

**Doc. 11454**  
16 novembre 2007

## Listes noires du Conseil de sécurité des Nations Unies et de l'Union européenne

Rapport  
Commission des questions juridiques et des droits de l'homme  
Rapporteur : M. Dick MARTY, Suisse, Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe

### *Résumé*

La commission estime que le terrorisme peut et doit être combattu efficacement par des moyens respectant pleinement les droits de l'homme et la prééminence du droit et que les institutions internationales, telles que les Nations Unies et l'Union européenne, devraient constituer un modèle pour les Etats à cet égard, pour le bien de leur propre crédibilité et de celle de la lutte contre le terrorisme en général.

Les sanctions ciblées visant certaines personnes ou entités (« listes noires ») décrétées par le Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU) et par le Conseil de l'Union européenne (UE) sont, en principe, préférables aux sanctions générales pesant sur des Etats, qui ont souvent des conséquences néfastes sur des populations vulnérables, tandis que les sanctions ciblées (telles que les restrictions de déplacements et le gel des avoirs) ne nuisent qu'aux individus tenus pour responsables personnellement.

Comme les sanctions ciblées ont un impact direct sur des droits fondamentaux individuels tels que la liberté de mouvement et la protection de la propriété, leur application doit, en vertu de la Convention européenne des Droits de l'Homme et des instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, respecter des normes minimales de procédure et de sécurité juridique. Les procédures actuellement utilisées aux Nations Unies et à l'Union européenne restent largement en deçà de ces normes, comme démontré par le présent rapport et les exemples donnés par le Rapporteur.

La commission appelle donc les Etats membres du Conseil de l'Europe à utiliser leur influence au sein des Nations Unies et de l'Union européenne afin d'améliorer les procédures d'application des sanctions dans les deux institutions en conformité avec ses recommandations et encourage les tribunaux nationaux et européens à mettre les voies de recours nécessaires à la disposition des victimes des procédures inéquitables utilisées actuellement.

## A. **Projet de résolution**

1. L'Assemblée parlementaire réaffirme que le terrorisme peut et doit être combattu efficacement par des moyens respectant les droits de l'homme et la prééminence du droit.

2. Elle estime que les organisations internationales, telles que les Nations Unies et l'Union européenne, devraient être exemplaires également sur ce point et constituer un modèle pour les Etats, compte tenu de la noblesse des objectifs affirmés dans leurs textes fondateurs et de la crédibilité dont elles ont besoin pour les atteindre.

3. Les sanctions ciblées visant certaines personnes ou entités (« listes noires ») décrétées par le Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU) et par le Conseil de l'Union européenne (UE) sont, en principe, préférables aux sanctions générales pesant sur des Etats. Ces dernières ont souvent des conséquences néfastes sur les populations vulnérables des pays concernés, généralement sans affecter ses dirigeants, tandis que les sanctions ciblées ne nuisent qu'aux individus tenus pour responsables des violations en cause.

4. Dans le même temps, les sanctions ciblées (telles que les restrictions de déplacements et le gel des avoirs) ont un impact direct sur des droits fondamentaux individuels tels que la liberté de mouvement et la protection de la propriété. Bien que la nature de ces sanctions – pénale, administrative ou civile – ne soit pas du tout claire et encore sujette à débat, leur application doit, en vertu de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, respecter des normes minimales de procédure et de sécurité juridique.

5. Le respect de ces normes de fond et de procédure est en outre indispensable à la crédibilité et à l'efficacité de l'outil des sanctions ciblées.

5.1. Les normes minimales de procédure en vertu du principe de la prééminence du droit recouvrent le droit qu'a chacun :

5.1.1. d'être avisé et informé d'une façon adéquate des accusations portées contre lui et de la décision prise ;

5.1.2. de jouir du droit fondamental d'être entendu et de pouvoir convenablement assurer sa défense ;

5.1.3. de pouvoir saisir une instance indépendante et impartiale pour contester et faire rapidement modifier ou annuler la décision restreignant ses droits ;

5.1.4. d'être indemnisé en cas de violation injustifiée de ses droits.

5.2. Les normes minimales de fond exigent une définition suffisamment claire des motifs ayant conduit à l'imposition de sanctions et des preuves devant être réunies à l'appui.

5.3. La procédure des « listes noires » doit être en principe limitée dans le temps. Il est inadmissible que des personnes restent sur la liste noire pendant des années, alors même que les autorités de poursuite pénale après une longue enquête n'ont absolument rien découvert à leur rencontre.

6. L'Assemblée constate que les règles de fond et de procédure actuellement appliquées par le CSNU et par le Conseil de l'UE, malgré quelques améliorations récentes, ne remplissent absolument pas les critères minimaux énoncés ci-dessus et bafouent les principes fondamentaux qui sont à la base des droits de l'homme et de la prééminence du droit.

6.1. S'agissant de la procédure, on doit constater et vivement déplorer que même les membres du comité chargé de décider l'inscription d'une personne sur liste noire ne connaissent pas tous les motifs à l'origine du dépôt de la demande d'inscription faite par une personne. La personne ou l'entité concernée n'est le plus souvent ni avisée de cette demande, ni entendue, ni même, parfois, informée de la décision prise – jusqu'à ce qu'elle tente de passer une frontière ou d'utiliser un compte bancaire. Aucune mesure ne prévoit de réexamen indépendant des décisions prises ni de réparation pour les violations de droits subies. Une telle procédure est dès lors totalement arbitraire et sans crédibilité aucune.

6.2. De même, les critères justifiant le recours aux sanctions ciblées sont à la fois vastes et imprécis, et les sanctions peuvent être imposées sur la base de simples soupçons.

7. L'Assemblée considère ces pratiques comme indignes d'instances internationales telles que les Nations Unies et l'Union européenne. Estimant qu'il est à la fois possible et nécessaire que les Etats appliquent les différents régimes de sanctions dans le respect de leurs obligations internationales au regard de la CEDH et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, elle appelle :

7.1. le CSNU et le Conseil de l'Union européenne à modifier les règles de fond et de procédure applicables aux sanctions ciblées pour les aligner sur les critères présentés au paragraphe 5 ci-dessus ;

7.2. les Etats membres du Conseil de l'Europe qui siègent, à titre permanent ou non, au CSNU ou font partie de l'UE à user de leur influence au sein de ces instances pour défendre les valeurs affirmées par la CEDH, à la fois en veillant à ce que les règles de fond et de procédure soient dûment améliorées et à travers leurs prises de position sur des cas individuels ;

7.3. l'Assemblée générale de l'ONU et le Parlement européen à revoir, respectivement, les régimes de sanctions ciblées de l'ONU et du Conseil de l'UE afin de leur apporter les améliorations nécessaires dans le sens du respect des droits de l'homme et de la prééminence du droit.

8. L'Assemblée invite tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ainsi que l'Union européenne à adopter des procédures nationales et, respectivement, communautaires appropriées mettant en œuvre les sanctions imposées à leurs ressortissants ou à leurs résidents légaux par le CSNU ou par le Conseil de l'UE, afin de remédier aux lacunes présentées par les procédures de l'ONU et de l'UE aussi longtemps qu'elles subsisteront.

9. L'Assemblée rappelle à tous les Etats membres qu'ils ont signé et ratifié la Convention européenne des Droits de l'Homme et ses Protocoles et qu'ils se sont ainsi engagés à en respecter les principes et que ceux-ci s'appliquent en ce qui concerne la mise en œuvre des sanctions édictées par les Nations Unies et l'Union européenne.

**B.      Projet de recommandation**

1.       L'Assemblée parlementaire, rappelant sa Résolution ... (2007) sur les listes noires du Conseil de sécurité des Nations Unies et de l'Union européenne, recommande au Comité des Ministres d'aborder le problème des sanctions ciblées, et d'inviter :

1.1.     le Conseil de sécurité des Nations Unies et le Conseil de l'Union européenne à réexaminer leurs régimes de sanctions ciblées et à mettre en œuvre des améliorations de fond et de procédure visant à préserver les droits fondamentaux individuels et la prééminence du droit, dans l'intérêt de la crédibilité de la lutte internationale contre le terrorisme, et notamment un mécanisme de recours contre les sanctions édictées par les organes des Nations Unies et de l'Union européenne ;

1.2.     les Etats membres du Conseil de l'Europe qui siègent, à titre permanent ou non, au Conseil de sécurité des Nations Unies ou font partie de l'Union européenne à user de leur influence au sein de ces instances internationales afin qu'elles améliorent leurs régimes respectifs de sanctions ciblées pour garantir le respect des droits de l'homme et de la prééminence du droit.

## C. Exposé des motifs, par M. Marty, rapporteur

### Sommaire

#### I. Introduction

- i. Procédure suivie jusqu'à présent
- ii. Contexte juridique
- iii. Champ du présent rapport

#### II. Principales questions soulevées par les listes noires de l'ONU et de l'UE

- i. Généralités
- ii. Procédures d'inscription
  - a. Procédures des comités des sanctions des Nations Unies
  - b. Procédures de l'Union européenne
  - c. Atteintes aux droits fondamentaux et jurisprudence pertinente
- iii. Procédures de radiation et de réexamen
  - a. Procédures des comités des sanctions des Nations Unies
  - b. Procédures de l'Union européenne par comparaison avec les Nations Unies
  - c. Jurisprudence pertinente de l'UE
  - d. Récents arrêts favorables du Tribunal de première instance
- iv. Des recours insuffisants
  - a. Recours contre l'inscription sur liste noire par l'ONU au regard du PIDCP et de la Charte de l'ONU
  - b. Recours contre l'inscription sur liste noire par l'UE au regard de la CEDH
  - c. Droit à indemnisation
- v. Un conflit entre la Convention européenne des Droits de l'Homme et les sanctions de l'ONU/UE ?

#### III. Conclusions et recommandations

**Annexe:** Hyperliens vers les documents des Nations Unies et de l'Union européenne cités dans le rapport

\*\*\*\*\*

#### I. Introduction

##### i. Procédure suivie jusqu'à présent

1. La proposition de résolution sur les listes noires du Conseil de sécurité des Nations Unies (Doc. 10856, 23 mars 2006) a été transmise pour rapport à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme (renvoi n°3214) le 29 mai 2006. Lors de sa réunion du 7 juin 2006, la commission a nommé M. Dick Marty rapporteur ; lors de sa réunion du 19 avril 2007, elle a examiné la note introductive qu'il lui a présentée (AS/Jur (2007) 14)<sup>1</sup>. La commission a décidé de déclassifier cette note et d'élargir le thème du rapport pour inclure les listes noires de l'Union européenne.

2. Une audition publique a été organisée le 28 juin 2007. Y participaient Mme Maria Telalian, conseillère ministérielle, membre de la représentation grecque auprès des Nations Unies (New York), M. Syméon Karagiannis, professeur agrégé de droit public, Université Robert Schuman (Strasbourg), M. David Vaughan, CBE, QC (Londres) et M. Jean-Pierre Spitzer, avocat (Paris)<sup>2</sup>.

##### ii. Contexte juridique

3. Le Conseil de sécurité des Nations Unies (ci-après « le CSNU ») a inauguré la pratique des sanctions ciblées le 15 octobre 1999, en adoptant, en vertu du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, la Résolution 1267<sup>3</sup> visant à contrecarrer le régime taliban en Afghanistan. Le texte a été rapidement suivi d'une série d'autres résolutions élargissant la liste des personnes concernées pour inclure, entre autres, Oussama ben Laden et les personnes et entités qui lui sont associées (voir les Résolutions 1333 et 1617, adoptées respectivement le 19 décembre 2000 et le 29 juillet 2005). La Résolution 1730, adoptée par le

<sup>1</sup> Disponible sur [http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2007/20070319\\_fjdoc14.pdf](http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2007/20070319_fjdoc14.pdf).

<sup>2</sup> Le compte-rendu de cette audition (point 22 du document AS/Jur (2007) PV 06) a été déclassifié par la Commission le 12.11.2007.

<sup>3</sup> Les liens hypertextes vers ce document du CSNU et vers les autres documents de l'ONU cités dans le rapport figurent en annexe.

CSNU le 19 décembre 2006, a créé une procédure de radiation de la liste, renforcée peu après par la Résolution 1735, du 22 décembre 2006.

4. Le 27 décembre 2001, le Conseil de l'Union européenne (ci-après « le Conseil ») a adopté, au titre des articles 15 et 34 du traité sur l'Union européenne, les positions communes 2001/930/PESC<sup>4</sup> et 2001/931/PESC prévoyant des sanctions spécifiques contre le terrorisme.

5. Afin d'appliquer les mesures prévues par la position commune 2001/931/PESC, le Conseil a adopté le 27 décembre 2001 le règlement (CE) n° 2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités<sup>5</sup> dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, sur la base des articles 60, 301 et 308<sup>6</sup> du traité instituant la Communauté européenne. Ce règlement autorisait le Conseil de l'UE, et non plus seulement le CSNU, à établir sa propre liste de personnes et d'entités frappées de sanctions, la mise en œuvre des listes du CSNU (Résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000)) étant pour sa part régie par le règlement (CE) n° 467/2001.

6. Le Conseil a adopté plusieurs positions communes et décisions actualisant les deux séries de listes. Les textes en vigueur au moment de la rédaction du présent rapport étaient les suivants : règlement (CE) n° 760/2007 de la Commission du 29 juin 2007, mettant à jour le règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 467/2000 du Conseil ; position commune 2007/448/PESC du Conseil du 28 juin 2007, mettant à jour la position commune 2001/931/PESC et abrogeant les positions communes 2006/380/PESC et 2006/1011/PESC ; décision 2007/445/CE du Conseil du 28 juin 2007, mettant en œuvre l'article 2(3) du règlement n° 2580/2001 et abrogeant les décisions 2006/379/CE et 2006/1008/CE.

### **iii. Champ du présent rapport**

7. De récentes affaires portées devant la Cour européenne de justice (CEJ), le Tribunal de première instance des Communautés européennes (TPICE) et la Cour européenne des Droits de l'Homme (CrEDH)<sup>7</sup> ont soulevé de sérieuses questions concernant les procédures de sanctions ciblées de l'UE et du CSNU. Bien qu'aucune mesure nationale ou régionale mettant en œuvre une résolution du CSNU n'ait à ce jour été invalidée par une juridiction, cette montée des contestations sur le plan juridique semble indiquer une prise de conscience accrue du manque de protection des droits fondamentaux dans ces procédures.

8. Le présent rapport est centré sur l'insuffisante protection des droits de l'homme prévue par les régimes de sanctions du CSNU et de l'UE, et notamment sur les lacunes des modalités d'inscription et de radiation et sur le manque de voies de recours. Il aborde également, entre autres, le conflit entre les procédures de sanctions et les grandes conventions relatives aux droits de l'homme, à savoir la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP).

## **II. Principales questions soulevées par les listes noires de l'ONU et de l'UE**

### **i. Généralités**

9. Les obligations en matière de droits de l'homme des Etats membres du Conseil de l'Europe et des Nations Unies découlent principalement de la CEDH, du PIDCP, du Pacte international relatif aux droits sociaux, économiques et culturels (PIDSEC) et de la Charte des Nations Unies<sup>8</sup>. Le système des listes noires de l'ONU et de l'UE, notamment du point de vue de la restriction des déplacements, des sanctions financières et des règles de procédure, met potentiellement en danger un grand nombre des droits fondamentaux garantis par les textes ci-dessus.

---

<sup>4</sup> Les liens hypertextes vers les documents de l'Union européenne cités dans le rapport figurent en annexe.

