusiennes et peut se trouver atteint dans plusieurs de ses dimensions : le droit à un recours effectif, le respect du principe de la présomption d'innocence, mais également le droit d'être entendu ainsi que le respect du principe de transparence. Ces principes sont fondamentaux dans la protection des droits de l'homme<sup>203</sup>.

---

<sup>200</sup> K. TUNDE HUBER et A. RODILES, « An ombudsperson in the United Nations Security Council : a Paradigm Shift ? », *A.M.D.I.*, 2012, p.115.

<sup>201</sup> L. DUMOULIN, « Droits fondamentaux et mesures antiterroristes : l'exemple du gel des avoirs des présumés terroristes », *L.G.D.J.*, 2013, p.98.

<sup>202</sup> L. DUMOULIN, « Droits fondamentaux et mesures antiterroristes : l'exemple du gel des avoirs des présumés terroristes », *L.G.D.J.*, 2013, p.98.

<sup>203</sup> G. WILLIS, « Security Council Targeted Sanctions, Due Process and the 1267 Ombudsperson », *Georgetown Journal of International Law*, 2011, p. 734.

Ainsi, dans l'arrêt « Kadi I »<sup>204</sup>, la Cour a clairement pointé du doigt l'insuffisance des changements apportés au régime des sanctions. Assurément, la procédure devant le Comité reste de nature essentiellement diplomatique, la décision étant prise par un organe politique et par consensus<sup>205</sup>.

Même s'il est vrai que dans l'affaire Kadi, l'examen de la Cour portait sur la régulation européenne et non directement sur la résolution, la Cour a déclaré que l'acte critiqué avait violé plusieurs droits humains fondamentaux comme les droits de la défense, et plus particulièrement le droit d'être entendu. Cette décision revient à déclarer que tant que l'ONU ne créerait pas un mécanisme effectif de protection des droits violés, les juridictions européennes continueraient de juger de ces atteintes, même si l'examen judiciaire, portant sur les mesures d'exécution communautaires, est indirect<sup>206</sup>.

Concrètement, dans le cas de Monsieur Kadi et de l'association Al Barakaat, la Cour considéra que les droits de la défense furent violés de diverses manières : tout d'abord par le fait que le Comité n'ait pas communiqué les motifs ayant fondé les sanctions au moment de leur imposition, ensuite par le fait qu'il ait été refusé aux intéressés d'en prendre connaissance une fois la sanction appliquée, enfin suite à l'impossibilité de ces derniers d'exprimer leurs points de vue et leur défense<sup>207</sup>.

En 2013, dans l'arrêt connu sous le nom de « *Kadi II* »<sup>208</sup>, Monsieur Yassin Kadi se plaint du fait que le résumé des motifs de son inscription, qui lui fut communiqué après le premier jugement, soit dépourvu d'éléments de preuve. L'ONU ayant décidé de maintenir le concerné sur la liste consolidée, Monsieur Kadi introduit un nouveau recours tendant à l'annulation du règlement européen faisant application des sanctions. Le Tribunal, interprétant la jurisprudence précédente de la Cour, annula le règlement. Suite à cela, la Commission, le

---

<sup>204</sup> C.J.U.E., 3 septembre 2008 (Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission), C-402/05 P et C-415/05 P, *Rec. C.J.U.E.*, 2008, I, p. 6351.

<sup>205</sup> K. TUNDE HUBER et A. RODILES, « An ombudsperson in the United Nations Security Council : a Paradigm Shift ? », *A.M.D.I.*, 2012, p.119.

<sup>206</sup> K. TUNDE HUBER et A. RODILES, « An ombudsperson in the United Nations Security Council : a Paradigm Shift ? », *A.M.D.I.*, 2012, p.120.

<sup>207</sup> L. DUMOULIN, « Droits fondamentaux et mesures antiterroristes : l'exemple du gel des avoirs des présumés terroristes », *L.G.D.J.*, 2013, p.99.

<sup>208</sup> C.J.U.E., 18 juillet 2013 (Commission e.a. c. Kadi), C-584/10 P, *Rec. C.J.U.E.*, 2013, I, p. 518.

Conseil et le Royaume-Uni attaquèrent la décision<sup>209</sup>. La Cour examina chacune des raisons d'inscription et jugea qu'aucune d'entre elles n'était fondée sur des preuves valables. Par conséquent, le règlement prévoyant l'inscription devait être annulé<sup>210</sup>.

En ce qui concerne la présomption d'innocence, l'on observe que l'atteinte à ce droit n'est dans les faits que rarement reconnue puisque les sanctions sont uniquement censées présenter un caractère préventif et non pénal<sup>211</sup>. Cette caractéristique est aisément critiquable, et le Haut-Commissaire des Nations Unies lui-même a notamment indiqué, dans son rapport de 2009, que « *Les décisions individuelles d'inscription sur la liste (...) peuvent (...) équivaloir à une peine criminelle en raison de la sévérité de la sanction*<sup>212</sup> ». Or, selon la Ligue des Droits de l'Homme, « *toute décision portant des mesures restrictives ne devrait s'appliquer qu'aux personnes pour qui la participation à des actes terroristes ou à leur financement est avérée et devrait justifier et motiver concrètement en quoi les mesures prises (gel des fonds et des ressources, interdictions de déplacements) contribuent concrètement à éviter que de tels actes ne soient commis ou financés*»<sup>213</sup>.

Devant la Cour européenne des Droits de l'Homme également, l'affaire « Nada »<sup>214</sup> que nous analyserons ultérieurement dans cette section déplore le fait que le requérant, figurant sur la liste consolidée, n'avait à sa disposition aucun moyen effectif de contester son inscription et de remédier aux atteintes qu'il subissait.

## **§2 : Sur le droit de propriété**

La Cour le rappelle dans l'arrêt « *Kadi-Al Barakaat* », l'exercice du droit de propriété est atteint par la nomination sur la liste des sanctions, plus précisément par la mesure de gel des

---

<sup>209</sup> Communiqué de presse C.J.U.E. °91/13 du 18 juillet 2013 relatif à l'arrêt C.J.U.E., 18 juillet 2013 (Commission e.a. c. Kadi), C-584/10 P, *Rec. C.J.U.E.*, 2013, I, p. 518..

<sup>210</sup> C.J.U.E., 3 septembre 2008 (Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission), C-402/05 P et C-415/05 P, *Rec. C.J.U.E.*, 2008, I, p. 6351.

<sup>211</sup> L. DUMOULIN, « Droits fondamentaux et mesures antiterroristes : l'exemple du gel des avoirs des présumés terroristes », *L.G.D.J.*, 2013, p.104.

<sup>212</sup> Doc. ONU, A/HRC/12/22.

<sup>213</sup> Ligue des Droits de l'Homme, « Rapport annuel du Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme », Rapport, 2009, p. 19.

<sup>214</sup> Cour eur. D.H. (Grande chambre), arrêt Nada c. Suisse du 12 septembre 2012, *J.D.E.*, 2012, p. 260.

avoirs de la personne et de l'entité concernée<sup>215</sup>. Dans la jurisprudence dont il est question, la Cour réaffirme le principe autorisant les restrictions au droit de propriété à la condition que celles-ci soient justifiées. Cependant, dans le cas d'espèce, la Cour a considéré que le règlement européen<sup>216</sup> sur base duquel les sanctions furent imposées constituait une atteinte injustifiée aux droits des deux concernés puisque cet acte fut adopté sans possibilité pour les requérants de plaider leur cause auprès d'autorités compétentes, ainsi qu'au regard de la portée et de la durée des mesures<sup>217</sup>. L'atteinte au droit de propriété constatée constituait dès lors une restriction injustifiée<sup>218</sup>.

Dans l'arrêt « *Omar Mohammed Othman* »<sup>219</sup>, le requérant, qui subissait les sanctions susmentionnées depuis son inscription sur la liste, mit en évidence son impossibilité à vivre une vie normale et civilisée compte tenu de l'atteinte à son droit de propriété, puisqu'il était incapable de contracter un emploi payé et qu'il se retrouvait « *exclu de presque tous les aspects de la vie sociale* ». Ceci était principalement dû au fait que l'exercice de son droit de propriété était nécessaire à la réalisation de sa vie privée et familiale<sup>220</sup>. La Cour jugea ici aussi que l'inclusion de Monsieur Othman sur la liste constituait une restriction injustifiée à son droit de propriété et que la régulation mise en cause<sup>221</sup> devait, dans les circonstances de l'espèce, être annulée<sup>222</sup>.

---

<sup>215</sup> L. DUMOULIN, « Droits fondamentaux et mesures antiterroristes : l'exemple du gel des avoirs des présumés terroristes », *L.G.D.J.*, 2013, p.101.

<sup>216</sup> Règl. (CE) n° 881/2002 du Conseil du 27 mai 2002 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, et abrogeant le règlement (CE) no 467/2001 du Conseil interdisant l'exportation de certaines marchandises et de certains services vers l'Afghanistan, renforçant l'interdiction des vols et étendant le gel des fonds et autres ressources financières décidées à l'encontre des Taliban d'Afghanistan, *J.O.U.E.*, L 139, 29 mai 2005, p. 9.

<sup>217</sup> L. DUMOULIN, « Droits fondamentaux et mesures antiterroristes : l'exemple du gel des avoirs des présumés terroristes », *L.G.D.J.*, 2013, p.99.

<sup>218</sup> L. DUMOULIN, « Droits fondamentaux et mesures antiterroristes : l'exemple du gel des avoirs des présumés terroristes », *L.G.D.J.*, 2013, p.99.

<sup>219</sup> T.P.I.U.E., 11 juin 2009 (*Omar Mohammed Othman c/ Conseil et Commission*), T-318/01, *Rec. C.J.U.E.*, 2009, II, p. 1627.

<sup>220</sup> S.J. HOLLENBERG, « Challenges and opportunities for judicial protection of human rights against decisions of the United Nations Security Council », *Amsterdam Center for International Law*, 2013, p. 68.

<sup>221</sup> Règl. (CE) n° 881/2002 du Conseil du 27 mai 2002 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, et abrogeant le règlement (CE) no 467/2001 du Conseil interdisant l'exportation de certaines marchandises et de

Cependant, plusieurs auteurs mettent en exergue le fait que, concernant le droit de propriété, la protection judiciaire est relativement faible<sup>223</sup>. En effet, la Cour semble, au fil de sa jurisprudence, désacraliser ce droit et inverser le raisonnement habituel : la règle n'est plus d'affirmer le droit en permettant, à certaines conditions, d'y déroger, mais bien d'autoriser la dérogation, à condition de respecter certains critères<sup>224</sup>. Dans la jurisprudence de la Cour de Justice, notamment dans l'arrêt « *Bank Melli Iran* <sup>225</sup> », l'on constate que le maintien de la paix et de la sécurité internationales suffit généralement à atteindre l'objectif d'intérêt général, et que les dérogations précédemment examinées suffisent, quant à elles, à considérer comme établi le principe de proportionnalité et de conformité avec la loi<sup>226</sup>.

La violation du droit de propriété n'est donc, malgré le fait qu'elle soit sujette à un contrôle judiciaire<sup>227</sup>, que rarement sanctionnée.

### §3 : Sur le respect de la vie privée et familiale

Un arrêt phare au regard du droit au respect de la vie privée et familiale est sans nul doute l'arrêt « *Nada* » de la Cour européenne des Droits de l'Homme<sup>228</sup>.

Youssef Moustafa Nada, homme d'affaire italo-égyptien, résidait à « Campione d'Italia », enclave italienne de moins de 2 km<sup>2</sup> située sur le territoire suisse. En novembre 2001, accusé par le Président Bush de participer au financement d'Al-Qaida, Monsieur Nada est inscrit sur la liste des sanctions. La Suisse adopta alors une ordonnance fédérale pour mettre en œuvre la

---

certaines services vers l'Afghanistan, renforçant l'interdiction des vols et étendant le gel des fonds et autres ressources financières décidées à l'encontre des Taliban d'Afghanistan, *J.O.U.E.*, L 139, 29 mai 2005, p. 9

<sup>222</sup> T.P.I.U.E., 11 juin 2009 (Omar Mohammed Othman c/ Conseil et Commission), T-318/01, *Rec. C.J.U.E.*, 2009, II, p. 1627.

<sup>223</sup> S.J. HOLLENBERG, « Challenges and opportunities for judicial protection of human rights against decisions of the United Nations Security Council », *Amsterdam Center for International Law*, 2013, p. 63.

<sup>224</sup> L. DUMOULIN, « Droits fondamentaux et mesures antiterroristes : l'exemple du gel des avoirs des présumés terroristes », *L.G.D.J.*, 2013, p.101.

<sup>225</sup> C.J.U.E. (Grande Chambre), 16 novembre 2011 (*Bank Melli Iran c. Conseil de l'UE*), C-548/09, *European Court Reports*, 2011, p. 735.

<sup>226</sup> L. DUMOULIN, « Droits fondamentaux et mesures antiterroristes : l'exemple du gel des avoirs des présumés terroristes », *L.G.D.J.*, 2013, p.101.

<sup>227</sup> M. WINKLER, « When legal system collide: The Judicial Review of Freezing Measures In The Fight Against International Terrorism », *Student Scholarship Papers*, 2007, p. 17.

<sup>228</sup> Cour eur. D.H. (Grande chambre), arrêt *Nada c. Suisse* du 12 septembre 2012, *J.D.E.*, 2012, p. 260.

mesure et l'homme d'affaire fut soumis aux sanctions qui découlent de l'inscription. Dans ces circonstances, Monsieur Nada se retrouvait confiné dans une minuscule enclave italienne du territoire suisse, ce qui l'empêchait de visiter ses amis, sa famille, mais également de consulter d'éventuels médecins. Le concerné tenta de faire radier son nom de l'ordonnance en se basant sur les décisions de non-lieu qu'avaient donné différentes enquêtes contre lui, mais n'obtint aucun résultat, la radiation dépendant de la liste des sanctions au niveau de l'ONU dont il fut finalement rayé en 2009.

Monsieur Nada saisit la Cour européenne des Droits de l'Homme afin de se plaindre de la violation, pendant six ans, de son droit à la vie privée et familiale<sup>229</sup>.

La Cour jugea que les mesures subies par Monsieur Nada ont effectivement fait naître une ingérence dans son droit au respect de la vie privée et familiale et que même si cette ingérence était légale et poursuivait des buts légitimes (assurer la sécurité et sûreté nationales), il n'en demeurait pas moins que la proportionnalité d'une telle sanction était mise en doute<sup>230</sup>. C'est sur ce dernier point que la Cour cristallisa la violation de l'article 8 de la Convention, basant ses déclarations sur l'impact néfaste des mesures imposées sur la vie privée de Monsieur Nada, principalement au regard de leur durée (six ans en l'espèce)<sup>231</sup>.

#### **§4 : Sur la liberté de circulation**

Nous l'avons vu, les interdictions de voyage prohibent les personnes listées de quitter un pays, et annihilent ainsi leur liberté de circulation<sup>232</sup>.

Dans l'arrêt « *Sayadi et Vincke* » que nous venons d'analyser, le Comité des Droits de l'Homme conclut à la violation de la liberté de circulation du couple<sup>233</sup>, les faits ne faisant pas

---

<sup>229</sup> S.J. HOLLENBERG, « Challenges and opportunities for judicial protection of human rights against decisions of the United Nations Security Council », *Amsterdam Center for International Law*, 2013, p. 68.

<sup>230</sup> Cour eur. D.H. (Grande chambre), arrêt *Nada c. Suisse* du 12 septembre 2012, *J.D.E.*, 2012, p. 260.