<sup>5</sup> La liste initiale des personnes et entités concernées par ce règlement a été fixée par la décision 2001/927/CE du Conseil du 27.12.2001.

<sup>6</sup> Les articles 60 et 301 CE, en conjonction avec l'article 308 CE, autorisent le Conseil à décréter des sanctions contre des personnes directement (et non indirectement, en les faisant appliquer par les États membres).

<sup>7</sup> Notamment : *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran c. Conseil de l'Union européenne, Behrami et Behrami c. France et Saramati c. France, Allemagne et Norvège, Gestoras Pro Amnistía, Juan Mari Olano Olano et Julen Zelarain Errasti c. Conseil de l'Union européenne, Royaume d'Espagne et Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, José María Sison c. Conseil de l'Union européenne et Stichting Al-Aqsa c. Conseil de l'Union européenne.*

<sup>8</sup> La Charte de l'ONU ne protège aucun droit en particulier ; à l'article 55, chapitre IX de la Charte, les Nations Unies affirment leur « respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion ».

10. Les importantes restrictions de déplacement imposées aux personnes sur liste noire sont susceptibles de mettre en danger leur vie et leur santé<sup>9</sup> et de nuire à leur vie privée et familiale, à leur réputation, à leur liberté de mouvement et à leur liberté de religion<sup>10</sup>, tels que définis par les dispositions suivantes : l'article 6 PIDCP et l'article 2 CEDH (droit à la vie), l'article 12 PIDSEC (droit à jouir du meilleur état de santé physique et mentale atteignable), l'article 8 CEDH et l'article 17 PIDCP (droit au respect de la vie privée, de la famille et de la réputation), l'article 12 PIDCP et l'article 2 du protocole n° 4 à la CEDH (liberté de mouvement) et les articles 18 PIDCP et 9 CEDH (liberté de religion).

11. Les sanctions financières consistant à geler les fonds et les autres ressources des personnes concernées entament leurs droits à la propriété et au travail, tels que définis par l'article 1 du protocole n° 1 à la CEDH (droit à la propriété) et par l'article 6 PIDSEC (droit de chacun à gagner sa vie en travaillant).

12. Les régimes de sanctions ne garantissent que très peu – quand ils les garantissent – les droits fondamentaux de procédure, notamment le droit à un procès équitable et celui d'être informé des accusations et des preuves à charge, d'être jugé dans un délai raisonnable, d'accéder à un mécanisme de réexamen impartial, d'être indemnisé en cas de sanctions injustifiées portant atteinte aux droits fondamentaux et de connaître les motifs du jugement. Bien que les garanties procédurales varient selon que la procédure est de nature civile ou pénale<sup>11</sup>, certains droits découlant du principe de l'équité des procès doivent être respectés dans tous les cas. Le droit à un procès équitable est garanti par l'article 14 PIDCP, l'article 6 CEDH, l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) et l'article 25 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme (CADH). Les autres articles pertinents comprennent l'article 8 CADH (présomption d'innocence dans les procédures pénales), l'article 14 PIDCP et l'article 3 du protocole n° 7 à la CEDH (droit d'indemnisation en cas d'erreur judiciaire) ainsi que l'article 2(3) PIDCP<sup>12</sup>, les articles 6 et 13 CEDH et l'article 8 DUDH (droit à un recours effectif).

## *ii. Procédures d'inscription*

### *a. Procédures des comités des sanctions des Nations Unies*

13. Le présent rapport va considérer les pratiques du comité 1267 en les considérant comme représentatives de celles des autres comités des sanctions ; en effet, la majorité des comités des Nations Unies recourant à des sanctions ciblées se sont inspirés du comité 1267, et presque tous demandent un minimum d'explications et de justification des motifs de l'inscription sur la liste<sup>13</sup>.

14. Les premières procédures de l'ONU manquaient de toute transparence. La Résolution 1267 ne définissait clairement ni les parties habilitées à présenter des demandes d'inscription, ni les informations devant être présentées à l'appui. Les personnes ou entités placées sur la liste n'en étaient pas notifiées et le texte était assez flou sur les exemptions pour motifs humanitaires. Les parties inscrites sur la liste n'étaient pas autorisées à communiquer directement avec les comités : il fallait pour cela un intermédiaire étatique.

15. Ces procédures peu claires ont été récemment améliorées (tout en restant amplement insuffisantes), entre autres par un renforcement des exigences concernant la quantité et la nature des informations nécessaires pour qu'une personne soit inscrite sur la liste. Par exemple, la Résolution 1526 du CSNU a appelé les Etats à fournir « dans toute la mesure du possible » des informations générales et des données facilitant l'identification lorsqu'ils proposent de nouvelles inscriptions sur la liste. La Résolution 1617 du CSNU a encore précisé cette exigence, demandant aux Etats de fournir au comité un « mémoire » expliquant les motifs de la proposition. Elle a également amélioré les procédures d'inscription sur la liste en imposant la présentation d'un formulaire spécifique et en définissant plus clairement ce qu'il fallait entendre

<sup>9</sup> Par exemple, si ces personnes doivent se déplacer pour recevoir des soins médicaux.

<sup>10</sup> Si par exemple leur religion exige certains pèlerinages.

<sup>11</sup> La qualification des sanctions comme accusations pénales, obligations civiles ou un autre type de mesure est important, principalement pour les deux raisons qui suivent. Premièrement, cette qualification détermine les preuves nécessaires à l'inscription d'une personne sur la liste. Des sanctions de nature pénale appellent des preuves concluantes « au-delà de tout doute raisonnable », tandis que des sanctions de nature civile supposent un niveau de preuves beaucoup plus bas. Deuxièmement, la qualification des sanctions a des conséquences directes sur les procédures de réexamen requises. Si l'article 6 CEDH s'applique, le mécanisme de réexamen doit être de nature judiciaire ; dans le cas contraire, l'article 13 CEDH continue à s'appliquer, mais sans qu'un recours en justice ne soit exigé. En outre, même si l'article 6 est applicable, reste à savoir s'il peut être limité au nom de la sécurité nationale. Ces questions seront abordées plus loin dans le rapport.

<sup>12</sup> Voir aussi l'observation générale n°31 du Comité des droits de l'homme, « La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte » (29.03.2004) :

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CCPR.C.21.Rev.1.Add.13.Fr?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.C.21.Rev.1.Add.13.Fr?Opendocument).

<sup>13</sup> Les pratiques varient cependant d'un comité à l'autre et même au sein d'un même comité.

par « associé » à Al-Qaïda, à Oussama ben Laden ou aux Taliban. La Résolution 1735, quant à elle, a mis en place une « fiche » destinée aux demandes d'inscription et donné plus d'indications sur les renseignements devant figurer dans le mémoire<sup>14</sup>. Cette Résolution a aussi rendu obligatoire la notification des personnes ou entités placées sur la liste<sup>15</sup>.

16. Les modalités d'inscription n'en demeurent pas moins très problématiques et largement incompatibles avec les standards d'un Etat qui fait de la primauté du droit l'un de ses principes fondamentaux. Des personnes risquent toujours d'être inscrites sur la base d'une erreur sur leur identité, et la notification « obligatoire » ne mentionne pas forcément les raisons pour lesquelles les parties concernées ont été placées sur la liste, pour autant qu'elles aient effectivement reçu cette notification.

### **b. Procédures de l'Union européenne**

17. Aux termes de l'article 25 de la Charte des Nations Unies, les membres de l'ONU « conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions conformément à la présente Charte ». À l'article 103, ils conviennent qu'« en cas de conflit entre [leurs] obligations en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront ». En outre, l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités prévoit qu'« une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité ».

18. Bien que ni l'Union européenne ni la Communauté européenne ne soient « membres » des Nations Unies, leurs traités constitutifs<sup>16</sup> ont fait des obligations des Etats membres de la CE/UE découlant des traités une source de droit communautaire qu'elles sont tenues d'observer. Le Tribunal de première instance, dans les affaires *Yusuf et Kadi*<sup>17</sup>, a observé : « la Communauté doit être considérée comme liée par les obligations résultant de la charte des Nations Unies, de la même façon que le sont ses Etats membres, en vertu même du traité l'instituant. [...] Il apparaît dès lors que, dans toute la mesure où, en vertu du traité CE, la Communauté a assumé des compétences précédemment exercées par les Etats membres dans le domaine d'application de la charte des Nations Unies, les dispositions de cette charte ont pour effet de lier la Communauté<sup>18</sup> ».

19. En raison des obligations mentionnées ci-dessus, le Conseil de l'Union européenne a publié une série de règlements et de décisions mettant en œuvre les régimes de sanctions du CSNU.

20. L'UE a mis en œuvre la Résolution 1267 du CSNU à travers le règlement (CE) n° 337/2000, et la Résolution 1333 du CSNU à travers le règlement (CE) n° 467/2001. Elle a également adopté par la suite une autre série de règlements, dont le premier est le règlement n° 2580/2001, afin d'établir une liste gérée par l'UE.

21. Les règlements de l'UE appliquant les résolutions du CSNU prévoient des procédures très proches de celles décrites dans les textes de l'ONU, si bien que les réflexions sur les sanctions de l'ONU s'appliquent également à l'UE. Le présent chapitre se concentrera donc sur la liste de l'UE et sur ses lacunes dans le domaine des droits de l'homme. Le premier règlement, n° 2580/2001, ne s'accompagnait d'aucun formulaire spécifique à remplir, pas plus qu'il ne rendait obligatoire la notification des personnes ou des entités inscrites sur la liste. Les parties ainsi inscrites n'étaient pas non plus informées des preuves ayant conduit à leur inscription. À la suite de l'arrêt du TPICE du 12 décembre 2006 dans l'affaire *Organisation des*

---

<sup>14</sup> Le mémoire devrait être aussi détaillé que possible et comprendre : des éléments permettant d'établir précisément que l'individu ou l'entité remplit les critères visés, la nature des éléments d'information, tout renseignement ou document utile ainsi que des renseignements détaillés sur tout lien existant entre la personne ou l'entité dont l'inscription est demandée et toute personne ou entité inscrite sur la liste. Voir la Résolution 1735 du CSNU, adoptée le 22.12.2006, § 5.

<sup>15</sup> Les États sont tenus de « prendre des mesures raisonnables, conformes à leurs lois et pratiques internes, pour aviser ou informer l'individu ou l'entité de l'inscription de son nom sur la liste, et de joindre à cet avis copie de la partie du mémoire pouvant être divulguée, une description des effets de l'inscription [...], les modalités d'examen par le Comité des demandes de radiation de la liste [...] ». *Id.*, § 11.

<sup>16</sup> Voir, par exemple, l'article 307 du traité instituant la Communauté européenne (« Les droits et obligations résultant de conventions conclues antérieurement au 01.01.1958 ou, pour les États adhérents, antérieurement à la date de leur adhésion, entre un ou plusieurs États membres, d'une part, et un ou plusieurs États tiers, d'autre part, ne sont pas affectés par les dispositions du présent traité »).

<sup>17</sup> *Yassin Abdullah Kadi c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*, arrêt du 21.09.2005, T-315/01 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62001A0315:FR:HTML>).

<sup>18</sup> *Ahmed Ali Yusuf et Al Barakaat International Foundation c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*, arrêt du 21.09.2005, T-306/01, §§ 243, 253 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62001A0306:FR:HTML>) ; *Kadi*, §§ 182-90.

*Modjahedines du peuple d'Iran c. Conseil de l'Union européenne* [« OMPI »]<sup>19</sup>, cependant, le Conseil de l'UE a publié le 29 juin 2007 une déclaration affirmant qu'un exposé des motifs (« lettre de notification ») et des informations sur les modalités de recours seraient désormais fournis aux parties faisant l'objet d'un gel de leurs avoirs. À la date du présent rapport, il est encore difficile de savoir si ces modifications seront suivies d'effet dans la pratique.

### **c. Atteintes aux droits fondamentaux et jurisprudence pertinente**

22. Malgré ces supposées « améliorations » des procédures d'établissement des listes, certains droits fondamentaux sont toujours insuffisamment protégés, aussi bien dans les procédures du CSNU que dans celles de l'UE. Comme signalé plus haut, le simple fait d'inscrire un nom sur la liste entraîne une restriction des déplacements (et donc de la liberté de mouvement, du droit à la santé et de la liberté de religion) et le gel des ressources économiques (qui porte atteinte au droit à la propriété et au travail).

23. Certaines de ces violations ont été contestées, sans succès, devant le Tribunal de première instance. Dans les affaires *Kadi* et *Yusuf*, le TPICE a jugé<sup>20</sup> que bien que la privation arbitraire du droit à la propriété puisse être considérée comme une violation du *jus cogens*<sup>21</sup>, il n'y avait pas d'atteinte disproportionnée aux droits fondamentaux, compte tenu des exemptions prévues par la Résolution 1452 CSNU et de la possibilité d'un contrôle juridictionnel<sup>22</sup>. Le Tribunal a également jugé que le droit des requérants à un procès équitable n'avait pas été violé car les Etats pouvaient demander une radiation de la liste au nom de leurs ressortissants<sup>23</sup>. Il a opposé des arguments similaires aux autres allégations de violation présentées par les requérants.

24. Les affaires *Kadi* et *Yusuf* montrent, aspect très important, que le TPICE se reconnaît compétent pour examiner les relations entre les résolutions du CSNU et les autres accords internationaux en matière de droits de l'homme<sup>24</sup>, point sur lequel le présent rapport reviendra plus loin.

25. S'agissant maintenant de l'atteinte au droit à la propriété entraînée par les modalités actuelles d'inscription sur la liste (article 1 du protocole n°1 à la CEDH), dans l'affaire *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS c. Minister for Transport, Energy and Communications et autres*<sup>25</sup>, la CEJ n'a pas considéré comme disproportionnées les sanctions menant à la saisie d'un aéronef. Cette affaire est cependant distincte de la majorité de celles portant sur les listes noires. Dans l'affaire *Bosphorus*, en effet, les requérants étaient victimes de sanctions générales qui visaient un gouvernement, et non les individus eux-mêmes<sup>26</sup>. Dans la plupart des affaires liées aux listes noires, les sanctions contestées visent des individus ; et les sanctions ciblées, par opposition aux générales, sont plus susceptibles d'avoir un impact direct sur les droits fondamentaux.

26. Les procédures d'inscription actuelles laissent place à une autre atteinte aux droits de l'homme : la diffamation (article 17(1) PIDCP). Le seul fait d'inscrire une personne ou une entité sur la liste peut entacher sa réputation en suggérant qu'elle est associée à des terroristes, ou même qu'elle participe directement au terrorisme. Dans l'affaire *Zollmann c. Royaume-Uni*<sup>27</sup>, par exemple, deux diamantaires belges ont déposé une requête pour diffamation contre un ministre britannique qui les avait accusés publiquement de violer les sanctions de l'ONU contre le parti angolais UNITA. La CrEDH a déclaré la requête irrecevable en raison de l'immunité parlementaire dont jouissait la personne en question. Dans son rapport au Conseil de l'Europe, le

<sup>19</sup> Arrêt du 12.12.2006, T-228/02 (<http://eurex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62002A0228:FR:HTML>).

<sup>20</sup> Bien que les deux requérants aient souligné le caractère illégal des dispositions de la CE, l'affaire s'est centrée sur les résolutions du CSNU sous-jacentes.

<sup>21</sup> Dans l'affaire *Yusuf*, le Tribunal, tout en soulevant la question de la privation arbitraire de biens, ne l'a pas examinée quant au fond, cherchant uniquement à déterminer si la protection de la propriété constituait une norme impérative.

<sup>22</sup> *Kadi*, §§ 234-52 ; *Yusuf*, §§ 285-303. Ces deux affaires font actuellement l'objet d'un pourvoi devant la CEJ (C-402/05 et C-415/05).

<sup>23</sup> *Kadi*, §§ 261-91 ; *Yusuf*, §§ 309-46.

<sup>24</sup> Jusqu'à ce jour, la CIJ s'est montrée constamment réticente à revoir les résolutions du CSNU ; voir, par exemple, *Affaire relative à des questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. Royaume-Uni)*, CIJ Recueils 1992.

<sup>25</sup> Arrêt du 30.07.1996, C-84/95 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61995J0084:FR:HTML>).

<sup>26</sup> Pour un examen approfondi de cette différence, voir le rapport du professeur Iain Cameron : *The European Convention on Human Rights, Due Process and United Nations Security Council Counter-Terrorism Sanctions*, 02.06.2006, p. 17 (anglais uniquement) ([http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_cooperation/public\\_international\\_law/Texts\\_&\\_Documents/2006/I.%20Cameron%20Report%2006.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/public_international_law/Texts_&_Documents/2006/I.%20Cameron%20Report%2006.pdf)).

<sup>27</sup> Requête n°62902/00, 27.11.2003 (anglais uniquement)

(<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=671866&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>).

professeur Cameron avance que cette affaire, bien que non jugée en raison d'une immunité parlementaire, laisse fortement à penser que la CrEDH considère l'inscription sur liste noire comme une atteinte à la réputation des intéressés<sup>28</sup>.

27. Enfin, la violation la plus grave associée aux régimes de sanctions est le non-respect du droit à un procès équitable dans les procédures d'inscription sur liste noire. L'article 6 CEDH garantit à chacun le droit « à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi » au civil comme au pénal. Dans les affaires pénales, l'accusé est présumé innocent<sup>29</sup> et a le droit d'être informé rapidement des accusations portées contre lui, de disposer des délais et des moyens nécessaires pour préparer sa défense, d'être présent au procès et d'interroger ou de faire interroger les témoins à charge. Toute poursuite civile ou pénale s'accompagne du droit à un recours judiciaire. Si l'accusation n'est ni de nature civile, ni de nature pénale, l'article 13 CEDH, qui prévoit « un recours effectif », s'applique toujours. Le sens à donner à l'expression « recours effectif » sera étudié plus amplement au chapitre II.iv. du présent rapport.

28. L'article 14 PIDCP prévoit une série similaire de garanties d'équité : chaque personne a droit « à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi », à être présumée innocente jusqu'à preuve de sa culpabilité et, en cas d'accusations pénales, à être informée dans de brefs délais de ces accusations, à disposer du temps et des moyens nécessaires à la préparation de sa défense, à être jugée sans retard excessif, à être présente au procès et à interroger ou faire interroger les témoins à charge.

29. Comme il a été montré plus haut, les garanties de l'équité du procès sont plus complètes en matière pénale. Afin de déterminer la nature des accusations, la CrEDH a proposé les définitions suivantes. S'agissant des accusations en matière pénale, la Cour a observé, dans l'affaire *Engel* : « [...] il importe d'abord de savoir si le ou les textes définissant l'infraction incriminée appartiennent, d'après la technique juridique de l'Etat défendeur, au droit pénal, au droit disciplinaire ou aux deux à la fois. [...] il faut examiner [cette indication] à la lumière du dénominateur commun aux législations respectives des divers Etats contractants. [...] La nature même de l'infraction représente un élément d'appréciation d'un plus grand poids. [...] [Doit également être pris en considération] le degré de sévérité de la sanction que risque de subir l'intéressé<sup>30</sup> ».

30. S'agissant des accusations civiles, la CrEDH a affirmé dans l'affaire *König* : « Si la Cour conclut ainsi à l'autonomie de la notion de « droits et obligations de caractère civil », elle ne juge pas pour autant dénuée d'intérêt, dans ce domaine, la législation de l'Etat concerné. C'est en effet au regard non de la qualification juridique, mais du contenu matériel et des effets que lui confère le droit interne de l'Etat en cause, qu'un droit doit être considéré ou non comme étant de caractère civil [...] au sens de cette expression dans la Convention. Il appartient à la Cour [...] de tenir compte aussi de l'objet et du but de la Convention ainsi que des systèmes de droit interne des autres Etats contractants<sup>31</sup> ».

31. Le Comité des droits de l'homme n'offre pas beaucoup de pistes sur l'interprétation du terme « accusation en matière pénale » dans le PIDCP, mais compte tenu de la grande similitude entre l'article 6 CEDH et l'article 14 du PIDCP, la jurisprudence de la CrEDH peut aussi s'appliquer à ce dernier<sup>32</sup>.

32. À la lumière des définitions ci-dessus, les procédures de sanctions semblent recouvrir à la fois des éléments de nature civile et de nature pénale. Le comité 1267 inscrit sur la liste les individus associés à Al-Qaïda, à Oussama ben Laden ou aux Taliban. Le fait d'être associé au terrorisme, activité criminelle, peut

<sup>28</sup> Professeur Iain Cameron, note 26 *supra*, p. 11.

<sup>29</sup> Dans l'affaire *Phillips*, la CrEDH a jugé que le droit à être présumé innocent faisait partie de la notion générale de « procès équitable » contenue dans l'article 6(1) ; sous cette acception, ce droit s'applique aussi dans les affaires civiles. Voir *Phillips c. Royaume-Uni*, requête n°41087/98, 05.07.2001, § 40

(<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=701987&portal=hbkm&source=externalbydocnumb er&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>). Voir aussi *Saunders c. Royaume-Uni*, requête n° 19187/91, 17.12.1996.

<sup>30</sup> *Engel et autres c. Pays-Bas*, requête n°5100/71 ; 5101/71 ; 5102/71 ; 5354/72 ; 5370/72, 08.06.1976, § 82

(<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=699913&portal=hbkm&source=externalbydocnumb er&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>).

<sup>31</sup> *König c. Allemagne*, requête n°6232/73, 28.06.1978, § 89

(<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=699946&portal=hbkm&source=externalbydocnumb er&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>).

<sup>32</sup> Cette similitude est plus évidente encore dans la version française de ces deux articles que dans leur version anglaise. Voir Thomas J. Biersteker et Sue E. Eckert, *Strengthening Targeted Sanctions Through Fair and Clear Procedures*, 30.03.2006, pp 11-14 ([http://watsoninstitute.org/pub/Strengthening\\_Targeted\\_Sanctions.pdf](http://watsoninstitute.org/pub/Strengthening_Targeted_Sanctions.pdf)).

être en un sens qualifié de criminel lui aussi, et l'on peut dire que l'impact de certaines des sanctions imposées atteint le niveau de sanctions pénales. Pourtant, le troisième rapport de l'Équipe de surveillance des sanctions de la Résolution 1526 affirme : « Même si un grand nombre de ceux qui figurent sur la liste sont accusés ou inculpés d'actes de terrorisme, il ne s'agit pas d'une liste pénale. [...] [Les régimes de sanctions de l'ONU] n'imposent pas de sanction ou procédure pénale, [...] mais des mesures administratives comme le gel des avoirs, l'interdiction des voyages internationaux et des ventes d'armes<sup>33</sup> ».

33. Cependant, l'extrait ci-dessus ne signifie pas nécessairement que les sanctions soient de nature civile. Selon la définition donnée par la CrEDH dans l'affaire *König*, il convient d'étudier le contenu matériel et l'effet du droit en question dans la législation interne de l'Etat concerné. Tandis que certaines sanctions, comme le gel des avoirs et l'interdiction des ventes d'armes, semblent plutôt de nature civile, d'autres, comme la restriction des déplacements, semblent plus proches du champ pénal, puisqu'elles limitent la liberté de mouvement. Cette caractérisation sera plus pertinente encore dans la partie du présent rapport consacrée aux voies de recours (chapitre II.iv.)<sup>34</sup>.

34. Indépendamment de la qualification de la sanction, qui fait débat<sup>35</sup>, les garanties d'équité du procès prévues par la CEDH, le PIDCP ou le droit international coutumier ne sont actuellement pas respectées par les procédures d'inscription de l'ONU et de l'UE. L'inscription d'une personne ou d'une entité sur la liste n'est précédée d'aucune audition, ni en public ni à huis clos. La procédure ne peut donc être considérée comme ayant lieu devant « un tribunal indépendant et impartial », et quoi qu'il en soit, les membres des comités des sanctions ne sont pas « indépendants et impartiaux ». Un tribunal dont les membres sont à la fois juges et procureurs ne peut remplir ces critères. En outre, s'agissant du CSNU, les cinq membres permanents du Conseil tendent à occuper une place dominante, ce qui réduit les possibilités d'intervention des autres Etats et, partant, l'impartialité des procédures. Les personnes et entités ne sont pas informées des griefs à leur encontre avant d'être placées sur la liste, ne disposent pas du temps et des moyens nécessaires pour préparer leur défense et sont absentes lorsque les décisions à leur sujet sont prises. Elles peuvent même tout bonnement ignorer qu'il leur faudrait peut-être se défendre. Elles ne sont souvent avisées que d'une partie des preuves à leur encontre, si ce n'est aucune, et même les personnes chargées de prendre la décision ne disposent que de peu d'informations. Enfin, les parties inscrites sur la liste ne sont pas « présumées innocentes » ; les comités de sanctions avouent inscrire même des personnes ou des entités uniquement soupçonnées de liens avec le terrorisme. On retrouve certains de ces problèmes dans les modalités de radiation des listes, étudiées ci-dessous.

### **iii. Procédures de radiation et de réexamen**

#### **a. Procédures des comités des sanctions des Nations Unies**

35. Le CSNU a récemment entrepris d'améliorer les modalités de notification et de radiation pour les personnes ou entités souhaitant contester leur inscription. Initialement, la Résolution 1617 (2005) ne faisait qu'« encourager » les Etats à informer les parties concernées de leur inscription sur la liste ; le gouvernement de l'Etat de nationalité ou de résidence de la personne pouvait déposer une demande d'information, ou présenter des compléments d'informations.

36. Un Etat pouvait solliciter le retrait d'un nom de la liste, mais cela n'était fait que si aucun autre Etat ne s'y opposait. Les parties concernées ne pouvaient ni demander leur radiation directement à un comité, ni intervenir véritablement dans le processus. En outre, les Etats concernés pouvaient dans de nombreux cas refuser de présenter une demande de radiation pour n'importe quel motif et sans donner d'explication, et les lignes directrices du comité prévoyaient souvent d'autres conditions à remplir pour qu'un Etat puisse demander une radiation<sup>36</sup>. Il n'y avait ni audition ni le moindre recours possible en cas de refus de radiation.

37. En 2006, la Résolution 1730 du CSNU a demandé la création d'un « point focal » chargé de recevoir les demandes de radiation<sup>37</sup>. Les parties inscrites sur la liste peuvent maintenant demander leur radiation

<sup>33</sup> Troisième rapport de l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions créée en application de la Résolution 1526 (2004) concernant Al-Qaïda et les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées, 09.09.2005, S/2005/572, §§ 39-41.

<sup>34</sup> On peut avancer que si les sanctions ne sont ni civiles ni pénales, l'article 14 PIDCP et l'article 6 CEDH pourraient ne pas être applicables ; voir *infra*, note 35.

<sup>35</sup> Le fait que les régimes de sanctions comprennent à la fois des éléments de nature civile et pénale constitue un solide argument en faveur d'une application de l'article 6(1) en plus de l'article 13, indépendamment de la distinction civil / pénal.

<sup>36</sup> Par exemple, l'État requérant était souvent invité à mener des négociations bilatérales sur l'éventualité d'une radiation avec l'État ayant demandé l'inscription de la personne.

<sup>37</sup> Ce point focal est devenu opérationnel le 27.03.2007.

soit par le biais de ce point focal, qui autorise une implication directe des personnes concernées dans le processus, soit par l'intermédiaire de leur Etat selon la procédure mentionnée plus haut.

38. La Résolution 1735 a fait passer de 48 heures à 3 jours ouvrables le délai d'examen des demandes d'exemption, afin de laisser plus de temps aux comités qui en sont chargés ; mais hormis cette mesure, le régime des exemptions pour motifs humanitaires n'a pas connu de modification majeure. Les exemptions humanitaires concernent généralement les fonds « nécessaires pour des dépenses de base, y compris 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 [...] ou [...] pour le paiement d'honoraires professionnels raisonnables », en plus des fonds nécessaires à des « dépenses extraordinaires<sup>38</sup> ». Cependant, elles ne peuvent être demandées que par l'intermédiaire des Etats, et non directement, et les orientations sur ce qui constitue une « exemption humanitaire » ne sont pas toujours claires<sup>39</sup>. La Résolution 1425 (2002) du CSNU était également très vague sur le sens à donner aux « dépenses de base ». Malgré les légères précisions apportées par la Résolution 1735, le flou de ces termes demeure. Plusieurs propositions d'amélioration ont été avancées par l'Équipe de surveillance<sup>40</sup>, mais aucune n'a été appliquée à ce jour.

39. La procédure de révision des listes était et reste, au mieux, très expéditive. La Résolution 1267 ne prévoyait au départ aucune forme de révision des listes visant Al-Qaïda, Oussama ben Laden et les Taliban. L'Équipe de surveillance a recommandé que la liste soit révisée tous les cinq ans et qu'elle soit renouvelée automatiquement sauf si le comité décide, par consensus, d'en retirer certains noms<sup>41</sup>. Récemment, certains membres du comité concernant Al-Qaïda et les Taliban ont proposé une révision tous les deux ans<sup>42</sup>. Aucune de ces deux suggestions n'a été retenue.

40. En revanche, le comité a récemment décidé que le Conseil de sécurité ferait circuler tous les ans l'ensemble des listes n'ayant pas été mises à jour depuis quatre ans ou plus et que tout membre du comité des sanctions pourrait proposer une révision en vue d'une radiation<sup>43</sup>. Cette mesure s'est appliquée pour la première fois en mars 2007 : le comité n'a proposé la radiation que d'une seule personne sur les plus de cent recensées<sup>44</sup>. D'autres problèmes persistent ; ainsi, seuls les pays membres du Conseil de sécurité à la date concernée peuvent prendre part à la révision, ce qui contribue à maintenir l'opacité du processus.

### ***b. Procédures de l'Union européenne par comparaison avec les Nations Unies***

41. Initialement, les mesures prévues par le règlement n° 2580/2001<sup>45</sup> et par les versions successives de la liste établie par l'UE offraient davantage de protection que la Résolution 1267 CSNU, décrite plus haut et mise en œuvre par le règlement n° 337/2000. Cependant, à l'heure actuelle, elles sont moins protectrices que les mesures comparables du CSNU.

42. Au départ, tandis que la Résolution 1267 CSNU ne mentionnait aucune possibilité de révision ni de radiation, le règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil prévoyait un réexamen des noms figurant sur la liste noire<sup>46</sup>. Le règlement définissait également les exemptions humanitaires de façon plus détaillée que les

<sup>38</sup> Résolution 1452 du CSNU du 20.12.2002.

<sup>39</sup> Mme Maria Telalian, conseillère ministérielle et membre de la représentation grecque à l'ONU (New York), a souligné ces lacunes lors de l'audition sur les listes noires organisée le 28.06.2007.

<sup>40</sup> Voir par exemple le sixième rapport de l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions créée en application des résolutions 1526 (2004) et 1617 (2005) concernant Al-Qaïda et les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées, 8.03.2007, S/2007/132.