<sup>231</sup> N. HERVIEU, « La délicate articulation des engagements onusiens et européens au prisme de la lutte contre le terrorisme », *Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF*, 2012, p. 2.

<sup>232</sup> S.J. HOLLENBERG, « Challenges and opportunities for judicial protection of human rights against decisions of the United Nations Security Council », *Amsterdam Center for International Law*, 2013, p. 65.

<sup>233</sup> Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, signé le 16 décembre 1966 à New York, art. 12.

apparaître que les atteintes au droit étaient nécessaires à la protection de la sécurité nationale ou de l'ordre public<sup>234</sup>.

La Cour européenne des Droits de l'Homme fit un constat similaire dans l'affaire « *Nada contre Suisse* » précédemment examinée, en jugeant que « *les restrictions imposées à la liberté de circulation du requérant pendant une durée considérable n'ont pas ménagé un juste équilibre entre, d'une part, le droit de l'intéressé à la protection de sa vie privée et familiale et, d'autre part, les buts légitimes que constituent la prévention des infractions pénales, la protection de la sécurité nationale et de la sécurité publique de la Suisse* »<sup>235</sup>.

### **§5: Remarque de synthèse**

Nous l'avons constaté, les violations des droits fondamentaux sont désormais susceptibles de provoquer l'annulation des mesures mettant en œuvre les résolutions onusiennes. Cependant, plusieurs observations méritent d'être faites à ce propos :

La première est le constat que la protection des droits fondamentaux substantiels semble moins automatique, dans la jurisprudence analysée, que la protection des droits procéduraux. Ceci se déduit du fait que les mesures antiterroristes utilisent les droits substantiels comme vecteurs de leur action. Ainsi, protéger de manière absolue la liberté de circulation reviendrait à prohiber l'interdiction de voyager, tandis qu'une protection intégrale du droit de propriété correspondrait à l'interdiction pure du gel des avoirs, annihilant alors l'efficacité du régime instauré par les résolutions 1267 et 1989<sup>236</sup>.

Il faut également souligner que lorsqu'une personne obtient l'annulation d'une mesure faisant application des décisions de l'ONU, les sanctions ne voient pas automatiquement leurs effets disparaître. Il arrive en effet que le juge laisse au Conseil le temps de remédier aux violations des droits fondamentaux afin de ne pas porter une atteinte irréversible à l'efficacité des sanctions. Ce fut notamment le cas dans l'arrêt Kadi, au cours duquel la Cour a autorisé la

---

<sup>234</sup> Doc. ONU, CCPR/C/94/D/1472/2006.

<sup>235</sup> Cour eur. D.H. (Grande chambre), arrêt *Nada c. Suisse* du 12 septembre 2012, *J.D.E.*, 2012, p. 260, §198.

<sup>236</sup> L. DUMOULIN, « Droits fondamentaux et mesures antiterroristes : l'exemple du gel des avoirs des présumés terroristes », *L.G.D.J.*, 2013, p.112.

maintenance des effets du règlement litigieux pour une période de trois mois, laissant l'opportunité au Conseil de s'accorder à la jurisprudence établie<sup>237</sup>.

Hors des procédures judiciaires, le problème de la conformité du régime aux normes humanitaires soulève le débat au niveau politique également. En effet, en 2010, la Suisse, inquiétée par cette question, adopta à l'unanimité une motion<sup>238</sup> demandant au Conseil Fédéral de cesser la mise en œuvre de sanctions concernant certains individus se trouvant sur la liste. Aux Pays-Bas, une commission fut mise en place en 2009 pour conseiller le gouvernement notamment sur l'influence de l'ordre juridique international dans le droit hollandais. Dans le cadre de la création de cet organe, le Conseil d'Etat s'est référé au régime des sanctions comme un exemple inquiétant de règles internationales établies hors d'un contexte juridique précis<sup>239</sup>.

Par ailleurs, un groupement informel d'Etats-Membres des Nations Unies, communément connu sous le nom de « *Like-Minded States on Targeted Sanctions* », s'est créé autour d'une préoccupation commune du respect des droits fondamentaux par le régime 1267 et adresse régulièrement au Conseil de sécurité des remarques à ce propos. Cette coalition est actuellement composée de 11 pays, majoritairement européens, parmi lesquels figure, depuis 2009, la Belgique<sup>240</sup>.

On le constate aisément, le régime mis en place par le Comité des sanctions de l'organisation des Nations Unies soulève de nombreuses contestations. La perception générale d'injustice et d'incompatibilité aux droits fondamentaux de l'application des sanctions ciblées génère en effet de vives critiques, tant de la part du monde judiciaire que des sphères académiques et politiques.

---

<sup>237</sup> D. SIMON ET A. RIGAUX, « Le jugement des pourvois dans les affaires Kadi et Al-barakaat : *smart sanctions* pour le Tribunal de première instance ? », *Europe*, 2008, §§ 27 et s.

<sup>238</sup> Motion n° 09.3719 Submitted to the Council of States by Dick Marty (Liberal Party) 12 June 2009 and passed unanimously in the Upper Chamber, 8 September 2009.

<sup>239</sup> WASTON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES AT BROWN UNIVERSITY, « Addressing Challenges to targeted sanctions : An Update of the « Watson Report » », Report, 2009, pp. 9-10.

<sup>240</sup> WASTON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES AT BROWN UNIVERSITY, « Addressing Challenges to targeted sanctions : An Update of the « Watson Report » », Report, 2009, p. 15.

## **Chapitre 3 : Suites données aux critiques émises et procédures entreprises**

Les différents jugements européens, les rapports d'organisations internationales, mais aussi les observations des rapporteurs spéciaux et les critiques de la doctrine ont mis en lumière le besoin évident de changement dans le cadre de l'articulation du régime 1267 et des droits fondamentaux. En réaction à cela, un nombre important de changements a été mis en place depuis la création du Comité<sup>241</sup>.

### **Section 1 : Amélioration face au manque de transparence et d'équité dans la procédure**

#### **§1 : Plus grande transparence dans la procédure**

Initialement, le Comité des sanctions n'avait pas prévu de critère clair pour inscrire une personne sur la liste des sanctions, de telle sorte que la procédure manquait de transparence. Pendant plusieurs années, des noms furent ajoutés par le Comité sans qu'aucun standard de sélection n'ait été mis en place. Suite à de nombreuses critiques, le Conseil de sécurité a exigé du Comité qu'il promulgue des directives et des critères nécessaires à la mise en œuvre des mesures<sup>242</sup>.

Ainsi, le 7 novembre 2002, de telles directives organisant la manière dont le Comité remplit ses fonctions furent adoptées<sup>243</sup>. Ces dernières sont régulièrement révisées.

En 2005, bousculé par les critiques, le Conseil de sécurité requit des Etats qu'ils avancent des informations probantes dans le cadre de la demande d'inscription<sup>244</sup> et mit en place, quelques mois plus tard le « *associated with standard* » susmentionné<sup>245</sup>. L'introduction de ce standard

---

<sup>241</sup> L. VAN DEN HERIK, « The Security Council's targeted sanctions regimes: in need of better protection of the individual », *Leiden Journal of International Law*, 2007, p. 804.

<sup>242</sup> Doc. ONU, S/RES/1390, §5,d).

<sup>243</sup> Directives régissant la conduite des travaux du Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999) et 1989 (2011) concernant Al-Qaida et les personnes et entités qui lui sont associées, O.N.U., 15 avril 2013.

<sup>244</sup> Doc. ONU, S/RES/1526.

<sup>245</sup> Doc. ONU, S/RES/1617.

permet de doter la procédure d'une plus grande transparence, mais également de diminuer l'appréciation discrétionnaire des Etats et du Comité dans l'inscription des noms sur la liste consolidée du Comité 1267.

La résolution 1735<sup>246</sup>, adoptée en décembre 2006, a, quant à elle, tenté de rationaliser les procédures d'inscription et de radiation en demandant aux Etats d'étayer les informations qu'ils apportent dans le cadre d'une demande d'inscription et de préciser quelle partie de l'exposé des motifs pourrait être divulguée à l'individu ou l'entité concernée<sup>247</sup>.

Avant cela, le manque de transparence des sources utilisées était souvent mis en cause.

Cette résolution est la première à requérir une quelconque notification aux concernés, élément pourtant primordial afin d'assurer la justice d'une mesure et renforcer la légitimité de la sanction. En effet, il apparaît comme difficile pour une personne ou une entité soupçonnée de modifier son comportement si elle ne sait pas ce qui lui est reproché en l'espèce<sup>248</sup>. La résolution 1735 constitue donc incontestablement un pas notable vers un système plus transparent.

Moins de deux ans plus tard, la résolution 1822<sup>249</sup> imposait la rédaction de résumés pour chaque inscription, publiés sur le site du Comité et contenant les motifs ayant basé la décision<sup>250</sup>.

Cependant, il mérite d'être signalé que cette publication des motifs reste encore postérieure à la décision d'inscription, privant les individus ou entités concernés de la possibilité d'éviter la mesure. De plus, l'Etat à l'origine de l'inscription peut toujours refuser de divulguer certaines informations ayant justifié la décision s'il juge ces données confidentielles<sup>251</sup>. Le rapport du

---

<sup>246</sup> Doc. ONU, S/RES/1735.

<sup>247</sup> Doc. ONU, S/RES/1735.

<sup>248</sup> WASTON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES AT BROWN UNIVERSITY, « Adressing Challenges to targeted sanctions : An Update of the « Watson Report » », Report, 2009, p. 14.

<sup>249</sup> Doc. ONU, S/RES/1822.

<sup>250</sup> WASTON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES AT BROWN UNIVERSITY, « Adressing Challenges to targeted sanctions : An Update of the « Watson Report » », Report, 2009, p. 16.

<sup>251</sup> Doc. ONU, S/RES/2161, §32.

Médiateur, adressé au Comité dans le cadre des demandes de radiation, est quant à lui toujours inaccessible pour les Etats concernés, les terroristes présumés et le public<sup>252</sup>.

## **§2 : Création d'un point focal et d'un Bureau du Médiateur (« Ombudsperson »)**

Nous l'avons vu, les critiques ont longtemps sévi à l'encontre du manque d'équité et de transparence dans la procédure d'inscription, les individus apprenant la présence de leur nom au moment où il est ajouté sur la liste consolidée, parfois même sans en connaître les motifs. Enfin, les moyens de recours étant quasiment inexistant, la seule manière pour les concernés de contester la décision était, pendant longtemps, de requérir d'un Etat-Membre qu'il relaie la demande<sup>253</sup>.

En 2006, sur proposition de la France et des Etats-Unis, le Conseil de sécurité a décidé d'établir un point focal au sein du Secrétariat de l'ONU, permettant aux individus de faire une demande de radiation<sup>254</sup>.

Bien que ce point focal ait indubitablement facilité l'accès des concernés dans le cadre de la procédure de radiation, les implications pratiques de sa création n'ont pas été démontrées, le point focal restant un organe subsidiaire du Conseil de sécurité au sein duquel les décisions sont prises par consensus<sup>255</sup>. Aucun mécanisme indépendant de révision n'était donc prévu<sup>256</sup>.

Consécutivement à l'arrêt Kadi, qui avait probablement mis sous pression les membres européens du Comité des sanctions, l'ONU adopta sa résolution 1904<sup>257</sup> et instaura le « Bureau du Médiateur », initialement mis en place pour 18 mois<sup>258</sup> et chargé d'assister le Comité des sanctions dans l'examen des demandes de radiation en recevant les requêtes

---

<sup>252</sup> Doc. ONU, S/2014/286, p.7.

<sup>253</sup> L. DUMOULIN, « Droits fondamentaux et mesures antiterroristes : l'exemple du gel des avoirs des présumés terroristes », *L.G.D.J.*, 2013, p.106.

<sup>254</sup> Doc. ONU, S/RES/1730.

<sup>255</sup> L. VAN DEN HERIK, « The Security Council's targeted sanctions regimes: in need of better protection of the individual », *Leiden Journal of International Law*, 2007, p. 805.

<sup>256</sup> L. DUMOULIN, « Droits fondamentaux et mesures antiterroristes : l'exemple du gel des avoirs des présumés terroristes », *L.G.D.J.*, 2013, p.106.

<sup>257</sup> Doc. ONU, S/RES/1904.

<sup>258</sup> WASTON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES AT BROWN UNIVERSITY, « Due Process and Targeted Sanctions : An Update of the « Watson Report » », Report, 2012, p.6.

d'individus et entités désirant se faire radier de la liste consolidée<sup>259</sup> et en appréciant la suffisance des informations permettant de justifier l'inscription sur la liste des sanctions<sup>260</sup>. À la différence du point focal que, dans le cadre du régime 1267, le Bureau du Médiateur a remplacé, ce dernier instruit un dossier et rend un rapport au Comité, assurant un examen complet et sérieux de la demande de radiation présentée devant lui<sup>261</sup>.

Le mandat du Médiateur fut prolongé en 2011<sup>262</sup> et le Conseil lui permit d'adresser au Comité des recommandations formelles sur la pertinence d'une demande de radiation<sup>263</sup>, par opposition aux simples observations qu'il rendait jusque-là<sup>264</sup>.

Cette résolution constitue l'une des réformes les plus importantes du régime car elle renverse le principe du consensus et crée de ce fait une forte présomption que les recommandations seront respectées, rendant automatiques les décisions du Médiateur en l'absence d'opposition unanime des membres du Comité dans les soixante jours<sup>265</sup>. Ainsi, depuis 2011, l'opposition d'un Etat à la radiation ne suffit plus à en rejeter la demande<sup>266</sup>.

Qualifié par beaucoup comme le plus grand pas du régime vers l'équité et la transparence<sup>267</sup>, le Bureau du Médiateur constitue certes un organe « *extérieur et impartial*<sup>268</sup> », mais il n'est finalement toujours que l'intermédiaire entre la personne ou entité concernée et le Comité des

---

<sup>259</sup> L. DUMOULIN, « Droits fondamentaux et mesures antiterroristes : l'exemple du gel des avoirs des présumés terroristes », *L.G.D.J.*, 2013, p.106.

<sup>260</sup> Doc. ONU, A/65/258, p.18.

<sup>261</sup> TABLE RONDE FRANCO-RUSSE AVEC L'UNIVERSITÉ D'ETAT LOBATCHEVSKI DE NIJNI-NOVGOROD GRENOBLE, « Les sanctions ciblées au carrefour des droits international et européen », Grenoble, 2011, p.17.

<sup>262</sup> Doc. ONU, S/RES/1989.

<sup>263</sup> WASTON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES AT BROWN UNIVERSITY, « Due Process and Targeted Sanctions : An Update of the « Watson Report » », Report, 2012, p.7.

<sup>264</sup> L. DUMOULIN, « Droits fondamentaux et mesures antiterroristes : l'exemple du gel des avoirs des présumés terroristes », *L.G.D.J.*, 2013, p.108.

<sup>265</sup> WASTON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES AT BROWN UNIVERSITY, « Due Process and Targeted Sanctions : An Update of the « Watson Report » », Report, 2012, p.7.

<sup>266</sup> L. DUMOULIN, « Droits fondamentaux et mesures antiterroristes : l'exemple du gel des avoirs des présumés terroristes », *L.G.D.J.*, 2013, p.109.

<sup>267</sup> WASTON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES AT BROWN UNIVERSITY, « Due Process and Targeted Sanctions : An Update of the « Watson Report » », Report, 2012, p.6.