<sup>41</sup> Voir le quatrième rapport de l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions créée en application des Résolutions 1526 (2004) et 1617 (2005) concernant Al-Qaïda et les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées, 10.03.2006, S/2006/154, § 50.

<sup>42</sup> Voir le sixième rapport, note 40 ci-dessus.

<sup>43</sup> Voir *id.*

<sup>44</sup> Voir l'exposé du président du comité des sanctions 1267 au Conseil de sécurité, lors des exposés des présidents des organes subsidiaires au Conseil de sécurité, 22.05.2007, S/PV.5679. Mme Telalian (note 39, ci-dessus) part de ce point pour souligner que les nombreuses réclamations des États membres concernant la révision des listes étaient semble-t-il non fondées.

<sup>45</sup> Voir le règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil du 27.12.2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, § 15 (« La Communauté européenne a déjà mis en œuvre les résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000) du Conseil de sécurité des Nations Unies en adoptant le règlement (CE) n° 467/2001 gelant les fonds [des personnes et groupes associés à Al-Qaïda, à Oussama ben Laden et aux Taliban] et ces personnes et groupes ne sont donc pas couverts par le présent règlement »).

<sup>46</sup> Voir *id.*, article 2(3).

résolutions du CSNU<sup>47</sup>. La position commune du Conseil de l'UE du 27 décembre 2001 prévoyait une révision « à intervalles réguliers, au moins une fois par semestre<sup>48</sup> ».

43. Malgré ces mesures et les modifications ultérieurement requises par le CSNU, l'UE n'a finalement pas introduit de procédure de radiation plus élaborée pour ses listes gérées de manière autonome, similaire à celle prévue par les Résolutions 1730 et 1735 CSNU. Elle a uniquement décidé, après l'arrêt OMPI en 2006, d'étoffer les renseignements fournis dans les lettres de notification.

44. Certaines améliorations sont récemment intervenues, via le recours à des notices et à des procédures de révision. Le 29 juin 2007, le Conseil a publié une notice<sup>49</sup> informant les personnes et entités inscrites sur la liste qu'il comptait les y maintenir et qu'elles pouvaient demander au Conseil un exposé des motifs justifiant leur présence sur la liste, solliciter auprès du Conseil, documents à l'appui, le réexamen de leur inscription et contester la décision du Conseil devant le TPICE. Dans sa décision du 28 juin 2007, le Conseil affirme avoir récemment mené une révision complète de la liste à la lumière du règlement (CE) n° 2580/2001 et l'avoir mise à jour en conséquence.

45. Bien que la position commune 2001/931/PESC, mentionnée plus haut, prévoie une révision tous les six mois, cette révision n'intervient que rarement et n'a pas eu lieu pendant des années jusqu'à l'arrêt *Organisation des Modjahedines*. Comme le montre l'état actuel de cette affaire et malgré les récentes améliorations de procédure, il reste presque impossible, dans la pratique, de se faire retirer d'une liste noire : une situation illégale et inacceptable.

### c. Jurisprudence pertinente de l'UE

46. Les affaires *Kadi*, *Yusuf*, *Ayadi*<sup>50</sup> et *Hassan*<sup>51</sup> concernaient toutes le règlement (CE) n° 881/2002<sup>52</sup>, adopté pour mettre en œuvre les résolutions du CSNU instituant le régime de sanctions « 1267 » à l'encontre d'Al-Qaïda et des Taliban<sup>53</sup>. Les requérants des affaires *Kadi* et *Yusuf* demandaient l'annulation du règlement n° 467/2001 au motif, entre autres, qu'il empiétait sur leur droit à la propriété, à un procès équitable et à un contrôle juridictionnel effectif. Dans l'affaire *Kadi*, le TPICE a abordé de sa propre initiative la question de la compétence du Conseil à adopter le règlement contesté, soulevée par les requérants eux-mêmes dans l'affaire *Yusuf*.

47. Dans *Kadi* et *Yusuf*, le Tribunal, dans des arrêts presque identiques, et sur la base des articles 25, 48(2) et 103 de la Charte de l'ONU, de l'article 27 de la Convention de Vienne et de l'article 307(1) du traité CE, a conclu que la Communauté était liée par les résolutions du CSNU et que les obligations découlant de la Charte de l'ONU prévalaient sur celles découlant du droit communautaire<sup>54</sup>. Le Tribunal s'est donc déclaré non compétent pour contester la légalité des résolutions du CSNU et uniquement à même de vérifier la conformité de ces mesures avec le *jus cogens*<sup>55</sup>. Dans les deux cas, il a conclu, après avoir vérifié le respect du principe de proportionnalité, que les gouvernements pouvaient légitimement poser des limites à certains droits. En particulier, le droit d'accès à un tribunal pouvait être limité, compte tenu de la nature des résolutions du CSNU et du but légitime poursuivi par l'ONU, protéger la paix et la sécurité internationales<sup>56</sup>.

48. Dans *Ayadi* et *Hassan*, les requérants demandaient l'annulation du règlement CE n° 881/2002. Leurs griefs étaient les suivants : premièrement, les mesures de l'ONU n'entraînaient pas l'obligation d'appliquer les sanctions ; deuxièmement, le Conseil et la Commission abusaient de leur pouvoir et violaient

<sup>47</sup> *Id.*, article 5(2).

<sup>48</sup> Position commune du Conseil du 27.12.2001 relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, 2001/931/PESC, article 1(6).

<sup>49</sup> Notice à l'attention des personnes, groupes et entités qui ont été inclus dans la liste visée à l'article 2, paragraphe 3 du règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (2007/C 144/01).

<sup>50</sup> *Chafiq Ayadi c. Conseil de l'Union européenne*, arrêt du 12.07.2006, T-253/02 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62002A0253:FR:HTML>).

<sup>51</sup> *Faraj Hassan c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*, arrêt du 12.07.2006, T-49/04 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62004A0049:FR:HTML>).

<sup>52</sup> Ou plus précisément, dans les affaires *Kadi* et *Yusuf*, le règlement n° 467/2001 du Conseil, plus tard modifié par le règlement n° 881/2002.

<sup>53</sup> Les quatre requérants étaient donc inscrits sur la liste à la fois en vertu des résolutions du CSNU et des règlements de l'UE.

<sup>54</sup> Voir *Kadi*, §§ 181-98 ; *Yusuf*, §§ 228-57.

<sup>55</sup> Entendu comme « un ordre public international qui s'impose à tous les sujets du droit international, y compris les instances de l'ONU, et auquel il est impossible de déroger ». *Yusuf*, § 277. Voir aussi *Kadi*, §§ 225-27.

<sup>56</sup> Voir *Kadi*, §§ 288-89 ; *Yusuf*, §§ 343-44.

des droits fondamentaux ; troisièmement, les mesures violaient le principe de proportionnalité et quatrièmement, elles n'offraient aucune possibilité de recours judiciaire.

49. La jurisprudence de la CrEDH (comme celle de la CEJ) affirme généralement que s'agissant de la restriction de l'accès aux tribunaux ou des droits à un procès équitable pour des raisons de sécurité nationale, il doit y avoir « un rapport raisonnable de proportionnalité entre le souci de protéger la sécurité nationale invoqué par les autorités et l'incidence que les moyens utilisés par elles à cette fin ont eu sur le droit d'accès des requérants à un tribunal<sup>57</sup> ». Bien que ce principe ait en théorie été vérifié dans les affaires ci-dessus, une étude approfondie de l'affaire *Tinnelly* et d'autres suggère que le TPICE ait appliqué ces critères de manière incorrecte<sup>58</sup>.

50. Dans *Tinnelly*, la Cour a tout d'abord reconnu les préoccupations majeures de sécurité en jeu dans l'affaire : l'extrême prudence nécessaire dans l'octroi de contrats de travail supposant l'accès à des ressources énergétiques cruciales et à des bâtiments publics dans les principales agglomérations d'Irlande du Nord. Elle a ensuite jugé que le non-respect des droits des requérants en vertu de l'article 6(1) CEDH constituait une limitation disproportionnée de leur droit à un procès équitable, observant : « La Cour remarque qu'un tel grief peut valablement être soumis à la décision indépendante d'un juge même si des considérations de sécurité nationale existent et constituent un aspect très important de l'affaire. Le droit garanti à un requérant par l'article 6 § 1 de la Convention de soumettre un litige à un tribunal pour obtenir une décision sur des questions de fait comme de droit ne saurait être évincé par décision de l'exécutif<sup>59</sup> ».

51. La Cour a cité plusieurs arrêts à l'appui de sa décision dans *Tinnelly*, dont *Chahal c. Royaume-Uni*<sup>60</sup>, dans lequel elle affirme : « La Cour reconnaît que l'utilisation d'informations confidentielles peut se révéler indispensable lorsque la sécurité nationale est en jeu. Cela ne signifie cependant pas que les autorités nationales échappent à tout contrôle des tribunaux internes dès lors qu'elles affirment que l'affaire touche à la sécurité nationale et au terrorisme<sup>61</sup> ». Les autres précédents du même ordre cités par la Cour dans l'affaire *Chahal* sont entre autres *Fox, Campbell et Hartley c. Royaume-Uni*<sup>62</sup> et *Murray c. Royaume-Uni*<sup>63</sup>.

52. Les affaires ci-dessus montrent que même le souci de la sécurité nationale n'autorise pas à nier totalement le droit à un procès équitable prévu à l'article 6 CEDH, et en aucun cas, notamment, à refuser tout accès à un tribunal<sup>64</sup>. Les affaires *Tinnelly* et *Chahal*, comparables à celles des listes noires, tournaient autour de problèmes de terrorisme et de sécurité nationale et pourtant, la CrEDH a jugé que la limitation du droit à un procès équitable au nom de la sécurité nationale ne justifiait pas l'absence complète de ce droit. Bien que la CrEDH ait approuvé le recours à des tribunaux spéciaux<sup>65</sup> sur certaines questions d'anti-terrorisme, il convient toujours de prendre en compte « le mode de désignation et la durée du mandat de ses membres, l'existence d'une protection contre les pressions extérieures et le point de savoir s'il y a ou non apparence d'indépendance<sup>66</sup> ».

53. Bien que les tribunaux de l'UE aient refusé d'examiner la question sous-jacente de la légalité des résolutions du CSNU, le principe de proportionnalité tel qu'interprété dans *Tinnelly* et *Chahal* impose l'accès à un tribunal ou à une certaine forme d'instance chargée de prendre des décisions même dans les affaires liées à la sécurité nationale et au terrorisme. Ce tribunal ou cette instance devrait également avoir connaissance d'une part raisonnable des preuves à charge. Un tel accès est cependant refusé aux personnes et entités figurant sur une liste noire du CSNU, ce qui viole clairement leur droit à un procès

---

<sup>57</sup> *Tinnelly & Sons Ltd et autres et McElduff et autres c. Royaume-Uni*, requête n°20390/92, 10.07.1998, § 76 (<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=700630&portal=hbk&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>).

<sup>58</sup> Bien que, comme signalé plus haut dans le rapport, il ne soit pas certain que l'article 6 s'applique dans le contexte des listes noires, les parties inscrites n'en conservent pas moins le droit fondamental à une certaine forme de révision.

<sup>59</sup> *Tinnelly*, § 77.

<sup>60</sup> Requête n°22414/93, 15.11.1996

(<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=700440&portal=hbk&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>).

<sup>61</sup> *Id.*, § 131.

<sup>62</sup> Requête n°12244/86 ; 12245/86 ; 12383/86, 30.08.1990.

<sup>63</sup> Requête n°14310/88, 28.10.1994.

<sup>64</sup> C'est le point de vue défendu par le rapporteur dans son intervention devant la Cour Suprême des Etats-Unis dans l'affaire *El-Masri*. Voir le communiqué de presse de l'Assemblée parlementaire du 07.09.2007 :

<http://assembly.coe.int/ASP/Press/StopPressVoir.asp?ID=1953>

<sup>65</sup> Voir par exemple *Incal c. Turquie*, requête n° 22678/93, 9.06.1998 et *Ocalan c. Turquie*, requête n° 46221/99, 12.05.2005, §§ 112-18.

<sup>66</sup> *Incal*, § 65.

équitable ainsi que le principe de proportionnalité<sup>67</sup>. Les intéressés n'ont pas même accès à un tribunal spécial, comme les requérants des affaires *Incal* et *Ocalan*; et les membres des comités des sanctions de l'ONU actuellement censés « réviser » les listes ne remplissent pas les critères énoncés dans l'affaire *Incal*, cités au paragraphe ci-dessus. Ces comités ne prétendent pas même présenter une « apparence d'indépendance ».

#### **d. Récents arrêts favorables du Tribunal de première instance**

54. Dans un arrêt de 2006, le TPICE a annulé la décision 2005/930/CE du 21 décembre 2005 pour l'*Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran* (« OMPI »)<sup>68</sup>. Créée dans le but de remplacer le régime du Chah par une démocratie, l'OMPI a plus tard participé à la fondation du Conseil national de la résistance d'Iran (NCRI)<sup>69</sup>. L'OMPI a été placée pour la première fois sur liste noire par l'ordonnance du 28 mars 2001 du ministre de l'Intérieur du Royaume-Uni au titre de la loi de 2000 du Royaume-Uni sur le terrorisme. L'organisation requérante n'a jamais été inscrite sur une liste noire du CSNU<sup>70</sup>.

55. Dans cette affaire de 2006, le TPICE a prononcé l'annulation car il estimait insuffisantes les preuves présentées en faveur du maintien de l'OMPI sur la liste<sup>71</sup>. Selon la requérante, l'organisation avait renoncé à toute activité militaire depuis juin 2001<sup>72</sup>. Conformément à l'article 233 CE<sup>73</sup>, le Conseil a été obligé à se conformer à l'arrêt en retirant ou en annulant les mentions de l'OMPI dans ses décisions.

56. Le Conseil refuse de retirer l'OMPI de la liste, affirmant que le jugement du TPICE ne portait que sur des défauts de procédure auxquels il affirme avoir remédié. Malgré l'annulation prononcée par le Tribunal, le Conseil fait valoir que la décision attaquée a été remplacée par un texte ultérieur, la décision 2006/379/CE du 29 mai 2006, et qu'il est donc légal que l'OMPI reste sur la liste et que ses avoirs continuent à être gelés. Même en supposant que le Conseil ait amélioré ses procédures, on ne saurait considérer ces modifications comme s'appliquant rétroactivement à des décisions prises avant leur adoption. Dans tous les cas, les « nouvelles » procédures sont aussi défailtantes que les précédentes. Le Conseil prétend qu'en informant l'OMPI de son maintien sur la liste et en lui fournissant un exposé des motifs justifiant ce maintien, il a pleinement respecté l'arrêt du TPICE.

57. En agissant ainsi, le Conseil bafoue les principes de l'Etat de droit. Il a violé ses obligations en vertu de l'article 233 du traité CE et a, de plus, appliqué dans sa décision de mai 2006 les mêmes procédures défailtantes que dans la précédente, 2005/930/CE, qui a été annulée par le TPICE. Non seulement le Conseil n'a pas respecté le traité CE, mais il est passé outre au Tribunal de première instance. L'OMPI demeure victime d'une violation de ses droits fondamentaux<sup>74</sup>.

58. La situation de l'OMPI met en lumière un autre problème préoccupant, indirectement lié aux régimes de sanctions de l'UE : la mise en œuvre des décisions de justice. Bien que des tribunaux commencent depuis peu à annuler des décisions prises en application du régime de sanctions de l'UE, ces annulations resteront lettre morte si elles ne sont pas effectivement appliquées.