<sup>268</sup> TABLE RONDE FRANCO-RUSSE AVEC L'UNIVERSITÉ D'ETAT LOBATCHEVSKI DE NIJNI-NOVGOROD GRENOBLE, « Les sanctions ciblées au carrefour des droits international et européen », Grenoble, 2011, p.17.

sanctions<sup>269</sup>. En effet, le Rapporteur spécial Martin Scheinin rappelle que cette institution, bien qu'elle constitue une amélioration, ne permet pas pour autant de combler les lacunes existantes concernant le respect du droit à un procès équitable, le Médiateur n'ayant, sous le régime de la résolution 1267, pas de réel pouvoir de décision<sup>270</sup>. Il faut en effet signaler que le Comité peut toujours s'accorder pour s'éloigner de la recommandation de cet organe. En l'absence d'un consensus, un Etat peut également faire appel au Conseil de sécurité pour qu'il se prononce sur la radiation<sup>271</sup>. Les auteurs pointent ainsi du doigt le manque d'indépendance de cette institution vis-à-vis du Comité des sanctions<sup>272</sup>.

### **§3 : Obligation de réexamen périodique de la liste et éventuelle révision**

Assez rapidement, le Conseil de sécurité a voulu œuvrer pour une liste actualisée. Ainsi, dans sa résolution 1390<sup>273</sup>, il a mandaté le Comité de mettre à jour « *régulièrement la liste (...) sur la base d'informations pertinentes* » dont il dispose<sup>274</sup>.

Ces termes relativement vagues ont suscité des critiques. Ils n'ont, entre autres, pas suffi au Rapporteur spécial pour la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le cadre de la lutte contre le terrorisme Martin Scheinin, qui, pendant longtemps, a exprimé des inquiétudes sur le régime et a insisté sur l'importance d'un mécanisme d'actualisation pour assurer que les sanctions restent temporaires et préventives plutôt que permanentes et équivalentes à une peine criminelle<sup>275</sup>.

---

<sup>269</sup> TABLE RONDE FRANCO-RUSSE AVEC L'UNIVERSITÉ D'ETAT LOBATCHEVSKI DE NIJNI-NOVGOROD GRENOBLE, « Les sanctions ciblées au carrefour des droits international et européen », Grenoble, 2011, p.17.

<sup>270</sup> Doc. ONU, A/65/258, p. 18.

<sup>271</sup> L. DUMOULIN, « Droits fondamentaux et mesures antiterroristes : l'exemple du gel des avoirs des présumés terroristes », *L.G.D.J.*, 2013, p.109.

<sup>272</sup> WASTON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES AT BROWN UNIVERSITY, « Due Process and Targeted Sanctions : An Update of the « Watson Report » », Report, 2012, p.23.

<sup>273</sup> Doc. ONU, S/RES/1390, §5, a).

<sup>274</sup> E. MILLER, «The Use of Targeted Sanctions in the Fight Against International Terrorism – What About Human Rights? », *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, 2003, p.48.

<sup>275</sup> Doc. ONU, A61/27, § 39, cité par 16 August 2006, par 39., cité par WASTON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES AT BROWN UNIVERSITY, « Adressing Challenges to targeted sanctions : An Update of the « Watson Report » », Report, 2009, p. 15.

De ce fait, le Conseil de sécurité a, à partir de 2008, voulu renforcer cette garantie<sup>276</sup>. En effet, la Résolution 1822 « charge le Comité de conduire, d'ici au 30 juin 2010, une révision de tous les noms figurant sur la Liste récapitulative à la date de l'adoption de la présente résolution, en communiquant les noms à examiner aux États qui en ont demandé l'inscription et aux États de résidence ou de nationalité, si ceux-ci sont connus, conformément à la procédure décrite dans les directives du Comité, afin que la Liste récapitulative soit aussi exacte et à jour que possible, et de confirmer que l'inscription demeure justifiée<sup>277</sup> ». Le Conseil demande également au Comité « de conduire chaque année une révision de tous les noms de la Liste récapitulative qui n'ont pas été examinés depuis au moins trois ans, les noms à examiner étant communiqués aux États qui en ont demandé l'inscription et aux États de résidence ou de nationalité, si ceux-ci sont connus, conformément à la procédure décrite dans les directives du Comité »<sup>278</sup>.

## **Section 2 : Respect des droits de l'homme sur le fond : instauration de dérogations humanitaires**

En 2002, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1452 qui développa l'introduction de certaines dérogations dans le régime des sanctions, éventuellement accordées pour des raisons humanitaires<sup>279</sup>.

Cette réforme améliora certains aspects du régime au regard des droits fondamentaux des concernés, garantissant par exemple des revenus suffisants à la survie des personnes listées<sup>280</sup>.

Alors que la résolution initiale prévoyait uniquement une dérogation possible au gel des avoirs, au cas par cas et si le Comité en donnait l'autorisation<sup>281</sup>, une liste standardisée de dépenses de base fut introduite dans la résolution 1452, incluant entre autres les frais destinés

---

<sup>276</sup> G. WILLIS, «Security Council Targeted Sanctions, Due Process and the 1267 Ombudsperson», *Georgetown Journal of International Law*, 2011, p. 688.

<sup>277</sup> Doc. ONU, S/RES/1822, § 25.

<sup>278</sup> Doc. ONU, S/RES/1822, § 26.

<sup>279</sup> F. ALABRUNE, « La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990 », *Annuaire français de droit international*, 1999, p. 270.

<sup>280</sup> E. MILLER, «The Use of Targeted Sanctions in the Fight Against International Terrorism – What About Human Rights? », *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, 2003, p.48.

<sup>281</sup> Doc. ONU, S/RES/1267, §4, b).

aux services juridiques nécessaires. Cette liste de dépenses comprend notamment : « *celles qui sont consacrées à des vivres, des loyers ou des remboursements de prêts hypothécaires, des médicaments et des frais médicaux, des impôts, des primes d'assurance et des services collectifs, ou nécessaires exclusivement pour le paiement d'honoraires professionnels raisonnables et le remboursement de dépenses correspondant à des services juridiques, ou de charges ou frais correspondant à la garde ou à la gestion de fonds gelés ou d'autres actifs financiers ou ressources économiques*<sup>282</sup> ».

De plus, alors qu'avant cette résolution toute dérogation devait être approuvée par le Comité, la résolution susmentionnée permet désormais aux Etats d'accorder ces dérogations sur demande du concerné, après que le Comité en ait reçu notification et en l'absence d'une opposition de sa part dans les trois jours<sup>283</sup>. Ceci renverse le principe du consensus puisque l'opposition d'un Etat ne suffit désormais plus à s'opposer à une dérogation.

Les dépenses extraordinaires relèvent quant à elles toujours d'une appréciation individuelle au cas par cas et d'une approbation du Comité des sanctions<sup>284</sup>.

Concernant l'interdiction de voyager, c'est la résolution 1390<sup>285</sup> qui, en 2002, introduisit la faculté de dérogation. Celle-ci fut réaffirmée dans des résolutions ultérieures, notamment au paragraphe 1 de la résolution 2083<sup>286</sup>. Conformément à ce que nous avons étudié dans le cadre du troisième titre de ce travail, l'interdiction de voyager souffre de trois dérogations. Les deux premières prennent place dans un champ d'application restreint par la précision des termes utilisés, tandis que la dernière dérogation se définit plus largement, permettant au Comité d'examiner au cas par cas la nécessité d'un transit, notamment pour des raisons médicales ou pour l'accomplissement de rites religieux<sup>287</sup>.

---

<sup>282</sup> Doc. ONU, S/RES/1452, §1, a).

<sup>283</sup> E. MILLER, «The Use of Targeted Sanctions in the Fight Against International Terrorism – What About Human Rights? », *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, 2003, p.50.

<sup>284</sup> Doc. ONU, S/RES/1452, §1, b).

<sup>285</sup> Doc. ONU, S/RES/1390, §2, b).

<sup>286</sup> Doc. ONU, S/RES/2083.

<sup>287</sup> Site officiel de l'ONU, fiche d'information sur les dérogations à l'interdiction de voyager :

[http://www.un.org/french/sc/committees/1267/exemption\\_travelban.shtml](http://www.un.org/french/sc/committees/1267/exemption_travelban.shtml) - dernière consultation le 17 juillet 2015.

Ces réformes furent décrites par beaucoup comme une tentative du Conseil de sécurité de compenser les atteintes aux droits individuels des personnes concernées<sup>288</sup>, garantissant la proportionnalité des sanctions ciblées. En effet, si les besoins primaires des personnes sont protégés par l'introduction d'exceptions, il peut être considéré, pour certains, que les sanctions n'interfèrent pas de manière démesurée avec les droits fondamentaux des terroristes présumés<sup>289</sup>.

Etonnamment, en juin 2015, seules 32 personnes inscrites sur la liste bénéficiaient de dérogations, et pas plus de 148 personnes n'ont introduit une telle demande entre 2003 et 2014<sup>290</sup>. Il convient dès lors de s'interroger sur l'application effective du régime par les Etats, la survie de tous les autres suspects sans aucune dérogation financière paraissant peu crédible<sup>291</sup>.

## **Chapitre 4 : Propositions au regard des droits de l'homme et de l'efficacité des sanctions**

Nous l'avons observé tout au long de ce troisième titre, au regard des droits de l'homme et de leur protection, le Comité des sanctions et le régime qu'il instaure posent des problèmes de fond. Pour les résoudre, nous pensons qu'une série de mesures pourraient être instituées.

Tout d'abord, il est regrettable que l'information des motifs d'inscription n'apparaisse que postérieurement à la décision, privant l'individu du droit de défense dont il est censé disposer. L'on comprend cependant la justification de ce système puisqu'il permet d'éviter que le présumé terroriste ne transfère ses fonds dès qu'il se sait suspecté. Nous envisageons plusieurs solutions afin de remédier à ce problème.

Pourrait être envisagée la création d'un mécanisme d'enquête antérieure à l'inscription, permettant au concerné de se défendre avant que la décision ne soit prise, mais munissant les

---

<sup>288</sup> E. DE WET, A. NOLLKAEMPER, *Review of the security council by Member states*, Anvers, Intersentia, 2003, p. 95.

<sup>289</sup> WASTON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES AT BROWN UNIVERSITY, « Strengthening targeted sanctions through fair and clear procedures », Report, 2006, p. 31.

<sup>290</sup> Doc. ONU, S/2015/441, p.20.

<sup>291</sup> Doc. ONU, S/2015/441, p.20.

Etats qui envisagent la demande d'inscription d'un droit de regard sur les opérations bancaires du terroriste présumé dès l'ouverture de l'enquête. Bien qu'elle entraverait le droit au respect de la vie privée, cette mesure nous semble plus proportionnée que l'actuelle. En Belgique, un tel régime a déjà été institué avec succès dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale, puisque depuis 2011, le fisc peut demander des renseignements sur les comptes d'une personne sur laquelle pèsent des indices de fraude fiscale<sup>292</sup>.

Plus simplement, nous pensons qu'il serait judicieux de fortifier le degré de preuves nécessaires à l'inscription sur la liste consolidée en renforçant la précision des termes du « *associated with standard* » susmentionné. Sa formulation (« *Participer au financement* », « *faciliter l'activité* », ...) nous semble aujourd'hui trop vague que pour garantir la transparence du régime.

Nous déplorons également la violation du droit à un niveau de vie suffisant de la personne faisant l'objet d'une inscription. En ce sens, nous soulignons la pertinence d'une automatisation des dérogations humanitaires au gel des avoirs en ce qui concerne les dépenses de base. Il est effectivement évident que la sanction de gel des avoirs a pour objectif d'empêcher le financement d'activités terroristes par la personne suspectée. Cependant, un déblocage limité aux besoins primaires, éventuellement sous réserve d'un droit de regard similaire à celui que nous venons d'aborder, ne semble pas entraver l'efficacité de la sanction et permet pourtant de garantir le droit au niveau de vie suffisant des terroristes présumés.

Enfin, nous regrettons particulièrement l'absence, au sein du régime, d'une instance indépendante de révision des décisions du Comité qui serait munie d'un pouvoir juridictionnel propre. La création du Bureau du Médiateur constitue, comme nous l'avons vu, une amélioration importante dans la garantie du droit à un procès équitable mais ne rencontre toujours pas les critères d'un tribunal compétent, indépendant et impartial requis par l'article 14 du Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques. En effet, les décisions du Médiateur sont toujours susceptibles d'être contrecarrées par le Comité.

Dès lors, il nous semblerait congru de doter le Médiateur d'un pouvoir de décision propre sur les demandes de radiation, en lui permettant de rendre des recommandations contraignantes pour le Comité.

---

<sup>292</sup> Loi du 14 avril 2011 portant des dispositions diverses, *M.B.*, 6 mai 2011, p. 26576.

Les « Like-Minded States », groupement précédemment évoqué qui plaide pour un plus grand respect des droits fondamentaux, ont, en 2014, émis une proposition identique auprès du Conseil de sécurité. Ils déplorent également le caractère temporellement limité du mandat du Médiateur, ainsi que son statut qui, basé sur un contrat de consultance vis-à-vis du Secrétariat onusien, entre en contradiction avec l'éventuelle indépendance d'une telle instance<sup>293</sup>.

Plus largement, l'instauration d'un organe onusien indépendant du Comité qui constituerait une instance de recours contre toute décision de ce dernier édulcorerait selon nous les critiques en offrant les garanties nécessaires à l'équité de la procédure.

---

<sup>293</sup> Doc. ONU, S/2014/286, p. 5.

## CONCLUSION

Tout au long de ce mémoire, nous nous sommes interrogée sur la compatibilité des sanctions instaurées par les résolutions 1267 et 1989 du Conseil de sécurité avec les libertés et droits fondamentaux des personnes et entités répertoriées. Nous tirons plusieurs conclusions de l'analyse réalisée.

Sans aucun doute, l'application de sanctions ciblées constitue, par rapport aux sanctions globales qui les ont précédées, une amélioration évidente sur le plan humanitaire. Cependant, nous l'avons constaté au cours de ce travail, cette évolution semble inachevée puisque le régime porte atteinte, tant de par sa procédure que par les sanctions elles-mêmes, aux droits fondamentaux des personnes ciblées. Les mesures de gel des avoirs et d'interdiction de voyager privent en effet les terroristes présumés du plein exercice du droit de propriété, du droit à un niveau de vie suffisant, du droit au respect de la vie privée, et restreint également la liberté de circulation de ces derniers. Sur le plan procédural, le respect du droit à un procès équitable est quant à lui loin d'être établi<sup>294</sup>. Le régime mis en place depuis 1999 peine en effet à offrir aux personnes et entités concernées une protection suffisante vis-à-vis de leurs droits fondamentaux procéduraux, en dépit des nombreux aménagements pourtant insufflés au mécanisme dès les premières critiques.

Nous avons constaté la prise en considération croissante des droits de l'homme dans le cadre du régime analysé, un nombre substantiel d'aménagements ayant été entrepris afin de remédier aux incompatibilités du mécanisme avec les droits fondamentaux.

Cependant, comme nous l'avons souligné dans le cadre de ce travail, les réformes effectuées ne suffisent toujours pas à garantir le plein respect des droits individuels des personnes suspectées. En effet, bien que ces réformes constituent une amélioration certaine en ce sens, l'impératif d'efficacité du régime l'emporte encore à certains niveaux sur les préoccupations humanitaires.

Comprenant la délicate balance entre efficacité de la lutte antiterroriste et respect des droits de l'homme, nous avons tenté d'émettre des propositions qui permettraient de combler certaines failles humanitaires du régime sans pour autant en entacher l'efficience.