59. Dans un arrêt récent, *Sison c. Conseil*<sup>75</sup>, le TPICE a annulé la décision 2006/379/CE du Conseil du 29 mai 2006 concernant Sison. Le requérant, ici, est un ressortissant philippin résidant aux Pays-Bas depuis 1987<sup>76</sup>. En 1998, après s'être vu retirer son passeport par le gouvernement philippin, le requérant a demandé le statut de réfugié et un permis de séjour pour motifs humanitaires<sup>77</sup>. Le secrétaire d'Etat à la

<sup>67</sup> Bien qu'une partie inscrite sur une liste du CSNU ou de l'UE puisse se tourner vers la CEJ, elle n'a de véritable chance d'être radiée que si son nom ne figure que sur une liste de l'UE (comme c'était le cas pour l'OMPI).

<sup>68</sup> À ce jour, les tribunaux de l'UE se sont montrés plus enclins à revoir les procédures de mise sur liste noire de l'UE que les règlements de l'UE visant uniquement à mettre en œuvre les résolutions du CSNU.

<sup>69</sup> *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran*, § 1.

<sup>70</sup> Voir *id.*, §§ 3-17.

<sup>71</sup> Le Tribunal a constaté que « la décision attaquée n'[était] pas motivée et qu'elle [avait] été adoptée dans le cadre d'une procédure au cours de laquelle les droits de la défense de la requérante n'[avaient] pas été respectés ». *Id.*, § 173.

<sup>72</sup> *Id.*, § 1.

<sup>73</sup> « L'institution ou les institutions dont émane l'acte annulé, ou dont l'abstention a été déclarée contraire au présent traité, sont tenues de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice. »

<sup>74</sup> Les défenseurs de l'OMPI, M. David Vaughan (CBE QC) et M. Jean-Pierre Spitzer (avocat), s'apprennent actuellement à porter l'affaire pour la troisième fois devant la CEJ.

<sup>75</sup> *Jose Maria Sison c. Conseil de l'Union européenne*, arrêt du 11.07.2007, T-47/03 (<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=fr&lango=en&Submit=Rechercher&alldocs=alldocs&docjo=docjo&docop=docop&docor=docor&docj=docj&docrequire=&numaff=T-47/03%20&datefs=&datef=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>).

<sup>76</sup> *Sison*, § 46.

<sup>77</sup> *Id.*

Justice a rejeté la demande de Sison en invoquant l'article 1F de la Convention de Genève sur le statut des réfugiés, telle que modifiée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967<sup>78</sup>. Le requérant avait été inscrit sur une liste noire établie par le département du Trésor des Etats-Unis en vertu de l'ordonnance présidentielle n° 13224, mise en œuvre ultérieurement par le ministre néerlandais des Affaires étrangères (Sanctieregeling terrorisme 2002 III, Staatscourant n° 153)<sup>79</sup>.

60. Le Tribunal a conclu qu'une explication des motifs devait être fournie aux personnes et entités concernées au moment de leur inscription sur la liste, comme en dispose l'article 253 CE<sup>80</sup>; et bien que le droit à une protection judiciaire effective soit d'ordinaire satisfait par la possibilité de se tourner vers le Tribunal de première instance conformément au quatrième paragraphe de l'article 230 CE<sup>81</sup>, Sison, dans ce cas, n'a pas pu en user de manière effective, puisque ses droits à la défense ont été ignorés<sup>82</sup>.

61. La Cour est parvenue à une conclusion similaire dans un autre arrêt, *Al-Aqsa c. Conseil*<sup>83</sup>, rendu le même jour. La requérante est ici une fondation néerlandaise dont l'objectif principal est de remédier à la crise humanitaire en Cisjordanie et dans la bande de Gaza en apportant un soutien financier à des organisations en Israël et dans les territoires occupés<sup>84</sup>. Le 3 avril 2003, le ministre néerlandais des Affaires étrangères a placé cette fondation sur liste noire, entraînant le gel de ses fonds et de ses actifs<sup>85</sup>. Les sanctions ont été appliquées, selon l'exposé des motifs publié, sur la base d'indices selon lesquels la fondation avait financé des organisations soutenant le terrorisme au Proche-Orient<sup>86</sup>.

62. Dans son arrêt, le TPICE a annulé la décision 2006/379/CE du Conseil du 29 mai 2006 concernant Al-Aqsa, au motif qu'aucune des décisions n'indiquait de façon adéquate les motifs de l'inscription sur la liste et qu'Al-Aqsa n'avait pu exercer équitablement son droit à déposer un recours devant le Tribunal<sup>87</sup>. Bien que le Tribunal ait annulé pour la requérante la décision du Conseil prise en application de l'article 2(3) du règlement (CE) n° 2580/2001, il a déclaré qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur la question si en vertu de l'article 241 CE, le règlement n° 2580/2001 du Conseil serait en lui-même illégal<sup>88</sup>.

63. Malgré ces récents arrêts commençant à reconnaître que les modalités actuelles de radiation et de révision violent les droits fondamentaux de la défense, aucune juridiction n'a encore traité la question de l'illégalité des résolutions du CSNU et des règlements de l'UE sous-jacents. Le CSNU et le Conseil ne sont donc guère encouragés à modifier leurs procédures.

---

<sup>78</sup> *Id.* Aux termes du Protocole de New York, les dispositions de la Convention ne s'appliquent pas aux personnes dont on a des raisons sérieuses de penser « qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité [...] un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil [...] se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies ». *Id.*

<sup>79</sup> *Id.*, § 79.

<sup>80</sup> « Les règlements, les directives et les décisions adoptés conjointement par le Parlement européen et le Conseil ainsi que lesdits actes adoptés par le Conseil ou la Commission sont motivés et visent les propositions ou avis obligatoirement recueillis en exécution du présent traité ».

<sup>81</sup> « Toute personne physique ou morale peut former, dans les mêmes conditions, un recours contre les décisions dont elle est le destinataire et contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concernent directement et individuellement ».

<sup>82</sup> « Le Tribunal constate que la décision attaquée n'est pas motivée et qu'elle a été adoptée dans le cadre d'une procédure au cours de laquelle les droits de la défense du requérant n'ont pas été respectés. Pour le surplus, le Tribunal n'est pas en mesure, même à ce stade de la procédure, de procéder au contrôle juridictionnel de la légalité de cette décision au regard des autres moyens, griefs et arguments de fond invoqués au soutien de la demande en annulation ». *Sison*, § 226.

<sup>83</sup> *Stichting Al-Aqsa c. Conseil de l'Union européenne*, arrêt du 11.07.2007, T-327/03 (<http://curia.europa.eu/juris/cgi-bin/form.pl?lang=fr&lango=en&Submit=Rechercher&alldocs=alldocs&docjo=docjo&docop=docop&docor=docor&docj=docj&docrequire=&numaff=T-327/03&datefs=&datef=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>).

<sup>84</sup> *Id.*, § 15.

<sup>85</sup> *Id.*, § 16.

<sup>86</sup> *Id.*, §§ 17-20.

<sup>87</sup> « [...] la requérante n'a pas été mise en mesure de contester fermement, dès l'introduction du présent recours, le point de vue du Conseil selon lequel l'ordonnance du juge des référés satisfaisait à la définition de l'article 1er, paragraphe 4, de la position commune 2001/931, contestation qu'elle n'a pu formuler qu'à titre de simple hypothèse dans sa requête et qu'elle n'a réellement développée en pleine connaissance de cause qu'[à ce] stade de sa réplique [...] ». *Id.*, § 64.

<sup>88</sup> La question n'a pas non plus été abordée dans l'arrêt *Sison*.

#### iv. Des recours insuffisants

##### a. Recours contre l'inscription sur liste noire par l'ONU au regard du PIDCP et de la Charte de l'ONU

64. L'article 2(3) PIDCP définit le droit à un recours effectif et son article 14, le droit à être indemnisé, deux garanties pertinentes pour les parties placées sur liste noire. Cependant, les Etats-Unis ont déclaré que les dispositions des articles 1 à 27 du Pacte n'étaient pas d'application immédiate et ne créaient donc pas de droits pouvant être défendus devant les tribunaux américains. En outre, au titre de l'article 105 de sa Charte<sup>89</sup>, l'ONU jouit d'une immunité complète contre toute poursuite judiciaire devant une juridiction nationale. Compte tenu de ces deux éléments, les personnes et entités inscrites sur une liste noire de l'ONU n'ont pratiquement aucun recours.

65. Après le rejet d'une demande de radiation, il faut que les personnes et entités concernées aient accès à une forme indépendante et impartiale de réexamen, si possible extérieure au CSNU. La solution idéale serait une commission indépendante ou un tribunal indépendant, puisque tout autre type de recours judiciaire devant un tribunal national semble impossible. Les réexamens sont actuellement effectués par les comités des sanctions internes eux-mêmes, excluant toute indépendance et toute impartialité<sup>90</sup>. Le recours à un médiateur pourrait constituer une autre solution<sup>91</sup>.

##### b. Recours contre l'inscription sur liste noire par l'UE au regard de la CEDH

66. Le droit au recours est couvert par les articles 13 et 6(1) CEDH, et l'article 3 du protocole n°7 à la CEDH affirme le droit à indemnisation en cas d'erreur judiciaire. Les articles 2(3) et 14 PIDCP pourraient aussi s'appliquer, en fonction des Etats parties au Pacte.

67. Le droit à un recours effectif soulève ici deux grandes questions : celle de la nature, civile ou pénale, de l'inscription sur liste noire et de ses conséquences, point qui a été étudié en détail plus haut dans ce rapport, et celle du sens à donner au terme « effectif ». Pour que l'obligation de « recours effectif » prévue à l'article 13 s'applique, le requérant doit faire état de la violation d'un droit entériné par la CEDH. Si l'article 6(1) s'applique aussi, cependant, le requérant a droit à un recours « judiciaire » et non à un simple recours « effectif », mais non obligatoirement de nature judiciaire. Si cet article s'applique, c'est-à-dire s'il est établi que l'inscription sur liste noire a des conséquences de nature civile et/ou pénale, l'absence de recours judiciaire dans les régimes de sanctions<sup>92</sup> constitue clairement une violation de la CEDH.

68. Si l'article 6(1) est réputé inapplicable, l'attention se portera sur l'article 13 CEDH et sur le sens de l'expression « recours effectif ». Dans une affaire ancienne, *Klass et autres c. Allemagne*<sup>93</sup>, les requérants ont contesté, au titre des articles 6, 8 et 13 CEDH, la législation allemande autorisant l'Etat à ouvrir et à contrôler la correspondance et à écouter les conversations téléphoniques en cas de dangers menaçant l'Etat et « l'ordre fondamental démocratique et libéral<sup>94</sup> ». Les requérants ne contestaient pas le droit de l'Allemagne à recourir à de telles mesures, mais le fait qu'il n'était pas obligatoire d'en aviser les intéressés après la levée de la surveillance et l'impossibilité d'un recours devant les tribunaux nationaux.

69. Bien que la Cour ait conclu à la non violation de l'article 13 dans l'affaire *Klass*, elle a observé : « Un « recours effectif » selon l'article 13 doit s'entendre d'un recours aussi effectif qu'il peut l'être eu égard à sa portée limitée, inhérente à tout système de surveillance. Il reste par conséquent à examiner les différents recours dont les requérants disposent en droit allemand en vue d'établir s'ils sont « effectifs » dans ce sens étroit<sup>95</sup> ». En outre, toujours selon la Cour, l'instance dont parle l'article 13 CEDH « peut ne pas être

<sup>89</sup> « L'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts. Les représentants des Membres des Nations Unies et les fonctionnaires de l'Organisation jouissent également des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation. »

<sup>90</sup> L'idée d'une révision judiciaire extérieure suscite une forte opposition, notamment de la part des cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Ils mettent en avant les atteintes possibles à l'autorité du CSNU telle que définie par le chapitre VII de la Charte, et plusieurs préoccupations d'ordre sécuritaire.

<sup>91</sup> Cette solution a été rejetée comme irréalisable par le professeur Karagiannis lors de l'audition du 28.06.2007 sur les listes noires.

<sup>92</sup> En particulier le régime de sanctions de l'ONU.

<sup>93</sup> Requête n°5029/71, 06.09.1978

(<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=699944&portal=hbkm&source=externalbydocnum&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>).

<sup>94</sup> *Id.*, § 17.

<sup>95</sup> *Id.*, § 69 ; voir aussi *Chahal*, § 142 et *Leander c. Suède*, requête n°9248/81, 26.03.1987, § 84.

forcément, dans tous les cas, une institution judiciaire au sens strict [...]. Cependant, ses pouvoirs et les garanties procédurales qu'elle présente entrent en ligne de compte pour déterminer si le recours est effectif<sup>96</sup> ». Dans l'affaire *Klass*, les requérants avaient bel et bien accès à un tribunal national – à la différence de la majorité des personnes inscrites sur liste noire.

70. Dans l'affaire *Tinnelly*, la CrEDH a observé que les exigences d'un « recours effectif » au sens de l'article 13 étaient beaucoup moins rigoureuses qu'au sens de l'article 6(1)<sup>97</sup>. Néanmoins, la Cour a conclu qu'il ne pouvait être souscrit à l'assertion du gouvernement selon laquelle l'accès des requérants à un recours avait été aussi effectif que possible vu les circonstances<sup>98</sup>. Selon la Cour, les mécanismes invoqués n'ont jamais conduit à un examen indépendant des faits motivant le refus d'un contrat à *Tinnelly* au nom de la sécurité nationale. Le juge de la *High Court* d'Irlande du Nord avait dû décliner sa compétence car il ne pouvait vérifier l'existence de faits solides justifiant le retrait du contrat. De plus, « tout contrôle sur le fond des motifs [...] aurait au demeurant été entravé puisque le juge McCollum n'avait pas eu connaissance de tous les éléments sur lesquels le ministre avait fondé sa décision<sup>99</sup> ». La Cour a donc jugé que les voies de recours judiciaires accessibles aux requérants n'avaient pas été suffisantes pour constituer un « recours effectif<sup>100</sup> ».

71. Autre point relevé par la Cour, « dans d'autres contextes, la possibilité a été trouvée de modifier les procédures juridictionnelles de manière à préserver les intérêts de sécurité nationale [...] tout en accordant à l'individu un degré suffisant de protection juridictionnelle<sup>101</sup> ». La Cour a proposé le recours à un arbitre ou à un certain type de tribunal qui satisferaient pleinement aux exigences de l'article 6(1). Il n'y a pas de raison qu'une institution comparable, chargée de garantir un « recours effectif », ne soit créée pour les régimes de sanctions.

72. Dans l'affaire *Chahal*, le mécanisme contesté était un comité consultatif ; la Cour a conclu que le comité n'offrait pas de garanties de procédure suffisantes au regard de l'article 13 CEDH car entre autres, le requérant n'avait pas eu le droit de se faire représenter par un avocat et n'avait reçu qu'un exposé sommaire des raisons justifiant son avis d'expulsion, le comité n'avait aucun pouvoir de décision et l'avis du comité n'avait pas été rendu public<sup>102</sup>. Le requérant n'a donc pas eu accès à des voies de recours adéquats.

73. En résumé, la jurisprudence de la CrEDH exige une certaine forme de recours quasi-judiciaire prévoyant des garanties procédurales suffisantes, dont celles énumérées dans l'arrêt *Chahal*, pour les parties inscrites sur liste noire, même au seul regard de l'article 13 CEDH.