---

<sup>294</sup> TABLE RONDE FRANCO-RUSSE AVEC L'UNIVERSITÉ D'ETAT LOBATCHEVSKI DE NIJNI-NOVGOROD GRENOBLE, « Les sanctions ciblées au carrefour des droits international et européen », Grenoble, 2011, p.7.

A l'heure actuelle, la question de savoir ce qui constitue un frein à l'instauration de ces mesures se pose. Concernant les propositions émises, l'absence de réforme vers une plus grande conformité aux droits fondamentaux se justifie-t-elle de manière juridique ou financière ou s'explique-t-elle plutôt, comme nous le concevons, par les enjeux géopolitiques et idéologiques que la très sensible question du terrorisme soulève ?

## Bibliographie

### Législation

#### *Législation internationale*

- Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945.
- Déclaration universelle des droits de l'homme signée le 10 décembre 1948 à Paris.
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques, signé le 16 décembre 1966 à New York.
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, signé le 16 décembre 1966 à New York.
- Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, A/RES/1/22, 1946.
- Résolution S/RES/1267 du Conseil de sécurité de l'ONU, 15 octobre 1999.
- Résolution S/RES/1333 du Conseil de sécurité de l'ONU, 19 décembre 2000.
- Résolution S/RES/1390 du Conseil de sécurité de l'ONU, 16 janvier 2002.
- Résolution S/RES/1452 du Conseil de sécurité de l'ONU, 20 décembre 2002.
- Résolution S/RES/1455 du Conseil de sécurité de l'ONU, 17 janvier 2003.
- Résolution S/RES/1526 du Conseil de sécurité de l'ONU, 30 janvier 2004.
- Résolution S/RES/1617 du Conseil de sécurité de l'ONU, 29 juillet 2005.
- Résolution S/RES/1730 du Conseil de sécurité de l'ONU, 19 décembre 2006.
- Résolution S/RES/1735 du Conseil de sécurité de l'ONU, 22 décembre 2006.
- Résolution S/RES/1822 du Conseil de sécurité de l'ONU, 30 juin 2008.
- Résolution S/RES/1904 du Conseil de sécurité de l'ONU, 17 décembre 2009.
- Résolution S/RES/1988 du Conseil de sécurité de l'ONU, 17 juin 2011.
- Résolution S/RES/1989 du Conseil de sécurité de l'ONU, 17 juin 2011.
- Résolution S/RES/2083 du Conseil de sécurité de l'ONU, 17 décembre 2012.
- Résolution S/RES/2161 du Conseil de sécurité de l'ONU, 17 juin 2014.
- Règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité, S/96/Rev.7, New York, 1983, art. 28.
- Directives régissant la conduite des travaux du Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999) et 1989 (2011) concernant Al-Qaida et les personnes et entités qui lui sont associées, O.N.U., 15 avril 2013.

- Document 15-01221 (F), note explicative sur la terminologie du gel des avoirs, approuvée par le Comité des sanctions contre Al-Qaida , le 24 février 2015,
- Document 15-01126 (F), note explicative sur la terminologie de l’embargo sur les armes, approuvé par le Comité des sanctions contre Al-Qaida le 24 février 2015.
- Document 15-011221 (F), note explicative sur la terminologie de l’interdiction de voyager, approuvée par le Comité des sanctions contre Al-Qaida le 24 février 2015.

### *Législation européenne*

- Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, art.8.
- Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, signé à Paris le 20 mars 1952.
- Règlement (CE) n° 467/2001 du Conseil du 6 mars 2001 interdisant l'exportation de certaines marchandises et de certains services vers l'Afghanistan, renforçant l'interdiction des vols et étendant le gel des fonds et autres ressources financières décidés à l'encontre des Taliban d'Afghanistan, et abrogeant le règlement (CE) n° 337/2000 , *J.O.U.E.*, L 67, 9 mars 2001, pp. 1-23.
- Règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil du 27 mai 2002 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, et abrogeant le règlement (CE) no 467/2001 du Conseil interdisant l'exportation de certaines marchandises et de certains services vers l'Afghanistan, renforçant l'interdiction des vols et étendant le gel des fonds et autres ressources financières décidées à l'encontre des Taliban d'Afghanistan, *J.O.U.E.*, L 139, 29 mai 2005, p. 9
- Règlement (CE) no 145/2003 de la Commission du 27 janvier 2003 (CE) modifiant pour la neuvième fois le Règlement (CE) no 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, et abrogeant le règlement (CE) n° 467/2001 du Conseil, *J.O.U.E.*, L 23, 28 janvier 2003, pp. 22-23.
- Règlement (CE) n° 561/2003 du Conseil du 27 mars 2003 modifiant, en ce qui concerne les exceptions au gel des fonds et des ressources économiques, le règlement (CE) n° 881/2002 instituant certaines mesures restrictive spécifiques à l’encontre de

certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban, *J.O.U.E.*, L 82/1 du 29 mars 2003, pp. 0001-0002.

### *Législation belge*

- Loi du 14 avril 2011 portant des dispositions diverses, *M.B.*, 6 mai 2011, p. 26576.
- A.M. du 31 janvier 2003 modifiant l'arrêté ministériel du 15 juin 2000 d'exécution de l'arrêté royal du 17 février 2000 relatif aux mesures restrictives à l'encontre des Talibans d'Afghanistan, *M.B.*, 19 févr. 2003, p.8024.

### *Législation étrangère*

- Motion n° 09.3719 Submitted to the Council of States by Dick Marty (Liberal Party) 12 June 2009 and passed unanimously in the Upper Chamber, 8 September 2009.

## **Doctrine**

### *Monographies*

- BETTATI M., *Le terrorisme, les voies de la coopération internationale*, Paris, Odile Jacob, 2013.
- CHARPENTIER J., « L'organisation du régime des sanctions au niveau universel », in *Les N.U. et les sanctions : quelle efficacité ?* (sous la dir. De M. Rostane) , Paris, Pedone, 2000.
- DE WET E., NOLLKAEMPER A., *Review of the security council by Member states*, Anvers, Intersentia, 2003.

### *Articles de périodiques*

- ALABRUNE F., « La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990 », *Annuaire français de droit international*, 1999, pp. 226-279.
- COUZIGOU I., « Le Conseil de sécurité doit-il respecter les droits de l'homme dans son action coercitive de maintien de la paix », *R.Q.D.I.*, 2007, pp. 107-135.
- DUMOULIN L., « Droits fondamentaux et mesures antiterroristes : l'exemple du gel des avoirs des présumés terroristes », *L.G.D.J.*, 2013, pp. 89-117.
- FEINÄUGLE A., « The UN Security council Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee: Emerging Principles of International Institutional Law for the Protection

- of Individuals: The Exercise of Public Authority by International Institutions », *Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*, 2010, pp. 101-131.
- FREEDMAN R., « UN Immunity of Impunity : A Human Rights Based Challenge », *The European Journal of International Law*, 2014, pp. 239-254.
  - 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*, 2005, pp. 167-199..
  - GOWWLAND-DEBBAS V., « The relationship between the International Court of Justice and the Security Council in the Light of the Lockerbie Case », *A.J.I.L.*, 1994, pp. 643-677.
  - HEUPEL M., « With power comes responsibility : Human rights protection in United Nations sanctions policy », *European Journal of International Relations*, 2013, pp.771-795.
  - HERVIEU N., « La délicate articulation des engagements onusiens et européens au prisme de la lutte contre le terrorisme », *Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF*, 2012, pp. 1-8.
  - HOLLENBERG S.J., « Challenges and opportunities for judicial protection of human rights against decisions of the United Nations Security Council », *Amsterdam Center for International Law*, 2013, pp. 366-382.
  - HUFBAUER G., OEGG B., « Targeted Sanctions : a policy alternative? », *Law & Pol'y Int'l Bus*, 2000-2001, pp.11-20.
  - KERBRAT Y., « Aspects de droit international général dans la pratique des Comités instituées par les Nations Unies dans le domaine des Droits de l'Homme (2008-2009) », *Annuaire français de droit international*, 2009, pp. 559-573.
  - LUTZ O., « A decade of sanctions against Iraq : Never again ! The end of unlimited sanctions in the recent practice of Security Council », *E.J.I.L.*, 2002, pp. 93-103.
  - MILLER E., «The Use of Targeted Sanctions in the Fight Against International Terrorism – What About Human Rights? », *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, 2003, pp. 46-51.
  - OLARTE D., FOLSCHÉ C., « L'efficacité des sanctions de l'Organisation des Nations Unies », *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 2004, pp.-11-72.
  - OOSTHUIZEN H., « Playing the Devil's Advocate: the United Nations Security Council is unbound by law », *Leiden Journal of International Law*, 1999, pp. 549-563.