74. Les voies de « recours » prévues par les régimes de sanctions de l'UE sont encore plus sommaires que celles du comité consultatif qui a été jugé insuffisant dans l'affaire *Chahal*. La légalité des positions communes de l'UE ne peut pas être contestée devant la CEJ<sup>103</sup> ; les décisions du Conseil ne peuvent l'être qu'à travers une annulation prononcée en vertu de l'article 230 CE<sup>104</sup>. La CEJ, par ailleurs, est susceptible d'aller plus loin que le TPICE dans la révision des régimes de sanctions<sup>105</sup>. Une juridiction nationale, saisie d'un litige qui soulève la question de la validité d'une position commune adoptée sur la base de l'article 34 UE et cherchant à savoir si cette position vise en réalité à produire des effets de droit vis-à-vis des tiers, peut

---

<sup>96</sup> *Klass*, § 67.

<sup>97</sup> *Tinnelly*, § 77.

<sup>98</sup> *Id.*

<sup>99</sup> *Id.*, §§ 74-5.

<sup>100</sup> *Id.*, § 77 (« Ces mécanismes ne sauraient dès lors passer pour contrebalancer la sévérité des restrictions que les certificats prévus à l'article 42 ont imposées au droit d'accès des requérants à un tribunal et ne sauraient peser dans la balance lorsqu'il s'agit d'apprécier la proportionnalité desdites restrictions aux fins de l'article 6 § 1 de la Convention »).

<sup>101</sup> *Id.*, § 78.

<sup>102</sup> *Chahal*, § 154.

<sup>103</sup> Conformément au titre VI du Traité UE, seules les décisions peuvent faire l'objet d'un recours en annulation devant la CEJ car une position commune n'est pas censée avoir par elle-même d'effet juridique vis-à-vis des tiers. Voir par exemple *Gestoras Pro Amnistía, Juan Mari Olano Olano et Julen Zelarain Errasti c. Conseil de l'Union européenne, Royaume d'Espagne et Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*, arrêt du 27.02.2007, C-354/04 P, § 52

(<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/gettext.pl?where=&lang=fr&num=79929772C19040354&doc=T&ouvert=T&seance=ARRET>).

<sup>104</sup> « La Cour de justice contrôle la légalité des actes adoptés conjointement par le Parlement européen et le Conseil, des actes du Conseil, de la Commission et de la BCE, autres que les recommandations et les avis, et des actes du Parlement européen destinés à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers. [...] Toute personne physique ou morale peut former, dans les mêmes conditions, un recours contre les décisions dont elle est le destinataire et contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concernent directement et individuellement. »

<sup>105</sup> Bien que l'affaire *Gestoras Pro Amnistía* puisse laisser penser le contraire.

demander à la Cour de statuer à titre préjudiciel (dans les conditions décrites à l'article 35 UE)<sup>106</sup>. La CEJ peut aussi examiner ces textes lorsqu'un Etat membre ou la Commission intente une action conformément à l'article 35 UE<sup>107</sup>. Ce mode de recours rend néanmoins difficile pour un particulier de contester directement une position commune du Conseil, si bien qu'il n'existe aujourd'hui probablement pas de « recours effectif » satisfaisant aux exigences de l'article 13 CEDH.

### **c. Droit à indemnisation**

75. L'autre type de recours possible est l'octroi d'une indemnisation (article 14(6) PIDCP<sup>108</sup> et article 3 du protocole n° 7 à la CEDH). À ce jour, cependant, aucune juridiction n'a accordé de « dommages-intérêts » en réparation d'une erreur judiciaire dans le domaine qui nous intéresse. Récemment par exemple, la demande de réparation de Sison devant le TPICE au regard de l'article 288 CE<sup>109</sup> a été rejetée<sup>110</sup>.

76. Dans l'affaire *Sison*, le Tribunal a jugé que selon une jurisprudence constante, pour que la responsabilité non contractuelle de la Communauté soit engagée au sens de l'article 288 CE, les critères suivants devaient être réunis : (1) illégalité du comportement reproché, (2) réalité du dommage et (3) lien de causalité entre le comportement allégué et le préjudice<sup>111</sup>. Le comportement illégal doit consister en une violation sérieuse des règles visant à conférer des droits aux particuliers<sup>112</sup>.

77. Dans l'arrêt *Sison* portant refus d'indemnisation, le TPICE a observé que le manquement à l'obligation de motiver la décision ne suffisait pas en soi à engager la responsabilité non contractuelle de la Communauté, mais que le respect des droits de la défense était bien une règle de droit dont la violation pouvait constituer un dommage réel, et donc satisfaire au second critère définissant l'engagement de cette responsabilité<sup>113</sup>. Cependant, le Tribunal n'a pas accordé d'indemnisation à Sison, arguant que les droits de la défense consistaient essentiellement en une garantie de procédure et que l'annulation de l'acte attaqué suffisait donc à réparer le préjudice subi<sup>114</sup>. Le Tribunal a également jugé que Sison n'avait pas établi de lien de causalité suffisant entre l'illégalité évoquée et le préjudice, et que les sanctions économiques à son encontre étaient une mesure temporaire ne portant pas atteinte à la substance de son droit à la propriété<sup>115</sup>.

78. Une argumentation défensive plus solide permettrait vraisemblablement à des requérants d'obtenir une forme ou une autre d'indemnisation. Les trois critères cités par le TPICE dans l'arrêt *Sison* semblent réunis dans la plupart des affaires liées aux listes noires. La situation pourrait également changer si les tribunaux s'intéressaient à l'illégalité des mesures sous-jacentes de l'UE. Avant d'en venir à l'indemnisation, cependant, il est essentiel que les régimes de sanctions, soit facilitent l'accès aux tribunaux, soit mettent en place des comités indépendants et impartiaux chargés d'examiner les recours, éventuellement dotés de l'autorité et des ressources nécessaires pour indemniser les victimes<sup>116</sup>.

### **v. Un conflit entre la Convention européenne des Droits de l'Homme et les sanctions de l'ONU/UE ?**

79. Comme le présent rapport l'a montré, de nombreux droits fondamentaux, dont ceux garantis par les articles 2, 6, 8, 9 et 13 de la CEDH, peuvent être violés par les régimes des sanctions de l'ONU et de l'UE, au point qu'il faut se demander si les Etats parties à la CEDH devraient en quoi que ce soit être tenus de les appliquer.

<sup>106</sup> Voir *Gestoras Pro Amnistía*, § 54. La Cour est partie de ce raisonnement pour conclure que les requérants avaient bien un « recours effectif » contre la position commune n° 2001/931/PESC, qu'ils contestaient. Voir *id.*, § 57. Voir aussi *Segi, Araitz Zubimendi Izaga et Aritza Galarrage c. Conseil de l'Union européenne, Royaume d'Espagne et Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*, arrêt du 27.02.2007, C-355/04 P.

<sup>107</sup> En général, cependant, les titres VI et V du traité sur l'Union européenne accordent à la CEJ des compétences plus restreintes que ne le font les articles correspondants du traité CE.

<sup>108</sup> Uniquement dans le cas d'une condamnation pénale ; et dans tous les cas, cette disposition n'a pas force de loi devant les tribunaux américains.

<sup>109</sup> « En matière de responsabilité non contractuelle, la Communauté doit réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres, les dommages causés par ses institutions ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions. »

<sup>110</sup> Voir *Sison*, §§ 232-51.

<sup>111</sup> *Id.*, § 232. Voir aussi *FIAMM and FIAMM Technologies c. Conseil et Commission*, arrêt du 14.12.2005, T-69/00, § 85.

<sup>112</sup> *Sison*, § 234. Voir aussi *Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA et Jean-Jacques Goupil c. Commission des Communautés européennes*, arrêt du 4.07.2000, C-352/98 P, §§ 40-42.

<sup>113</sup> *Id.*, § 239.

<sup>114</sup> *Id.*, § 241.

<sup>115</sup> *Id.*, §§ 243-45.

<sup>116</sup> L'idée d'une indemnisation soulève une autre série de questions : par exemple, serait-elle accordée en cas de pertes financières, ou également pour d'autres types de préjudices ?

80. La jurisprudence de la CrEDH suggère que les Etats membres ne sont pas tenus d'exécuter ces sanctions. Dans l'affaire *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi c. Irlande*<sup>117</sup>, la Cour a eu affaire à la mise en œuvre par la CE d'importantes sanctions énoncées par l'ONU. La Cour a procédé à une sorte de « test d'équivalence », affirmant : « Une mesure de l'Etat prise en exécution [...] [d']obligations juridiques doit être réputée justifiée dès lors qu'il est constant que l'organisation en question accorde aux droits fondamentaux (cette notion recouvrant à la fois les garanties substantielles offertes et les mécanismes censés en contrôler le respect) une protection à tout le moins équivalente à celle assurée par la Convention [...]. Si l'on considère que l'organisation offre semblable protection équivalente, il y a lieu de présumer qu'un Etat respecte les exigences de la Convention lorsqu'il ne fait qu'exécuter des obligations juridiques résultant de son adhésion à l'organisation. Pareille présomption peut toutefois être renversée [...] si l'on estime que la protection des droits garantis par la Convention était entachée d'une insuffisance manifeste<sup>118</sup> ».

81. En d'autres termes, si une organisation offre un degré de protection des droits de l'homme à peu près équivalent à celui de la CEDH, la Cour de Strasbourg n'acceptera pas d'être saisie d'une affaire contre les Etats membres de la CE sur la base de leur responsabilité résiduelle pour des actes de la CE. Cependant, si le degré de protection n'est pas généralement équivalent, mais « d'une insuffisance manifeste », les Etats auront à répondre de toute responsabilité résiduelle.

82. L'affaire *Bosphorus* et une décision récente de la CrEDH, *Behrami et Behrami c. France et Saramati c. France, Allemagne et Norvège*<sup>119</sup>, montrent que la CrEDH est disposée à vérifier si les Etats ont violé des droits fondamentaux au titre de la CEDH dans les cas où seule une protection « d'une insuffisance manifeste » a été accordée. Les sanctions ciblées entrent parfaitement dans cette catégorie, puisque les régimes de sanctions ignorent presque complètement les droits fondamentaux.

83. Dans l'affaire *Segi*<sup>120</sup>, les requérants se sont plaints d'une protection « manifestement insuffisante ». L'affaire portait sur les sanctions ciblées de l'UE visant à mettre en œuvre la Résolution 1373 du CSNU. Segi, une organisation de jeunesse basque, a contesté devant la CrEDH son inscription sur la liste. La Cour a déclaré la requête irrecevable car Segi n'avait été victime d'aucune violation au regard de la CEDH. La Cour a estimé impossible de porter plainte contre des violations de droits risquant d'avoir lieu à l'avenir, ou contre une loi *in abstracto*<sup>121</sup>. Cette affaire sous-entend que l'inscription d'une personne ou d'une entité sur la liste n'équivaut pas à elle seule à une violation des droits fondamentaux ; cependant, la Cour a établi une distinction claire entre l'inscription en tant qu'« associé » au terrorisme et celle en tant qu'impliqué directement dans des activités terroristes<sup>122</sup>. Cette distinction indique qu'une personne ou entité inscrite comme impliquée directement dans des activités terroristes pourrait être victime d'atteintes à la CEDH. L'issue pourrait également s'avérer différente si les requérants n'étaient pas des organisations, mais des particuliers, à même de démontrer des violations plus directes de leurs droits, comme ce sera probablement le cas dans beaucoup de requêtes liées aux listes noires.

84. Concernant les liens entre la CEDH et la mise en œuvre des sanctions, le cas de la Suisse est assez intéressant. Afin d'appliquer les mesures prévues par la Résolution 1483 CSNU, par exemple, le pays a modifié sa réglementation dans le sens d'une plus grande protection de ses ressortissants et de leurs intérêts<sup>123</sup>. Avant de procéder au gel de fonds et d'avoirs, les autorités suisses informent la partie concernée

<sup>117</sup> Requête n° 45036/98, Grande Chambre, 30.06.2005

(<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=777885&portal=hbkm&source=externalbydocnumb er&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>).

<sup>118</sup> *Id.*, §§ 155-56 ; voir aussi *M. & Co. c. République fédérale d'Allemagne*, requête n° 13258/87, 9.02.1990. Il faut également relever que l'affaire *Bosphorus* portait sur des mesures générales, et non ciblées ; les sanctions ciblées représentent sans doute une menace plus grande pour les droits de l'homme.

<sup>119</sup> Requête n° 71412/01, 31.05.2007 (<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/viewhbkm.asp?sessionId=974897&skin=hudoc-en&action=html&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649&key=62604&highlight=>).

<sup>120</sup> *Segi et Gestoras Pro-Amnistía et autres c. Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Espagne, Suède et Royaume-Uni*, requêtes n° 6422/02 ; 9916/02, 23 mai 2002

(<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=681486&portal=hbkm&source=externalbydocnumb er&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>).

<sup>121</sup> *Id.*

<sup>122</sup> *Id.* (« Le seul fait que deux des requérants [...] figurent dans la liste à laquelle il est fait référence dans cette disposition en tant que « groupes ou entités impliqués dans des actes de terrorisme » peut être gênant, mais constitue un lien beaucoup trop ténu pour justifier l'application de la Convention. »)

<sup>123</sup> Voir Noah Birkhäuser, *Sanctions of the Security Council Against Individuals – Some Human Rights Problems*, présenté au Forum de recherche en droit international : questions contemporaines de la Société européenne de droit international (SEDI), Institut universitaire de hautes études internationales de Genève (HEI), 26-28.05.2005, pp 9-10 (anglais uniquement) (<http://www.statewatch.org/terrorlists/docs/Birkhauser.PDF>).

et lui donnent trente jours pour commenter la décision ; l'intéressé peut alors demander une exemption ou même déposer un recours devant le Tribunal fédéral suisse<sup>124</sup>. Bien que cette politique puisse contrevenir aux résolutions du CSNU, le pays la justifie par ses obligations en matière de droits de l'homme au plan national et international<sup>125</sup>. Il est toutefois regrettable que cette argumentation ait été limitée à la seule résolution concernant l'Iraq et seulement aux intérêts suisses et des résidents<sup>126</sup>. Ainsi, la Suisse, et peut-être même la CrEDH, s'ils étaient conséquents, ils répondraient à la question par la négative : *non*, les Etats parties à la CEDH ne sont pas « automatiquement » obligés d'appliquer les sanctions portant atteinte aux droits fondamentaux décrétées par le CSNU. Le Rapporteur encourage tous les Etats parties à la CEDH à suivre l'exemple de la Suisse au moment d'observer leurs obligations en matière de droits de l'homme. En outre, le Rapporteur encourage les Etats membres du Conseil de l'Europe qui siègent – à titre permanent ou non – au CSNU à exprimer leur attachement à la défense des droits de l'homme telle qu'elle découle de leurs obligations internationales au regard de la CEDH à travers leurs actions et prises de position au CSNU et dans ses comités.

85. Lorsque les procédures de l'UE et de l'ONU auront été modifiées, le problème du conflit ne se posera plus – ce qui devrait inciter les Etats à améliorer leurs procédures.

### III. Conclusions et recommandations

86. Comme le montre le présent rapport, les modalités actuelles d'inscription et de radiation prévues par les régimes de listes noires de l'ONU et de l'UE, bien qu'elles aient été améliorées, ne protègent toujours pas suffisamment les droits fondamentaux, qu'il s'agisse des droits substantiels comme des droits de procédure.