- REICH J., « Due Process and Sanctions Targeted Against Individuals Pursuant to Resolution 1267 (1999) », *Yale Journal of International Law*, 2008, pp. 505-520.
- REINISCH A., « Developing Human rights and humanitarian law accountability on the Security Council for the imposition of economic sanctions », *The American journal of International Law*, 2001, pp. 851-872.
- ROSAND E., « The Security Council's Efforts to Monitor the Implementation of Al Qaeda/Taliban Sanctions », *The American Journal of International Law*, 2004, pp. 745-763.
- SCHARF M.-P., DORSIN J.-L., « Interpreting UN Sanctions : The Ruling and Role of the Yugoslavia Sanctions Committee », *Brook.J.Int'l L.*, 1993, pp. 73-95.
- SIMON D. ET RIGAUX A., « Le jugement des pourvois dans les affaires Kadi et Al-barakaat : *smart sanctions* pour le Tribunal de première instance ? », *Europe*, 2008, pp. 5-11.
- TUNDE HUBER K. et RODILES A., « An ombudsperson in the United Nations Security Council : a Paradigm Shift ? », *A.M.D.I.*, 2012, pp. 107-142.
- VAN DEN HERIK L., « The Security Council's targeted sanctions regimes: in need of better protection of the individual », *Leiden Journal of International Law*, 2007, pp. 797-807.
- WILLEMS A., « The European Court of Human Rights on the UN Individual Counter-terrorist Sanctions Regime: Safeguarding Convention Rights and Harmonizing Conflicting Norms in *Nada v. Switzerland* », *Nordic Journal of International Law*, 2014, pp. 39-60.
- WILLIS G., « Security Council Targeted Sanctions, Due Process and the 1267 Ombudsperson », *Georgetown Journal of International Law*, 2011, pp. 673-745.
- WINKLER M., « When Legal System Collide : The Judicial Review of Freezing Measures In The Fight Against International Terrorism », *Yale Law Student Scholarship Series*, 2007, pp. 1-32.

#### *Etude dans un ouvrage collectif*

- CHARPENTIER J., « L'organisation du régime des sanctions au niveau universel », *in Les Nations Unies et les sanctions : quelle efficacité ?* (sous la dir. de ROSTANE M.), Paris, Pedone, 2000, pp.43-59.

### *Rapports d'organisations*

- F.I.D.H., « L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité », rapport d'analyse, n°429, 2005.
- LIGUE DES DROITS DE L'HOMME, « Rapport annuel du Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme », Rapport d'analyse, 2009.
- TABLE RONDE FRANCO-RUSSE AVEC L'UNIVERSITÉ D'ÉTAT LOBATCHEVSKI DE NIJNI-NOVGOROD GRENOBLE, « Les sanctions ciblées au carrefour des droits international et européen », Grenoble, 2011.
- WASTON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES AT BROWN UNIVERSITY, « Strengthening targeted sanctions through fair and clear procedures », Rapport d'analyse, 2006.
- WASTON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES AT BROWN UNIVERSITY, « Adressing Challenges to targeted sanctions : An Update of the "Watson Report" », Rapport d'analyse, 2009.
- WASTON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES AT BROWN UNIVERSITY, « Due Process and Targeted Sanctions : An Update of the « Watson Report » », Rapport d'analyse, 2012.

### *Références électroniques*

- Site officiel de l'O.N.U. : [www.un.org](http://www.un.org)
- Site officiel de la diplomatie française : [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr)

### *Documents ONU*

- Doc. A/52/1, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, 1997.
- Doc. A61/27, Rapport du Rapporteur Spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme, Martin Scheinin, 2006.
- Doc. CCPR/C/94/D/1472/2006, Communication du Comité des Droits de l'Homme sur l'affaire Sayadi-Vinck c. Belgique, 2006.
- Manuel sur le rôle de la justice pénale dans la lutte contre le terrorisme, Série de Manuels sur la réforme de la justice pénale, ONU, New York, 2009, p.46

- Doc. A/HR/12/22, Rapport du Haut-Commissaire aux droits de l'Homme sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme, 2009.
- Doc. A/65/258, Compte-rendu du Rapporteur spécial Martin Scheinin, « Promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism », 2010.
- Doc. S/2014/286, Lettre datée du 17 avril 2014, adressée au Président du Conseil de sécurité par les Représentants permanents de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Belgique, du Costa Rica, du Danemark, de la Finlande, du Liechtenstein, de la Norvège, des Pays-Bas, de la Suède et de la Suisse auprès de l'Organisation des Nations Unies, 2014.
- Doc. S/2015/441, Dix-septième rapport de l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions, créée par la résolution 1526 (2004), faisant suite aux résolutions 1267 (1999) et 1989 (2011) concernant Al-Qaida et les personnes et entités qui lui sont associées, 2015.

## **Jurisprudence**

### *Jurisprudence internationale*

- C.I.J., Affaire de Jaworzina (frontière polono-tchécoslovaque), avis consultatif du 6 décembre 1923, *C.I.J. Recueil*, 1923, p. 23.
- C.I.J., Conditions de l'admission d'un Etat comme membre des Nations Unies, Avis consultatif du 28 mai 1948, *C.I.J. Recueil*, 1948, p. 64.
- C.I.J., Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, avis consultatif, arrêt du 21 mai 1980, *C.I.J. Recueil*, 1980, pp. 89-90.

### *Jurisprudence européenne*

- Cour eur. D.H. (Grande chambre), arrêt Nada c. Suisse du 12 septembre 2012, *J.D.E.*, 2012, p. 260.
- C.J.U.E., 3 septembre 2008 (Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission), C-402/05 P et C-415/05 P, *Rec. C.J.U.E.*, 2008, I, p. 6351.
- C.J.U.E. (Grande Chambre), 16 novembre 2011 (Bank Melli Iran c. Conseil de l'UE), C-548/09, *European Court Reports*, 2011, p. 735.

- C.J.U.E., 18 juillet 2013 (Commission e.a. c. Kadi), C-584/10 P, *Rec. C.J.U.E.*, 2013, I, p. 518.
- Communiqué de presse C.J.U.E. °91/13 du 18 juillet 2013 relatif à l'arrêt C.J.U.E., 18 juillet 2013 (Commission e.a. c. Kadi), C-584/10 P, *Rec. C.J.U.E.*, 2013, I, p. 518..
- T.P.I.U.E., 21 septembre 2005 (Kadi c. Conseil et Commission), T-315/01, *Rec. C.J.U.E.*, 2005, II, p. 3649.
- T.P.I.U.E., 21 septembre 2005 (Yusuf et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission), T-306/01, *Rec. C.J.U.E.*, 2005, II, p. 3533.

### *Jurisprudence belge*

- Civ. Bruxelles (4<sup>e</sup> ch.), 11 février 2005, *Reflets*, 2005/2, pp. 10-11.

### *Jurisprudence étrangère*

- Cour Fédérale Canadienne, Abousfian Abdelrazik v. the Minister of Foreign Affairs and the Attorney General of Canada, arrêt du 4 juin 2009 , FC 580, § 53.

Place Montesquieu, 2 bte L2.07.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique [www.uclouvain.be/drt](http://www.uclouvain.be/drt)