87. Les personnes ou entités inscrites sur une liste conformément au régime de sanctions du CSNU n'ont souvent pas même la possibilité de contester leur inscription et n'ont accès à aucun mécanisme de révision indépendant et impartial. Bien que les parties inscrites sur une liste équivalente de l'UE aient en théorie accès aux tribunaux, l'affaire OMPI montre que les jugements prononcés ne sont pas toujours appliqués, créant un dangereux écart entre théorie et situation réelle. Il semble également presque impossible de contester la légalité des résolutions du CSNU et des décisions de l'UE à l'origine des listes – ce qui rend d'autant plus important, pour les Etats membres du Conseil de l'Europe, d'améliorer leurs propres procédures.

88. En outre, les parties placées sur une liste dans le cadre des régimes de sanctions manquent de recours adéquats en cas d'erreur. Les parties inscrites à tort devraient avoir droit à réparation pour le préjudice économique, et même psychologique, qu'elles ont subi.

89. Une meilleure protection des droits de la défense, ainsi que la création de recours satisfaisants, aideraient également à remédier aux violations de droits substantiels inhérentes aux actuelles procédures d'inscription.

90. Les Etats parties à la CEDH violent clairement leurs responsabilités en matière de droits de l'homme à l'égard des personnes inscrites. La jurisprudence de la CrEDH semble affirmer que les personnes et les entités faisant l'objet de sanctions ciblées pour participation à des activités terroristes devraient pouvoir obliger l'Etat ou les Etats partie(s) à la CEDH en cause à rendre compte de ces mesures.

91. À mes yeux, la meilleure solution contre les violations précitées est que les Etats eux-mêmes améliorent leurs procédures internes de sanctions ciblées (procédures de mise en œuvre). Mon espoir est que le présent rapport les incite à modifier leurs procédures, que ce soit au nom de leurs engagements en matière de droits de l'homme ou simplement pour éviter d'avoir à répondre de leurs responsabilités devant la Cour européenne des Droits de l'Homme, étant entendu que l'ONU et l'UE vont prendre des mesures supplémentaires pour améliorer leurs régimes respectifs. Les trois membres du Conseil de l'Europe siégeant en permanence au Conseil de sécurité des Nations Unies, ainsi que les membres non permanents, sont tenus par la CEDH de veiller à ce que la protection des droits de l'homme soit dûment prise en compte dans toutes les dispositions juridiques. Les trois membres permanents, en particulier, ont la responsabilité essentielle d'user de leur influence au CSNU pour garantir le respect de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

<sup>124</sup> *Id.*, p. 9.

<sup>125</sup> *Id.*, p. 10.

<sup>126</sup> Voir, par exemple, la position de la Suisse, telle qu'elle a été illustrée au Parlement le 07.12.2005 par la Ministre de la Justice : [http://www.parlament.ch/ab/frameset/f/s/4710/211739/f\\_s\\_4710\\_211739\\_211848.htm](http://www.parlament.ch/ab/frameset/f/s/4710/211739/f_s_4710_211739_211848.htm)

92. Il est regrettable et inquiétant que de grandes et prestigieuses instances internationales, qui ont fait de la protection des droits de l'homme, de la prééminence du droit et de la démocratie leur fondement, renoncent ainsi délibérément à ces valeurs, et cela dans une indifférence presque générale. Il est tout aussi navrant de constater avec quelle facilité les Etats abandonnent les principes consacrés par la Convention européenne des Droits de l'Homme, texte fondamental qu'ils ont pourtant ratifié. Les Gouvernements se donnent bonne conscience en invoquant tout banalement la priorité qu'ils sont tenus d'accorder aux décisions du Conseil de Sécurité de l'ONU. Cela est peut être vrai, du moins en principe, mais ne dispense pas les Etats de protester – ce qui en règle générale ils se sont bien gardé de faire – et de considérer qu'ils étaient tenus par d'autres engagements internationaux formels, jouissant d'une bien plus grande légitimité démocratique, à renoncer à des « procédures » arbitraires et contraires à tous les principes essentiels de la culture juridique des pays civilisés. Certes, la lutte contre le terrorisme constitue une nécessité que nul ne saurait mettre en discussion. Nous estimons cependant qu'au nom de cette lutte, il n'est pas acceptable de renoncer aux principes fondamentaux d'une société démocratique. C'est insoutenable d'un point de vue juridique, inacceptable sous l'angle de l'éthique et n'est guère défendable si on en considère l'efficacité.

93. Ce n'est pas le principe même de la liste noire qui est mis en discussion : il s'agit d'un instrument qui peut être utile dans certaines circonstances et, en tout cas, pour une période limitée. Il est cependant inacceptable qu'une procédure claire ne soit pas prévue et que les droits les plus élémentaires soient de la sorte bafoués. Si on ajoute à cela la pratique des enlèvements (« extraordinary renditions »), les centres de détention secrètes, ainsi que la banalisation de la torture, il en ressort un cadre inquiétant et un message dévastateur : des principes aussi fondamentaux que l'Etat de droit et la protection des droit de l'homme sont des accessoires optionnels qui n'ont cours qu'en cas de beau temps. Une telle démarche ne signifie rien d'autre que reconnaître une première victoire aux terroristes, des criminels qui veulent justement contester la validité de nos sociétés libres et démocratiques et en détruire le système. La lutte contre les nouvelles formes de criminalité – et pas seulement contre le terrorisme – exigent, certes, une adaptation des instruments juridiques aussi bien au niveau de la prévention que de la répression. Mais rien ne justifie que l'on tombe dans l'arbitraire et le mépris des valeurs qui sont à la base de notre société.

94. Une lutte contre le terrorisme et la criminalité en général, rigoureuse mais correcte, ne peut que renforcer la crédibilité des institutions démocratiques et affaiblir ainsi que délégitimer ses ennemis. Comment peut-on justifier de lutter contre le terrorisme en maintenant depuis plus de six ans sur la liste noire – et en le privant ainsi de ses droits fondamentaux, après avoir détruit l'œuvre de sa vie – une personne âgée de 78 ans, alors même que les autorités de poursuite pénale de deux pays différents n'ont absolument rien découvert de répréhensible à son encontre ? Tout cela au nom d'une décision prise par l'organisation qui proclame sa «foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine (...) » et qui s'engage « à créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international »<sup>127</sup> ; une décision appliquée sans broncher par des Etats qui ne manquent pourtant jamais une occasion d'affirmer leur attachement inconditionnel aux valeurs du Conseil de l'Europe.

---

<sup>127</sup> Préambule de la Charte de l'Organisation des Nations Unies

## ANNEXE

**Hyperliens vers les documents des Nations Unies et de l'Union européenne cités dans ce rapport****Documents des Nations Unies:**

Lien vers les résolutions du CSNU: <http://www.un.org/french/documents/scres.htm>

**Exposé du président du comité des sanctions 1267** au Conseil de sécurité, lors des exposés des présidents des organes subsidiaires au Conseil de sécurité, le 22 mai 2007, S/PV.5679:  
<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/PV.5679>

**Cinquième rapport de l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions** créée en application des résolutions 1526 (2004) et 1617 (2005) concernant Al-Qaïda, les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associés, S/2006/750  
<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/2006/750>

**Sixième rapport de l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions** constituée en application des résolutions 1526 (2004) et 1617 (2005) du Conseil de sécurité concernant Al-Qaïda, les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associés, 8 mars 2007, S/2007/132  
<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/2007/132>

**Troisième rapport de l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions** créée en application de la résolution 1526 (2004) concernant Al-Qaïda et les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées, 9 septembre 2005, S/2005/572:  
<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/2005/572>

**Documents de l'Union européenne/Communauté européenne:**

**Règlement (CE) N° 760/2007 de la Commission** du 29 juin 2007 modifiant pour la quatre-vingtième fois le règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaïda et aux Taliban, et abrogeant le règlement (CE) n° 467/2001 du Conseil:  
[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2007/l\\_172/l\\_17220070630fr00500051.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2007/l_172/l_17220070630fr00500051.pdf)

**Position commune 2007/448/PESC du Conseil** du 28 juin 2007 portant mise à jour de la position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme et abrogeant les positions communes 2006/380/PESC et 2006/1011/PESC:  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:169:0069:01:FR:HTML>

**Décision du Conseil 2007/445/EC** du 28 juin 2007 mettant en oeuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, et abrogeant les décisions 2006/379/CE et 2006/1008/CE  
[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2007/l\\_169/l\\_16920070629fr00580062.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2007/l_169/l_16920070629fr00580062.pdf)

**Avis du Conseil à l'attention des personnes, groupes et entités qui ont été inclus dans la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil** concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (2007/C 144/01):  
[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2007/c\\_144/c\\_14420070629fr00010001.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2007/c_144/c_14420070629fr00010001.pdf)

**Décision du Conseil 2006/379/EC** du 29 mai 2006 mettant en oeuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, et abrogeant la décision 2005/920/CE:  
[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2006/l\\_144/l\\_14420060531fr00210023.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2006/l_144/l_14420060531fr00210023.pdf)

**Décision du Conseil 2005/930/CE** du 21 décembre 2005 mettant en oeuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, et abrogeant la décision 2005/848/CE  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:340:0064:01:FR:HTML>

**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) n° 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

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002R0881:FR:HTML>

**Règlement (EC) n° 467/2001** 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 décidées à l'encontre des Taliban d'Afghanistan, et abrogeant le règlement (EC) n° 337/2000

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2001/l\\_067/l\\_06720010309fr00010023.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2001/l_067/l_06720010309fr00010023.pdf)

**Position commune 2001/931/CFSP** du Conseil du 27 décembre 2001 relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2001/l\\_344/l\\_34420011228fr00930096.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2001/l_344/l_34420011228fr00930096.pdf)

**Position commune 2001/930/CFSP** du Conseil du 27 décembre 2001 relative à la lutte contre le terrorisme

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001E0930:FR:HTML>

**Décision du Conseil 2001/927/CE** du 27 décembre 2001 établissant la liste prévue à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001D0927:FR:HTML>

**Règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil**, du 27 décembre 2001, concernant l'adoption de mesures spécifiques de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2001/l\\_344/l\\_34420011228fr00700075.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2001/l_344/l_34420011228fr00700075.pdf)

**Règlement (CE) n° 337/2000 du Conseil**, du 14 février 2000, concernant l'interdiction des vols et le gel des fonds et autres ressources financières décidées à l'encontre des Taliban d'Afghanistan

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R0337:FR:HTML>

*Commission chargée du rapport:* commission des questions juridiques et des droits de l'homme

*Renvoi en commission:* Doc 10856, renvoi n°3214 du 29 mai 2006

*Projet de résolution et projet de recommandation* adoptés à l'unanimité par la commission le 12 novembre 2007

*Membres de la commission:* M. Dick **Marty** (Président), M. Erik **Jurgens**, M. György Frunda, Mme Herta Däubler-Gmelin (Vice-présidents), M. Athanasios Alevras, M. Miguel Arias, Mme Aneliya Atanasova, M. Abdülkadir **Ateş**, M. Jaume Bartumeu Cassany, Mme Meritxell Batet, Mme Marie-Louise **Bemelmans-Vidéc**, M. Erol Aslan **Cebeci**, Mme Pia Christmas-Møller, Mme Ingrida **Circene**, Mme Alma Čolo, Mme Lydie Err, M. Valeriy Fedorov (remplaçant: M. Alexey **Aleksandrov**), M. Aniello Formisano, M. Jean-Charles **Gardetto**, M. József Gedei, M. Stef Goris, M. Valery Grebennikov, Mme Carina Hägg, M. Holger **Haibach**, Mme Gultakin Hajiyeva, Mme Karin Hakl, M. Andres Herkel, M. Serhiy **Holovaty**, M. Michel Hunault, M. Rafael Huseynov, Mme Fatme Ilyaz, M. Kastriot Islami, M. Želiko **Ivanji**, Mme Kateřina Jacques, M. Karol Karski, M. Hans Kaufmann, M. András **Kelemen**, Mme Kateřina Konečná, M. Nikolay Kovalev (remplaçant: M. Yuri **Sharandin**), M. Eduard **Kukan**, Mme Darja Lavtižar-Bebler, M. Andrzej Lepper, Mme Sabine **Leutheusser-Schnarrenberger**, M. Humfrey **Malins**, M. Andrija Mandić, M. Pietro **Marcenaro**, M. Alberto Martins, M. Andrew McIntosh (remplaçant: Lord John **Tomlinson**), M. Murat Mercan, Mme Ilinka **Mitreva**, M. Philippe Monfils, M. João Bosco **Mota Amaral**, M. Philippe Nachbar, Mme Nino Nakashidzé, M. Fritz Neugebauer, M. Tomislav **Nikolić**, Mme Ann **Ormonde**, M. Ángel Pérez Martínez, M. Claudio Podeschi, M. Ivan **Popescu**, Mme Maria Postoico, Mme Marietta de Pourbaix-Lundin, M. Christos **Pourgourides**, M. John **Prescott**, M. Jeffrey Pullicino Orlando, M. Valeriy Pysarenko, Mme Marie-Line Reynaud, M. François Rochebloine, M. Francesco Saverio Romano, M. Paul **Rowen**, M. Armen **Rustamyan**, M. Kimmo Sasi, M. Ellert **Schram**, M. Christoph Strässer (remplaçant: M. Jürgen **Herrmann**), M. Mihai **Tudose**, M. Vasile Ioan Dănuț **Ungureanu**, M. Øyvind **Vaksdal**, M. Egidijus Vareikis, M. Miltiadis Varvitsiotis (remplaçante: Mme Elsa **Papadimitriou**), Mme Renate **Wohlwend**, M. Marco Zacchera, M. Krzysztof Zaremba, M. Vladimir Zhirinovskiy, M. Miomir Žužul

*N.B. Les noms des membres qui ont participé à la réunion sont indiqués en gras.*

*Secrétariat de la commission:* M. Drzemczewski , M. Schirmer, Mme Maffucci-Hugel, Mlle Heurtin

Doc. 11454 Addendum  
22 janvier 2008

## Listes noires du Conseil de sécurité des Nations Unies et de l'Union européenne

Addendum au rapport<sup>1</sup>

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Dick MARTY, Suisse, Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe

### I. Introduction

1. La publication, le 16 novembre 2007, du projet de résolution, du projet de recommandation et de l'exposé des motifs concernant les listes noires, relayée par les médias dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe, a contribué à relancer le débat à ce sujet dans les milieux politique et académique.
2. En vue du débat du rapport adopté par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, lors de la partie de session de l'Assemblée parlementaire de janvier 2008, il convient de procéder à la présente mise à jour.

### II. Développements nouveaux

#### *i. Affaire Nada*

3. Dans une décision de principe du 27 novembre 2007, le Tribunal fédéral suisse a rejeté le recours de M. Youssef Nada (77 ans), qui se bat depuis des années pour faire débloquent ses comptes et recouvrer le droit de quitter le territoire minuscule de Campione<sup>2</sup>. Mis hors de cause après de longues recherches des enquêteurs du parquet Suisse, il n'a pas réussi à se faire radier de la « liste noire » par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Pour le Tribunal fédéral suisse, malgré les insuffisances manifestes des procédures d'inscription et de radiation de ces listes, les mesures de lutte contre le terrorisme islamique édictées par le Conseil de sécurité ne laissent aucune marge de manœuvre aux Etats, qui ne peuvent pas, même au nom des droits de l'homme, assouplir le régime des sanctions décrétées par le Conseil de sécurité. Au moins, le Tribunal fédéral suisse a reconnu que la Suisse doit soutenir M. Nada dans les démarches qu'il a entreprises auprès des instances onusiennes.
4. La Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, dans le paragraphe 7 de son projet de résolution, estime « qu'il est à la fois possible et nécessaire que les Etats appliquent les différents régimes de sanctions dans le respect de leurs obligations internationales au regard de la CEDH et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ». Mon appréciation relativement positive de la politique suisse par rapport aux sanctions décrétées par le Conseil de sécurité<sup>3</sup>, mettant en avant notamment certains aménagements procéduraux, s'est donc malheureusement avérée trop optimiste.
5. Lors de l'audition du 28 juin 2007 avec des experts juridiques en la matière, la possibilité pour les Etats de passer outre le Conseil de sécurité en cas de conflit avec les obligations au regard de la CEDH a

<sup>1</sup> Voir Doc. 11454 du 16.11.2007.

<sup>2</sup> Voir la note introductive AS/Jur (2007) 14, disponible sur <http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2007/20070319-fjdoc14.pdf>

<sup>3</sup> Voir Doc. 11454, § 84.

bien été évoquée. Je partage la déception des premiers commentateurs<sup>4</sup> par rapport à la décision du Tribunal fédéral suisse, qui a raté une occasion de montrer la direction pour mettre fin au scandale des procédures totalement inadéquates au sein des instances internationales qui violent les droits les plus fondamentaux en matière d'équité des procès<sup>5</sup> : en statuant eux-mêmes sur le bien-fondé de l'inclusion de leurs ressortissants sur la liste noire, en l'absence de procédures équitables au niveau international, les tribunaux nationaux pourraient forcer, en effet, les instances onusiennes d'améliorer leurs procédures et de ce fait contribuer à augmenter la légitimité de ces listes qui sont, comme nous le reconnaissons<sup>6</sup>, un instrument potentiellement valable dans la lutte contre le terrorisme. A mon avis, la « procédure » onusienne viole l'ordre public national, en niant les garanties élémentaires de défense reconnues depuis longtemps par notre ordre juridique, et éléments essentiels de notre culture. Il ne suffit pas de faire des beaux discours sur l'importance des droits de l'homme, encore faut-il avoir le courage d'être conséquent avec ce qu'on prêche.

6. Le Ministère public de Milan avait aussi ouvert une enquête à l'égard de Youssef Nada. Sur instance du Procureur même, le 14 août 2007 le Tribunal de Milan a décrété un non lieu. Les autorités pénales de deux Etats ont enquêté sur les soi-disant agissements de M. Nada en faveur de mouvements terroristes; elles arrivent les deux à la même conclusion: non lieu. Malgré cela M. Nada continue à être sur la liste noire et cela depuis plus de six ans.

7. Je ne serais pas surpris, d'ailleurs, si cette affaire continue devant la Cour européenne des Droits de l'Homme, qui sera amenée à trancher en dernier ressort sur le conflit entre le devoir d'obéissance des Etats membres de l'ONU aux résolutions du Conseil de sécurité, y compris son comité des sanctions, et le devoir de protection des droits fondamentaux des particuliers aux termes de la CEDH.

## **ii. Affaire OMPI/Mojahédines du Peuple iranien**

8. L'affaire OMPI figure également dans le rapport de novembre 2007, en tant qu'exemple des effets néfastes des listes noires de l'Union européenne cette fois. Nous avons vu que l'OMPI a eu gain de cause devant le Tribunal de Première Instance des Communautés européennes (TPICE).<sup>7</sup> Le Conseil de l'Union européenne a néanmoins refusé de retirer l'OMPI de la liste, affirmant que le jugement du TPICE ne portait que sur des défauts de procédure auxquels il affirme avoir remédié. Affirmation que nous avons contesté dès novembre.

9. L'OMPI figure aussi sur la liste noire « nationale » britannique. Contrairement aux listes « internationales », le mécanisme britannique prévoit un recours devant une instance juridictionnelle indépendante – la POAC<sup>8</sup>. Le 30 novembre 2007, celle-ci a déclaré illégale la mise à l'index de l'OMPI par le Gouvernement britannique. Contrairement au jugement du TPICE, cette décision ne se limite pas à constater des défauts de procédure, mais elle tranche sur le fond, après avoir examiné en détail les arguments et les preuves fournis par les deux côtés. Le résultat est sensationnel : la POAC, sous la présidence de l'ancien juge Sir Harry Ognall, qualifie la décision du Gouvernement de mettre l'OMPI sur la liste noire britannique de « perverse » - une camouflet particulièrement dur, venant d'une juridiction britannique à l'adresse du gouvernement de sa majesté. Le 14 décembre 2007, le High Court a d'ailleurs refusé dans des termes on ne peut plus clairs le droit d'appel contre cette décision de la POAC.

10. L'affaire a été portée devant la POAC par 35 parlementaires britanniques, dont un ancien ministre de l'intérieur, Lord Waddington, l'ancien Solicitor General Lord Archer et un juge de la Chambre des Lords à la retraite, Lord Slynn. Le tribunal a conclu que les actions « militaires » de l'OMPI contre des objectifs militaires et de sécurité iraniens ont définitivement cessé en 2001, que ce groupe a volontairement désarmé en 2003 et qu'il n'a fait aucune tentative de réarmement. Dans la presse britannique, la question a été posée pour quelle raison le Gouvernement britannique, qui semble aussi être derrière le listing de l'OMPI au niveau Européen, s'acharne de cette manière contre ce groupe qui fait campagne pour le remplacement du régime

<sup>4</sup> Cf. interview avec le Prof. Michel Hottelier, Le Temps du 28.11.2007 : « le TF fait prévaloir un peu vite le droit des Nations unies ».

<sup>5</sup> Après la publication du rapport de novembre, un étudiant allemand m'a fait part d'une autre décision dans laquelle un tribunal national a refusé de mettre en œuvre une sanction décrétée par le Comité des sanctions du Conseil de Sécurité. Il s'agit d'une décision de la 10<sup>ème</sup> division du Conseil d'Etat turque du 04.07.2006 dans l'affaire Yasin al-Qadi (cité dans le Sixième Rapport de l'équipe de soutien analytique et de suivi des sanctions mise en place suivant les résolutions 1526 (2007) et 1617 (2005) du 08.032007, S/2007/132). Mais en appel, cette décision a été cassée en février 2007 par la division de droit administratif de la Cour Suprême turque, après une valse-hésitation au Cours de laquelle le Premier Ministre Turc lui-même se serait porté garant de l'innocence de M. Al-Qadi (cf. Andrew Cochran, Turkish Administrative Court freezes Yasin Al-Qadi's Assets, in : Counterterrorism Blog, 23.02.2007, 9 :19 pm).

<sup>6</sup> Cf. § 3 du projet de résolution.

<sup>7</sup> Cf. Doc. 11454, §§ 54-58.

<sup>8</sup> Proscribed Organisations Appeal Commission (commission d'appel des organisations prohibées).

des Mollahs par une démocratie séculaire et a attiré l'attention du monde sur le programme nucléaire iranien in 2002<sup>9</sup>.

11. Comme le Conseil de l'Union européenne, dans une décision du 20 décembre 2007<sup>10</sup>, a maintenu le listing de l'OMPI malgré le jugement favorable à ce groupe du TPICE, et ceci à nouveau sur la base du listing britannique pourtant déjà désavoué par la POAC, l'affaire de l'OMPI finira de nouveau devant les juges communautaires, qui, devront statuer sur la portée du contrôle judiciaire concernant les listes noires du Conseil et qui, cette fois, auront du mal à éviter de répondre à la question de fond – celle de savoir si l'OMPI est, oui ou non, une organisation « terroriste » - à la lumière des éléments rassemblés par la POAC britannique.

### iii. *Affaire Kadi*

12. Dans l'affaire Kadi, le jugement du TPICE<sup>11</sup>, très réticent par rapport à l'ouverture d'une voie de recours devant les tribunaux européens pour les personnes figurant sur la liste noire onusienne, a été appelé. L'avocat général à la CJCE, M. Poiares Maduro, a rendu public ses conclusions le 16 janvier 2008<sup>12</sup>. L'avocat général recommande que la CJCE annule le jugement du TCICE ainsi que les règlements litigieux du Conseil<sup>13</sup>. Ses propos sont clairs et convaincants : l'absence totale de protections procédurales au niveau du Conseil de sécurité oblige les juridictions européennes à faire preuve d'autant plus de vigilance, et la thèse de la primauté des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies n'exonère pas les juges européens de veiller à ce que les actes des institutions communautaires ne violent pas l'ordre juridique communautaire. « *Les droits de la défense et le droit à un contrôle juridictionnel effectif relèvent des principes généraux du droit communautaire.* »<sup>14</sup> Je ne peux que souscrire pleinement aussi aux propos suivants de l'avocat général : « *Le fait que les mesures en cause soient destinées à éradiquer le terrorisme international ne doit pas empêcher la Cour de remplir son obligation de préserver la prééminence du droit. [...] En matière de sécurité publique notamment, le processus politique risque d'être trop réactif face à l'urgence des préoccupations populaires, amenant les autorités à dissiper les craintes du plus grand nombre au détriment des droits de quelques uns. C'est précisément là où les juridictions doivent intervenir, afin de veiller à ce que les nécessités politiques d'aujourd'hui ne deviennent pas les réalités juridiques de demain.* »<sup>15</sup>

### iv. *Affaire Sayadi-Vinck*

13. Une affaire de « liste noire » a aussi atterri devant le Comité des droits de l'homme onusien : dans une affaire semblable à celle de M. Nada, les époux Sayadi-Vinck poursuivent la Belgique, qui continue à mettre en œuvre les sanctions onusiennes contre eux malgré une enquête qui n'a pas donné lieu à des poursuites par le parquet belge<sup>16</sup>. La requête serait déjà déclarée recevable, en mars 2007.

## III. Conclusions

14. Les développements concernant notamment les affaires Nada et OMPI ne mettent pas en cause les projets de résolution et de recommandation adoptés par la Commission juridique en novembre ou l'exposé des motifs. Ils montrent, au contraire, comment les procédures inadéquates, qui ont toujours cours au Conseil de Sécurité des Nations Unies et au Conseil de l'Union européenne, peuvent frapper de plein fouet des innocents qui sont confrontés à des difficultés presque insurmontables pour faire valoir leurs droits les plus élémentaires.

15. Les conséquences de l'inclusion d'un particulier ou d'une personne juridique sur la « liste noire terroriste » vont d'ailleurs encore plus loin que nous l'avons indiqué dans le rapport de novembre 2007 – et probablement plus loin que les responsables desdites listes ont pu prévoir. Le jugement de la CEJ dans

<sup>9</sup> Cf. Clare Dyer, "Government ordered to end 'perverse' terror listing of Iran opposition", in: The Guardian, 01.12.2007; Christopher Booker, "Brown under fire for illegal ban on dissidents", in: The Sunday Telegraph, 23.12.2007.

<sup>10</sup> Décision du Conseil du 20.12.2007 (JO L 340/100 du 22.12.2007).

<sup>11</sup> Cf. Rapport de novembre 2007 (Doc. 11454), §§ 46 pp

<sup>12</sup> Affaire C-402/05 P, Affaire Yassin Abdullah Kadi v. Council of the European Union and Commission of the European Communities, disponible sur <http://curia.europa.eu>

<sup>13</sup> Notamment le Règlement no. 881/2002 .

<sup>14</sup> Avis précité (note 11), § 49.

<sup>15</sup> Avis précité, § 45.

<sup>16</sup> Décision de la « chambre du conseil » du tribunal de première instance de Bruxelles du 19.12.2005 ; application enregistrée à la « commission » des droits de l'homme le 10.05.2006 (cf. <http://www.leclea.be/pages/couple-belge.html> et <http://www.montki.be/content/view/1594/101>); en fait, il s'agit du Comité des droits de l'homme, selon la procédure dans le Protocole facultatif du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966.

l'affaire *Möllendorf*<sup>17</sup>, par exemple, interdit aux autorités cadastrales d'inscrire une personne figurant sur une telle liste comme propriétaire d'un immeuble. Dans le cas d'espèce, ceci a conduit à une situation kafkaïenne, comme la personne concernée avait déjà payé le prix de vente avant son inscription sur une telle liste, et ne pouvait plus recevoir le remboursement du prix de vente du fait du blocage de ses comptes intervenu entre-temps. Si l'on prend les termes des résolutions du Conseil de sécurité au sérieux – et cela devrait normalement être le cas – les personnes listées ne pourraient plus même faire leurs courses au supermarché, ou percevoir leur salaire ou le loyer d'un bien qu'ils ont mis en location<sup>18</sup>. En droit pénal, l'inscription sur une « liste noire » est prise en compte pour justifier la détention provisoire d'un suspect, ou pour lui refuser le versement des indemnités pour détention erronée. En Allemagne, les autorités d'aide sociale auraient refusé le versement des allocations chômage à une personne « listée », et même de l'aide sociale à l'épouse, allemande, d'une autre personne suspectée de financer le terrorisme. Plusieurs exilés iraniens liés à l'OMPI, organisation pourtant récemment innocentée par la POAC britannique, se sont vus retirer leur statut de réfugié politique en Allemagne qui leur avait été accordé des années auparavant, sur la base justement de leur engagement en faveur de cette organisation. D'autres membres de l'OMPI se sont vus refuser leur naturalisation en Allemagne du fait de leur appartenance à cette organisation « sous embargo »<sup>19</sup>. Des membres de l'OMPI m'ont fait part d'affaires pénales en Iran ou la peine de mort à l'encontre de membres de cette organisation a été justifiée par la reconnaissance de l'OMPI comme organisation « terroriste » par l'Union européenne.

16. Ces exemples – et j'en passe ! – montrent l'extrême gravité des conséquences de l'inclusion de personnes ou d'organisations dans les différentes « listes noires » et donc l'importance des revendications que nous avons formulées dans le projet de résolution par rapport aux conditions minimales relatives à la procédure et au fond qui doivent être respectées, et à la nécessité d'un recours efficace contre l'inclusion sur une telle liste. Je me félicite donc de l'initiative récente de la Suisse en faveur de la création d'une commission de recours indépendante chargée de vérifier régulièrement la liste et de traiter des demandes de radiation.<sup>20</sup>

17. La liste noire, nous l'avons dit, peut entrer en considération, temporairement, comme arme pour combattre le terrorisme et ceux qui le soutiennent. Cette mesure, très grave, doit cependant être bien ciblée et être soumise à une procédure sérieuse. Ce qui est nullement le cas aujourd'hui; disons-le clairement, l'application actuelle des listes noires est scandaleuse et déshonore les institutions qui en font usage de la sorte. Le recours aux listes noires, sans que les droits les plus élémentaires soient respectés, prive de toute crédibilité la lutte contre le terrorisme et en affaiblit ainsi l'efficacité. La prévention efficace et la répression rigoureuse de la criminalité qui fait recours à la terreur sont possibles dans le respect des principes fondamentaux de la CEDH; ce respect est même indispensable pour que l'ensemble des citoyens soutienne et s'identifie dans cette lutte. L'injustice est une alliée importante des terroristes: combattons-la aussi. C'est précisément ce que les textes proposés à l'Assemblée par la Commission des questions juridiques veulent faire.

---

<sup>17</sup> Arrêt du 11.10.2007, Rs. C-117/06.

<sup>18</sup> L'article de Frank Meyer et Julia Macke (chercheurs à l'Institut Max Planck de droit international étranger et international à Freiburg), « *Rechtliche Auswirkungen der Terroristenlisten im deutschen Recht* », in : HRRS 12/2007, pp. 447-466.

<sup>19</sup> Voir Meyer et Macke, *ibid.* (note 18), p. 449-450.

<sup>20</sup> Cf. Peter Johannes Meier, *SonntagsZeitung* du 13.01.2008: « *Terrorliste:EDA macht Vorschlag* ».